PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE
ŁÓDŹ - WARSZAWA 2017 | ISSN 2543-8190
XVIII TOM
5 ZESZYT
I CZĘŚĆ

Redakcja naukowa:
Zofia Wilk-Woś
Michał Stępiński

Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe.

Zarządzanie bezpieczeństwem

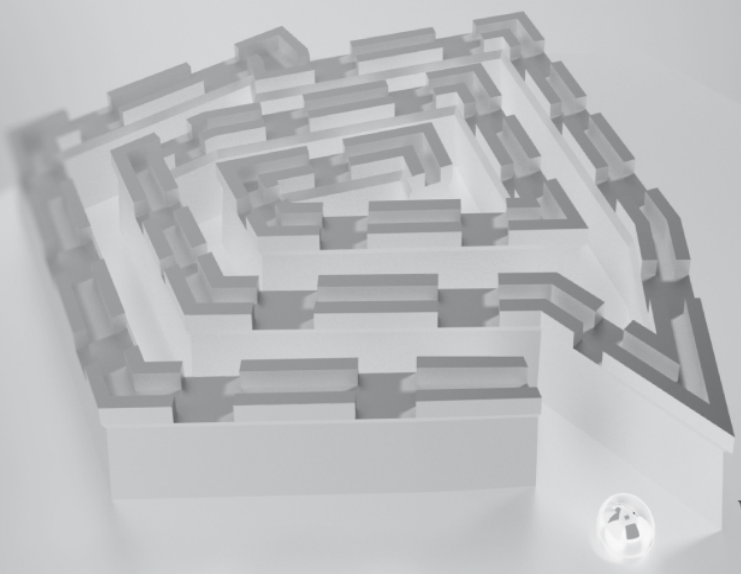
WYDAWNICTWO
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE
ŁÓDŹ - WARSZAWA 2017 | ISSN 2543-8190
XVIII TOM
5 ZESZYT
I CZĘŚĆ

Redakcja naukowa:
Zofia Wilk-Woś
Michał Stępiński

Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe.

Zarządzanie bezpieczeństwem



WYDAWNICTWO
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK

Zeszyt recenzowany
Redakcja naukowa: Zofia Wilk-Woś, Michał Stępiński

Korekta językowa: Dominika Świech, Zbigniew Pyszka
Skład i łamanie: Marcin Szadkowski
Projekt okładki: Marcin Szadkowski

ISSN 2543-8190

Wersja elektroniczna publikacji jest wersją podstawową, dostępna na stronie: piz.san.edu.pl

WYDAWNICTWO
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK

Spis treści

Wstęp

Jednym z najważniejszych obecnie zadań zarówno państwa, wspólnot lokalnych, jak i społeczności międzynarodowej, jest kształtowanie strategii i rozwijanie skutecznych metod zarządzania bezpieczeństwem. Zapewnienie bezpieczeństwa jest zadaniem i wyzwaniem; aby mu sprostać niezbędnym staje się podejmowanie badań oraz dyskusji środowiska naukowego z przedstawicielami służb oraz instytucji państwowych i samorządowych celem usystematyzowania wiedzy i praktyk w zakresie bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego.

Zasadniczą intencją prezentowanego zeszytu jest dostarczenie Czytelnikowi materiału analitycznego, mogącego stanowić podstawę do refleksji nad szeregiem wyzwań bezpieczeństwa. Prezentowane prace obejmują obszar zagadnień związanych z zarządzaniem kryzysowym i bezpieczeństwem. Ukazują kwestie natury ogólnej, a także odnoszą się do praktycznej działalności służb, instytucji państwa i organów samorządu. Autorzy poszczególnych opracowań, jak i redaktorzy, mają świadomość, że kompleksowość przedstawianej publikacji powoduje wiele istotnych ograniczeń i uproszczeń w poruszanej problematyce. Uznają jednak, że holistyczne podejście do spraw bezpieczeństwa wymaga prowadzenia rozważań w wielu wydawałoby się odległych od siebie obszarach, co pozwala na wykazanie dynamiki środowiska bezpieczeństwa i zachodzących w nim zależności.

Autor pierwszego artykułu stara się usystematyzować uregulowania prawne określające zadania i uprawnienia głównych podmiotów państwa w zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym i wskazać ich powiązania, postulując potrzebę określenia podmiotu dominującego w przestrzeni zarządzania bezpieczeństwem narodowym. Kolejna praca analizuje wybrane wyzwania dla procesu zarządzania bezpieczeństwem RP i podkreśla potrzebę właściwej integracji w systemie bezpieczeństwa narodowego działań poszczególnych ministrów oraz kierowników centralnych organów administracji publicznej. Autorzy kolejnej dysertacji podejmują próbę usystematyzowania procesu zarządzania kryzysowego na szczeblu wojewódzkim. Wyzwanie dla współczesnego zarządzania kryzysowego stanowi cyberprzestrzeń i zachodzące w niej zjawiska oraz ochrona zasobów infrastruktury krytycznej państwa. Zagadnienia te stały się przedmiotem refleksji w dwóch kolejnych artykułach. Z prac odnoszących się do działań praktycznych służb należy wymienić artykuł wskazujący na potrzebę wykorzystania nowoczesnych systemów informacyjnych, które są istotne dla sprawnego dowodzenia w Policji oraz drugi – poświecony ocenie obecnie obowiązujących w Polsce rozwiązań prawno-organizacyjne determinują-

cych sprawność i skuteczność organizacji działań antyterrorystycznych na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym.

Interesujące jest spojrzenie strategiczne na bezpieczeństwo przez pryzmat społeczności lokalnej. Z tej perspektywy autorzy kolejnego artykułu analizują problem energii geotermalnej jako elementu, który może zapobiec ubóstwu energetycznemu.

Bezpieczeństwo państwa i zdolności jego systemu obronnego w dużym stopniu zależne są od odpowiedniego przygotowania i zarządzania zasobami kadrowymi, stąd w prezentowanym tomie znalazły się dwa powiązane ze sobą artykuły poświecone zagadnieniom szkolnictwa wojskowego na poziomie wyższym oraz praca poruszająca aspekty kształcenia dla bezpieczeństwa na poziomie szkoły średniej.

W publikacji znalazły się również opracowania dotykające problematyki bezpieczeństwa międzynarodowego: statusu prawnego bezzałogowego dronu morskiego w prawie międzynarodowym, kwestii bezpieczeństwa informacji na Ukrainie i Mołdawii w kontekście wojny hybrydowej z Federacją Rosyjską oraz bezpieczeństwa współczesnej Japonii.

Autorzy oraz redaktorzy niniejszej publikacji mają nadzieję, że przedstawia ona ciekawe podejście do problemu w wielu istotnych, a nie zawsze oczywistych obszarach, dzięki czemu będzie stanowiła ciekawy głos w dyskusji o bezpieczeństwie.

Zofia Wilk-Woś
Michał Stępiński

Część I

Wybrane aspekty zarządzania bezpieczeństwem

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2017
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190

Tom **XVIII** | Zeszyt **5** | Część **I** | ss. **9–21**

Daniel Jurewicz | daniel-jurewicz@wp.pl
Społeczna Akademia Nauk

Kompetencje konstytucyjnych organów państwa w zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym

Competences of the Constitutional State's Organs in Managing National Security

Abstract: The aim of the paper is to present and systematize the regulations that define the tasks and powers of the main subjects of the state in the management of national security, and to determine their common connections. The article describes the tasks and competences of the main bodies of the constitutional state in the management of national security. In the article the competences and prerogatives of the President of Poland in this field as well as the organization and responsibilities of the subject supporting it were presented. The scope of the tasks in the management of national security to be implemented by the National Security Council, the Cabinet Council and the National Security Bureau were discussed. The paper include also the permissions of Council of Ministers and its legal powers in the national security system.
Key words: national security, the President Poland, National Security Bureau, National Security Council, the management of national security.

Wprowadzenie

Pojęcie bezpieczeństwa państwa, definiowane jako stan uzyskany w wyniku zorganizowanej ochrony i obrony przed możliwymi zagrożeniami, wyrażony stosunkiem po-

tencjału obronnego do skali zagrożeń [Jurewicz 2016, s. 2] ma niewątpliwie kluczowe znaczenie dla funkcjonowania i rozwoju każdego społeczeństwa.

Dokonując analizy pojęcia państwa, rozpatrywanego jako przymusowej organizacji, wyposażonej w atrybuty władzy zwierzchniej po to, by ochraniać przed zewnętrznymi i wewnętrznymi zagrożeniami ład, zapewniający zasiedlającej jego terytorium społeczności, korzystne warunki egzystencji [Gulczyński 2007], należałoby postawić pytanie, jak we współczesnej strukturze organizacyjnej państwa polskiego umocowane są mechanizmy oraz określone prerogatywy służące właściwemu zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym.

W opublikowanej w 2013 r. przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN) Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej system bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) został zdefiniowany jako całość sił (podmiotów), środków i zasobów przeznaczonych przez państwo do realizacji zadań w dziedzinie bezpieczeństwa, odpowiednio do tych zadań zorganizowanych (w podsystemy i ogniwa), utrzymywanych i przygotowywanych. Obrazując system bezpieczeństwa narodowego, który tworzą wszystkie odpowiedzialne za bezpieczeństwo organy oraz instytucje należące do władz wykonawczych, ustawodawczych, sądowniczych oraz lokalnych, należy rozgraniczyć w tym systemie dwa główne podsystemy: podsystem kierowania i podsystemy wykonawcze, gdzie rola zarządcza skupiona jest na podsystemie kierowania.

W skład podsystemu kierowania wchodzą instytucje władzy publicznej i kierownicy jednostek organizacyjnych, którzy wykonują zadania związane z bezpieczeństwem narodowym, wraz z organami doradczymi i aparatem administracyjnym oraz stosowną infrastrukturą.

Szczególną funkcję w podsystemie kierowania bezpieczeństwem narodowym pełni Parlament RP, Prezydent RP i Rada Ministrów.

Celem niniejszej publikacji jest przedstawienie i usystematyzowanie uregulowań prawnych określających zadania i uprawnienia głównych podmiotów państwa w zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym, a także określenie ich wspólnych powiązań.

Rola Prezydenta RP w zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym

Rola Prezydenta RP w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego i jego wpływ na zarządzanie nim są aspektami niezaprzeczalnymi. Podstawowe umocowania prawne

określające rolę Prezydenta w tej przestrzeni zawarte są w Konstytucji RP. Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium [Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483]. Ponadto na podstawie przepisu art. 133 Konstytucji, Prezydent jest reprezentantem państwa „w stosunkach zewnętrznych".

Rozwinięcie zapisów konstytucyjnych, odnoszących się do kwestii ochrony i obrony suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, zostało doprecyzowane w ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej [Dz. U. 2016. poz 1634 z późn. zm.].

Wspomniany akt normatywny określa szereg uprawnień Prezydenta w aspekcie realizowanych przez niego czynności mających cechy zarządzania szeroko rozumianym bezpieczeństwem narodowym.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, stojąc na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, w szczególności:

1) zatwierdza, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, strategię bezpieczeństwa narodowego;

2) wydaje, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, w drodze postanowienia, Polityczno-Strategiczną Dyrektywę Obronną Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne dokumenty wykonawcze do strategii bezpieczeństwa narodowego;

3) zatwierdza, na wniosek Rady Ministrów, plany krajowych ćwiczeń systemu obronnego i kieruje ich przebiegiem;

4) postanawia, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, o wprowadzeniu albo zmianie określonego stanu gotowości obronnej państwa;

5) może zwracać się do wszystkich organów władzy publicznej, administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorców, kierowników innych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych o informacje mające znaczenie dla bezpieczeństwa i obronności państwa;

6) inicjuje i patronuje przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie [Dz.U 2016 poz 1834 z późn. zm.].

Należy przyjąć, że zatwierdzane i wydawane przez Prezydenta dokumenty stanowić będą podstawę do realizacji przedsięwzięć oraz planowania zamierzeń w sferze polityki bezpieczeństwa narodowego, jak również w sferze podejmowania czynności mających na celu doskonalenie systemu obronnego państwa. W dokumentach tych Prezydent określa główne, strategiczne kierunki działania pozostałych podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe. Przypisane kompetencje

w obszarze ochrony suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium zobowiązują Prezydenta do analizowania i oceny ewentualnych zagrożeń oraz umożliwiają podejmowanie określonych prawem działań mających charakter zarządczy, w celu przeciwdziałania tym zagrożeniom.

Przykładem takich działań mogą być określone w art. 136 Konstytucji RP uprawnienia Prezydenta, mówiące o tym, iż w zależności od charakteru i stopnia zagrożenia zewnętrznego państwa Prezydent może zarządzić, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej Polskiej [Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483].

Kolejną, istotną prerogatywę głowy państwa zawiera art. 234 Konstytucji stanowiący, że w czasie ogłoszonego stanu wojennego, w sytuacji gdy Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy, które podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym jego posiedzeniu.

Na podstawie zapisów Konstytucji, Prezydentowi nadane zostały szczególne uprawnienia, do dysponowania, w określonej sytuacji zaistniałej w państwie i w ściśle określonym czasie, elementami decyzyjnymi przynależnymi zarówno władzy ustawodawczej, jak i władzy wykonawczej. Podkreślić należy, iż tylko Prezydent został wyposażony w takie kompetencje, co potwierdza jego kluczową rolę w systemie zarządzania bezpieczeństwem narodowym.

W ustawie zasadniczej zawartych zostało także szereg innych uprawnień Prezydenta świadczących o jego nadrzędnej roli w zarządzaniu bezpieczeństwa państwa:

1) nadaje on – na wniosek Ministra Obrony Narodowej – określone w ustawach stopnie wojskowe;

2) w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji – na wniosek Rady Ministrów – może wprowadzić stan wojenny na części, albo na całym terytorium państwa;

3) w razie zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego – na wniosek Rady Ministrów – może wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy jednak niż 90 dni, stan wyjątkowy na części, albo na całym terytorium państwa [Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483].

Podkreślić należy, że nie tylko ustawa zasadnicza określa prerogatywy Prezydenta w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego. Wspomniana wcześniej Ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP określa i doprecyzowuje uprawnienia głowy państwa związane z zapisami Konstytucji dotyczącymi zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, sprawując zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, w szczególności:

1) określa, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych oraz ich przygotowań do obrony państwa;

2) wskazuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów osobę przewidzianą do mianowania na Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych;

3) posiada uprawnienia do uczestnictwa w odprawach kierowniczej kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych;

4) zatwierdza, na wniosek Ministra Obrony Narodowej w drodze postanowienia, narodowe plany użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa oraz organizację i zasady funkcjonowania wojennego systemu dowodzenia Siłami Zbrojnymi [Dz.U. 2016 poz. 1834 z późn. zm.].

Prezydent, na wniosek Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, decyduje o wysłaniu Sił Zbrojnych poza granice kraju. Odbywa się to w przypadku użycia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa w celu udziału w:

1) konflikcie zbrojnym lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojuszniczych;

2) misji pokojowej;

3) akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom.

Specyfika kierowania państwem i jego obroną w okresie wojny wymaga przyjęcia zasady jednoosobowego dowodzenia i ponoszenia jednoosobowej odpowiedzialności. Wymienione wcześniej zapisy konstytucyjne dotyczące uprawnień Prezydenta w tym zakresie, a w tym między innymi pełnienia funkcji zwierzchnika Sił Zbrojnych, możliwości zarządzenia powszechnej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych do obrony RP, mianowania na czas wojny Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, wydawania w okresie stanu wojennego rozporządzeń z mocą ustawy, predysponują Prezydenta do kierowania obroną państwa w okresie zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny.

Odnosząc się do zapisów Ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, należy zauważyć, że i tym aktem prawnym zostały nadane Prezydentowi uprawnienia, stawiające go na jednym z najważniejszych miejsc w systemie zarządzania bezpieczeństwem narodowym.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w czasie stanu wojennego w szczególności:

1) postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o przejęciu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania;

2) postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zwanych dalej „Siłami Zbrojnymi";

3) określa, na wniosek Rady Ministrów, zadania Sił Zbrojnych w czasie stanu wojennego;

4) może mianować, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych;

5) zatwierdza, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, plany operacyjnego użycia Sił Zbrojnych;

6) uznaje, na wniosek Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych, określone obszary Rzeczypospolitej Polskiej za strefy bezpośrednich działań wojennych [Dz.U. 2002 Nr 156 poz. 1301].

Rada Bezpieczeństwa Narodowego, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego i Rada Gabinetowa

Uwzględniając przyznane Prezydentowi szerokie kompetencje, odnoszące się do sprawowania funkcji zarządczych w systemie bezpieczeństwa narodowego, Konstytucja ustanawia Radę Bezpieczeństwa Narodowego, jako organ doradzający Prezydentowi w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa [Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483].

Konstytucja RP jest jedynym aktem prawnym powszechnie obowiązującym, dotyczącym działalności Rady. Szczegółowy zakres działania Rady określony został w Zarządzeniu Prezydenta RP z dnia 24 maja 2010 roku w sprawie trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

Zgodnie ze wspomnianym zarządzeniem do kompetencji Rady powoływanej przez Prezydenta należy rozpatrywanie wszystkich problemów dotyczących bezpieczeństwa państwa (zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego). W szczególności kompetencje Rady bezpieczeństwa Narodowego skupiają się na opiniowaniu i rozpatrywaniu:

1) generalnych założeń bezpieczeństwa RP;

2) założeń i kierunków polityki zagranicznej dotyczących zewnętrznego bezpieczeństwa Państwa;

3) strategicznych problemów bezpieczeństwa narodowego, a w szczególności interesów narodowych, zewnętrznych i wewnętrznych warunków bezpieczeństwa, operacyjnych i preparacyjnych koncepcji bezpieczeństwa;

4) projektów strategii bezpieczeństwa narodowego, Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej RP oraz kierunków rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;

5) zagrożeń dla wewnętrznego bezpieczeństwa państwa i środków przeciwdziałania tym zagrożeniom;

6) problemów pozamilitarnych przygotowań systemu bezpieczeństwa narodowego.

W skład Rady wchodzą:

1) Marszałek Sejmu;

2) Marszałek Senatu;

3) Prezes Rady Ministrów;

4) Minister Obrony Narodowej;

5) Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji;

6) Minister Spraw Zagranicznych;

7) Koordynator służb specjalnych;

8) szefowie ugrupowań politycznych posiadających klub parlamentarny lub poselski albo przewodniczący tych klubów;

9) Szef Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;

10) Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego pełniący jednocześnie obowiązki sekretarza Rady.

W sprawach szczególnej wagi Prezydent może zwołać Radę Gabinetową. Radę tę tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta. Decyzja o zwołaniu Rady Gabinetowej leży wyłącznie w gestii Prezydenta, co zostało określone w art. 141 Konstytucji.

Należy podkreślić jednak, że stanowiska przedstawiane w toku Rady Gabinetowej i dokonywane uzgodnienia nie mają charakteru prawnie wiążącego, lecz niosą w sobie jedynie istotny walor polityczny. W związku z powyższym wpływ tego organu, posiadającego umocowania konstytucyjne, na zarządzanie przestrzenią bezpieczeństwa narodowego przez Prezydenta może wydawać się znikomy. Zwołując posiedzenia Rady Gabinetowej, Prezydent może jedynie zwracać uwagę Rady Ministrów na ważne problemy, domagać się informacji co do zamiarów lub działań Rządu w tych obszarach, a także ustalać z Radą Ministrów wspólną strategię w określonych kwestiach.

Dokonując przeglądu narzędzi pozostających w posiadaniu Prezydenta, mających za zadanie wspierać go w kwestiach zarządzania bezpieczeństwem narodowym, należy podkreślić istotną rolę Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Mając na uwadze konstytucyjne kompetencje Prezydenta jako organu stojącego na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, koniecznym jest zachowanie jego aktywności w procesie kreowania strategii i polityki bezpieczeństwa narodowego, a co za tym idzie, właściwego poziomu zarządzania bezpieczeństwem narodowym, we współdziałaniu z Radą Ministrów, Prezesem Rady Ministrów, poszczególnymi ministrami oraz pozostałymi

organami państwowymi. W tym celu zachodzi konieczność dysponowania przez Prezydenta odpowiednim aparatem zdolnym do monitorowania i analizy bieżącej sytuacji w przestrzeni bezpieczeństwa narodowego, a także wypracowywania koncepcji o charakterze strategicznym. Podmiotem tym, wspierającym Prezydenta RP w procesie zarządzania bezpieczeństwem narodowym, stało się Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (BBN).

Umocowania prawne Biura Bezpieczeństwa Narodowego można odnaleźć w art. 11 Ustawy z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony RP. Przy pomocy Biura Bezpieczeństwa Narodowego Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności. Biuro jest także merytoryczno-organizacyjnym zapleczem powoływanej przez Prezydenta Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie ustawowego upoważnienia, określa organizację oraz zakres działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego [Dz.U. 2016 poz. 1834 z późn. zm.]

Organizację i zakres działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego określono w Zarządzeniu Nr 2 Prezydenta RP z dnia 11 sierpnia 2010 roku w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego. Zarządzeniem tym Prezydent wprowadził Regulamin Biura Bezpieczeństwa Narodowego, stanowiący podstawę określającą jego szczegółowe kompetencje, strukturę i zakres działania[1].

Do zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego należy:

1) realizowanie powierzonych przez Prezydenta zadań w zakresie bezpieczeństwa i obronności, w tym inicjowanie i udział w przygotowaniu koncepcji oraz planów organizacji i funkcjonowania zintegrowanego systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, a także nadzór nad ich realizacją;

2) monitorowanie i analizowanie kształtowania się strategicznych warunków bezpieczeństwa narodowego oraz przygotowywanie ocen i wynikających z nich wniosków;

3) monitorowanie, ocena i opiniowanie bieżącej działalności Sił Zbrojnych RP, perspektywicznych programów rozwojowych oraz planów operacyjnych ich użycia - w ramach zwierzchnictwa nad nimi Prezydenta RP;

4) opracowywanie i opiniowanie dokumentów o charakterze strategicznym (koncepcji, dyrektyw, planów, programów) w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w odniesieniu do których kompetencje posiada Prezydent, a także nadzór nad realizacją zawartych w nich zadań,

1. Zmiana struktury organizacyjnej określona została w Zarządzeniu Nr 1 Prezydenta RP z dnia 30 stycznia 2012 roku, zmieniającym zarządzenie w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

5) współpraca z organami władzy publicznej i organizacjami społecznymi w sprawach dotyczących bezpieczeństwa narodowego;

6) monitorowanie, ocena i opiniowanie bieżącej działalności organów władzy publicznej i innych państwowych jednostek organizacyjnych w sferze bezpieczeństwa pozamilitarnego, w tym bezpieczeństwa publicznego i społeczno-gospodarczego oraz formułowanie opinii i wniosków w tym zakresie;

7) opracowywanie i opiniowanie projektów aktów normatywnych i innych aktów prawnych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego;

8) merytoryczna obsługa funkcjonowania Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

Struktura Biura Bezpieczeństwa Narodowego został dobrana w sposób umożliwiający bezkonfliktową i sprawną realizację zadań mających na celu wsparcie Prezydenta RP w procesie zarządzania bezpieczeństwem narodowym, a w szczególności zadań w zakresie bieżących i długofalowych analiz oraz projektowania koncepcji strategicznych odnoszących się do problematyki bezpieczeństwa narodowego w wymiarze krajowym i międzynarodowym oraz strategii i planowania strategicznego w tym obszarze.

W skład Biura bezpieczeństwa Narodowego wchodzą:

1) Gabinet Szefa Biura;

2) Departament Analiz Strategicznych;

3) Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi;

4) Departament Prawa i Bezpieczeństwa Pozamilitarnego;

5) Pion Pełnomocnika do spraw ochrony informacji niejawnych.

Zapisy regulaminu Biura Bezpieczeństwa Narodowego określają także kompetencje Szefa Biura, w zakresie powoływania w drodze zarządzenia, zespołów o charakterze doraźnym, do realizacji określonych zadań oraz ustalania ich nazwy, zakresu i trybu działania a także składu osobowego.

Kompetencje Rady Ministrów w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego

Analizując kompetencje Rady Ministrów w obszarze bezpieczeństwa narodowego, nie sposób nie podkreślić znaczenia art. 146 Konstytucji, stanowiącego, że Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej, a w tym:

1) zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny;

2) zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa;

3) sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej;

4) sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi [Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483]

Kompetencje Rady Ministrów, związane z zapewnieniem zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju, określa art. 6 Ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. Do zadań tych należy w szczególności:

1) opracowywanie projektów strategii bezpieczeństwa narodowego;

2) planowanie i realizacja przygotowań obronnych państwa, zapewniających jego funkcjonowanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny, w tym planowanie przedsięwzięć gospodarczo-obronnych oraz zadań wykonywanych na rzecz Sił Zbrojnych i wojsk sojuszniczych;

3) przygotowywanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, w tym obroną państwa, i organów władzy publicznej do funkcjonowania na stanowiskach kierowania;

4) utrzymywanie stałej gotowości obronnej państwa, wnioskowanie do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o jej podwyższanie w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny oraz o jej obniżanie stosownie do zmniejszania stopnia zagrożenia;

5) określanie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa państwa, w tym obronności oraz przygotowywanie ich szczególnej ochrony;

6) przygotowanie na potrzeby obronne państwa i utrzymywanie w stałej gotowości jednolitych systemów obserwacji, pomiarów, analiz, prognozowania i powiadamiania;

7) przygotowanie systemu stałych dyżurów na czas zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i wojny;

8) określanie zasad wykorzystania służby zdrowia i infrastruktury technicznej państwa na potrzeby obronne, w tym sposobu zabezpieczania przestrzeni powietrznej i wód terytorialnych w razie zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa i w czasie wojny;

9) zapewnianie funkcjonowania systemu szkolenia obronnego w państwie;

10) prowadzenie kontroli stanu przygotowań obronnych w państwie [Dz.U. 2016 poz. 1834 z późn. zm.]

Uszczegółowienia kompetencji Rady Ministrów przedstawionych powyżej możemy doszukać się w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2004 roku w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym.

W rozporządzeniu tym określono organizację i tryb przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, a także warunki funkcjonowania władzy publicznej na stanowiskach kierowania [Dz.U. z 2004 Nr 98 poz. 978].

Równie istotne uprawnienia rządu w dziedzinie bezpieczeństwa określone zostały w Ustawie z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym, której zapisy stanowią, że Rada Ministrów sprawuje zarządzanie kryzysowe na terytorium Polski, rozumiane jako działalność organów administracji publicznej, będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym [Dz.U. z 2007 r. Nr 89 poz. 590 z późn. zm.].

Niezależnie od kompetencji Rady Ministrów, istnieją zadania nałożone na poszczególnych ministrów uczestniczących przecież w kreowaniu i realizacji polityki państwa, w tym także polityki bezpieczeństwa. Uwzględniając zapisy art. 37 Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, należy zauważyć, że każdy z ministrów, kierujący określonym działem, zobowiązany jest do realizacji określonych w innych przepisach działań obejmujących obronność i ochronę bezpieczeństwa państwa [Dz.U. z 2007 r. Nr 65 poz. 437 z późn. zm.].

Podsumowanie

Analizując funkcjonujący w Polsce system bezpieczeństwa narodowego, a także uprawnienia poszczególnych organów władzy, mających wpływ na zarządzanie tym systemem, w wielu przypadkach można zauważyć rozproszenie kompetencji w przepisach precyzujących zadania władz i instytucji państwowych zaliczanych do podsystemu kierowania.

Dotyczy to przede wszystkim wzajemnych relacji pomiędzy Prezydentem i podporządkowanym mu Biurem Bezpieczeństwa Narodowego a Radą Ministrów, Prezesem Rady Ministrów czy ministrem obrony narodowej. Przyjęte rozwiązania opierają się w większości na konieczności wzajemnej współpracy tych organów, co w przypadku wystąpienia istotnego zagrożenia, kryzysu lub wojny może utrudnić sprawne zarządzanie bezpieczeństwem.

Daje się zauważyć brak jakichkolwiek rozwiązań ustawowych regulujących kwestie bezpieczeństwa w sposób kompleksowy. Rozwiązanie to pozwoliłoby określić podmiot dominujący w przestrzeni zarządzania bezpieczeństwem narodowym.

Przepisy Konstytucji RP określające Prezydenta jako strażnika suwerenności, bezpieczeństwa państwa i nienaruszalności jego terytorium mogą sugerować wypełnianie tejże dominującej roli właśnie przez niego. Jednakże należy zauważyć, analizując przedstawione w treści szczegółowe kompetencje poszczególnych

organów, że niejednokrotnie Prezydent nie ma możliwości samodzielnego podejmowania decyzji dotyczących najważniejszych problemów związanych z bezpieczeństwem narodowym.

Kompleksowe uregulowanie przedmiotowych zagadnień pozwoliłoby określić podmiot dominujący w systemie, a także zapewniłoby sprawne funkcjonowanie i współdziałanie poszczególnych elementów podsystemu kierowania bezpieczeństwem narodowym i sprawne zarządzanie nim.

Bibliografia

Gulczyński M. (2007), *Nauka o polityce,* Druktur, Warszawa.

Jurewicz D. (2016), *Przygotowania do militaryzacji w świetle regulacji prawnych w RP,* Społeczna Akademia Nauk, Łódź.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia z dnia 27 kwietnia 2004 roku w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym (Dz.U. z 2004 Nr 98 poz. 978).

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U z 2007 r. Nr 65 poz. 437 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz.U. 2016 poz. 1834 z późn. zm).

Ustawia z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89 poz. 590 z późn. zm.).

Zarządzenie Nr 2 Prezydenta RP z dnia 11 sierpnia 2010 roku w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Zarządzenie Nr 1 Prezydenta RP z dnia 30 stycznia 2012 roku zmieniające zarządzenie w sprawie organizacji oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Zarządzenie Prezydenta RP z dnia 24 maja 2010 roku w sprawie trybu działania Rady Bezpieczeństwa Narodowego.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2017
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190

Tom **XVIII** | Zeszyt **5** | Część **I** | ss. **23–34**

Marek Zbigniew Kulisz | marek@kulisz.com.pl
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nysie

Wybrane wyzwania procesu strategicznego zarządzania bezpieczeństwem RP

Selected Challenges of the Strategic Process of Security Management in Poland

Abstract: Socio-economic development makes it still reveal new elements of safety, especially in the internal dimension of state activity. In this situation, public administration bodies are obliged to re-examine the process of ensuring safety. Article presents a dilemma level of government's administration in the process Polish security management. From the standpoint of the functioning of central government administration bodies indicated the lack of reference to the strategic paper's, in practice, to ensure security in the socio-economic state. It highlighted the lack of political stability and consistent implementation of strategic thought in the various levels of security. It pointed out the discrepancies in both naming of documents and the time horizon, how the adoption of these documents and procedures for the realization. The author believes that these dilemmas impede the development of a uniform system of planning and programming of national security.
Key words: National security, security management, planning and coordination of national security.

Wstęp

Rozwój cywilizacyjny i społeczny Polski sprawiają, że ujawniają się wciąż nowe elementy składowe bezpieczeństwa, z jednoczesnym zacieraniem się różnic pomiędzy

bezpieczeństwem państwa a bezpieczeństwem narodowym. Jest to typowe zjawisko dla okresu transformacji ustrojowo-gospodarczej Europy Środkowo-Wschodniej końca XX w. Wówczas dynamiczna zmienność warunków otoczenia, postęp cywilizacyjny i zmiana zakresu potrzeb społeczeństw [Stańczyk 1996, s. 19], w naturalny sposób wymusiła nowe pojmowanie kategorii bezpieczeństwa państwa i wyłonienie jego zasadniczych obszarów: wojskowego, politycznego, społecznego, ekonomicznego i ekologicznego [Buzan 1991, s. 19].

Analiza funkcjonowania tych płaszczyzn dobitnie wskazuje, że występują między nimi wyraźne związki przyczynowo-skutkowe [Kulisz 2008, ss. 108–112]. Przy czym poszczególne płaszczyzny bezpieczeństwa zachodzą na siebie, a ponadto każda płaszczyzna bezpieczeństwa może mieć swój wymiar zarówno zewnętrzny, jak i wewnętrzny. Te relacje wpływają nie tylko na warunki przetrwania narodu w stabilnych granicach terytorialnych państwa, ale również kształtują warunki rozwoju narodu. Wymusiło to konieczność innego, nowego spojrzenia na proces strategicznego zarzadzania bezpieczeństwem zarówno w teorii, jak i praktyce życia społeczno-gospodarczego państwa.

Dlatego celem tego artykułu jest ukazanie wybranych wyzwań dla procesu zarządzania bezpieczeństwem RP. Autor zamierza osiągnąć ten cel przy wykorzystaniu szeregu metod badawczych, w tym m.in. analizy, syntezy, abstrahowania, indukcji i dedukcji, logicznego poznania naukowego czy wnioskowania. W osiągnięciu powyższego celu pomocne będzie również doświadczenie praktyczne Autora, zdobyte w trakcie 15-letniej pracy w głównych organach administracji rządowej.

Analiza środowiska bezpieczeństwa

Warto podkreślić, że w procesie kształtowania polityki bezpieczeństwa państwa, oprócz klasycznych funkcji zarządzania, szczególną rolę odgrywa analiza środowiska bezpieczeństwa. Dotyczy to w szczególności tych sytuacji, w których czas jest głównym determinantem działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom. W takich sytuacjach priorytetem jest szybkie, jasne i klarowne przełożenie zamiaru działania (koncepcji strategicznej), opracowanej na najwyższym szczeblu zarządzania, na konkretne szczegółowe cele realizacyjne dla elementów systemu bezpieczeństwa narodowego. Pozyskiwanie informacji źródłowej i dokonywanie stosownych analiz pod kątem pojawiających się szans i zagrożeń, a także wskazywanie dla organów władzy wykonawczej nie tylko pozyskanych informacji w postaci syntetycznych raportów, ale również wariantów rozwiązań, znacznie ułatwia podejmowanie trafnych decyzji.

Istotną rolę powinny tu odgrywać specjalistyczne ośrodki analityczno-strategiczne, zdolne do interdyscyplinarnego odczytywania rezultatów pracy analitycznej różnych służb i instytucji państwowych oraz weryfikowania zbioru danych w oparciu o doradztwo ośrodków akademickich [Stańczyk 2007, s. 18]. Ma to szczególnie istotne znaczenie w procesie zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Sytuacjom takim towarzyszy z reguły olbrzymia dawka stresu, a wówczas rzetelna analiza środowiska i realne dane dotyczące zagrożeń, stają się fundamentem poprawnego procesu zarządzania bezpieczeństwem.

Powyższy aspekt łatwo uwypuklić w kontekście modelu szwajcarskiego politologa Daniela Frei'a, który sformułował tezę o występowaniu czterech stanów bezpieczeństwa [Stańczyk 1996, s. 17].

W pierwszym wypadku, właściwego postrzegania zagrożenia, wyróżnione zostały dwa stany bezpieczeństwa państwa: realnego bezpieczeństwa oraz jego braku. Stan pierwszy jest oczywiście najbardziej pożądany dla stabilności wewnętrznej i niezakłóconego rozwoju państwa (narodu). Tu władza publiczna właściwie ocenia niski poziom realnych zagrożeń i adekwatnie do ich skali planuje niewielkie środki budżetowe na ich zwalczanie. W tym stanie władza również właściwie potrafi dokonać oceny zagrożeń w przyszłości (potencjalnych, a nawet hipotetycznych) i do ich przewidywanej skali podjąć adekwatne działania profilaktyczne. Tu godne podkreślenia jest również i to, że środki z budżetu państwa czy budżetów samorządów mogą być wydatkowane na społeczne programy rozwoju, co dodatkowo wzmacnia społeczną usługę bezpieczeństwa. Drugi stan braku bezpieczeństwa ma negatywne skutki dla rozwoju sytuacji wewnętrznej państwa, gdyż rodzi określone skutki finansowe w postaci przygotowań do przeciwdziałania zbliżającym się zagrożeniom, a co za tym idzie – ograniczenie środków na rozwój w innych dziedzinach działalności społecznej. Niepodjęcie takich kroków przez organy władzy publicznej mogłoby skutkować poważnymi konsekwencjami dla integralności państwa i rozwoju narodu. Podkreślić jednak należy, że świadome realnych zagrożeń społeczeństwo akceptuje działania organów władzy, a nawet je popiera, tworząc wraz z tymi organami społeczną usługę bezpieczeństwa. W obu przypadkach społeczeństwo odczuwa swoistą „ulgę", że organy władzy publicznej dbają o bezpieczeństwo swoich obywateli [Kulisz 2014, s. 250].

Z odmienną sytuacją mamy do czynienia w przypadku nierzetelnej (błędnej) analizy występujących zagrożeń, tzw. fałszywego postrzegania zagrożeń przez organy władzy publicznej. Daniel Frei wyróżnia wówczas stan fałszywego bezpieczeństwa oraz stan obsesji. Pierwszy z nich jest bardzo niebezpieczny, gdyż nagłe i niespodziewane pojawienie się zagrożeń w jakiejkolwiek dziedzinie działalności zawsze rodzi negatywne konsekwencje dla rozwoju społeczeństwa oraz pociąga za sobą spóźnio-

ne reakcje w zakresie usuwania negatywnych skutków pojawienia się tych zagrożeń. Podkreślić należy, że społeczeństwo w pierwszym okresie tego stanu, nieświadome zbliżających się realnych zagrożeń, w pełni popiera działania władzy, która zamiast przygotować obywateli na nadchodzące zagrożenia, wydaje środki budżetowe np. na różne społeczne programy rozwoju. W sytuacji jednak pełnego uwidocznienia się realnego zagrożenia, działania organów władzy stają się spóźnione i chaotyczne. Społeczne programy rozwoju nagle muszą zostać przerywane, a środki budżetowe przeznaczane są w trybie pilnym na zwalczanie skutków wystąpienia zagrożeń. Te spóźnione reakcje władzy nie zmienią jednak społecznego odczucia frustracji, a nawet wrogości wobec władzy. Niezależnie od finansowych skutków takich działań, wystąpią na długie lata skutki utraty społecznego zaufania do władzy. Przeciwstawny stan obsesji ma również negatywne skutki dla rozwoju społeczeństwa. Błędna ocena środowiska bezpieczeństwa sprawia, że organy władzy publicznej podejmują decyzje odnośnie wydatkowania środków budżetowych na przygotowanie się do zagrożeń, które *de facto* wcale się nie pojawią. Społeczeństwo „oszukiwane" wizją zbliżających się zagrożeń, w pierwszym okresie tego stanu, w pełni popiera działania władzy, która wydaje środki budżetowe zarówno na programy obronne (np. zwiększenie potencjału militarnego), jak i ochronne (np. budowy wałów powodziowych), zamiast realizować społeczne programy rozwoju (np. budowy autostrad czy budownictwa mieszkalnego). Jednak w sytuacji permanentnego braku uwidocznienia się realnego zagrożenia (takiego jak wróg zagrażający naszym granicom, fala groźnych przestępstw czy powódź), działania organów władzy zaczynają być przez społeczeństwo oceniane negatywnie. Dostrzega ono też brak nowych autostrad, sieci wodociągowych, oczyszczalni ścieków czy nowych mieszkań. W tym stanie również, niezależnie od finansowych skutków działań organów władzy, wystąpią na długie lata skutki utraty społecznego zaufania do władzy. Trzeba mieć jednak także świadomość, że bezpodstawna realizacja programów zbrojeniowych i np. zwiększanie potencjału obronnego może być postrzegana przez naszych sąsiadów jako wrogi akt, mający na celu kreowanie z pozycji siły polityki sąsiedzkiej czy regionalnej. Może to mieć negatywne skutki już nie tylko dla sytuacji wewnętrznej państwa, ale również dla równowagi stosunków międzynarodowych [Kulisz 2014, s. 251].

Proces planowania bezpieczeństwa narodowego III RP

Analiza chronologiczna dokumentów występujących w podsystemie planowania bezpieczeństwa III RP pozwala wysnuć wnioski, iż spotkać można było dokumenty

o nazwie: polityka, strategia czy program i to najczęściej z przymiotnikiem „strategiczny" [Kulisz 2007, ss. 43–56]. Niestety powyższe nazewnictwo powszechnie używane było zamiennie, co wprowadza pewien chaos pojęciowy. Jako przykład można podać „Krajowy Program Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2006–2008", który zawierał w sobie zarówno „Krajową Strategię Emerytalną", jak i „Krajowy Plan na rzecz opieki zdrowotnej i opieki długoterminowej". Tymczasem przez politykę należałoby rozumieć działalność danego podmiotu, ośrodka decyzyjnego, ukierunkowaną na realizację ustalonych celów za pomocą określonych środków, co implikuje działania zmierzające do orientowania społeczności ku przyszłemu, zaplanowanemu społeczeństwu [Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego 2002, s. 98]. Ten sam słownik na s. 131 wskazuje, że strategia dotyczy długofalowego działania, ukierunkowanego na osiągnięcie założonych celów.

Podkreślić należy, że tak rozumiana strategia przeplata się z polityką i odwrotnie, stąd może wynikać fakt, że pojęcia te powszechnie wykorzystywano zamiennie. Trzeba mieć jednak świadomość, iż nadrzędną rzeczą polityki (jako domeny działania organów decyzyjnych) jest określenie celów, a główną domeną strategii jest wskazanie sposobów ich osiągnięcia (tzw. dróg dojścia), w ramach przemyślanej i konsekwentnie realizowanej koncepcji działania [Sałajczyk 1994, s. 20].

Program jest natomiast zbiorem zadań ujętych w formie zestawienia rzeczowo-finansowego na dany okres planistyczny. Z kolei plan powinien być zbiorem konkretnych działań (czynności) do wykonania wraz z przypisanymi wykonawcami, terminami realizacji oraz określonymi środkami finansowymi.

Mając powyższe na względzie, na szczeblu strategicznym państwa należałoby wyjść od określenia polityki bezpieczeństwa, która powinna określić cele państwa w dziedzinie zapewniania bezpieczeństwa dla narodu. Z kolei strategia bezpieczeństwa powinna wskazać środki i sposoby będące w dyspozycji państwa, niezbędne do osiągnięcia tych celów, jako przemyślanych i konsekwentnie realizowanych koncepcji działania w poszczególnych płaszczyznach bezpieczeństwa. Elementami wykonawczymi zaś strategii powinny być programy (plany działania), które szczegółowo ujmowałyby zadania, wykonawców, terminy wykonania wraz z niezbędnymi środkami finansowymi na szczeblu operacyjnym.

Taki metodologiczny tok postępowania niestety nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w poszczególnych obszarach (płaszczyznach) bezpieczeństwa. W procesie planistycznym, realizowanym w resortach administracji rządowej, opracowywane polityki przeplatają się ze strategiami, programami i planami, tworząc chaos pojęciowy i dopiero uważna lektura dokumentu pozwala zorientować się, z jakim dokumentem mamy do czynienia.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden bardzo ważny aspekt opracowywanych dokumentów, dotyczących danych rodzajów (płaszczyzn) bezpieczeństwa. Otóż dokumenty dotyczące obronności państwa odnoszą się bezpośrednio do „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej" (SBN). Tymczasem już w wersji dokumentu z 2007r., w pkt. 84 stwierdzono, że SBN dotyczy całościowej wizji bezpieczeństwa, odpowiadającej współczesnym realiom międzynarodowym oraz charakterowi zagrożeń i wyzwań [SBN 2007, s. 21]. Zostało to potwierdzone również w nowelizacji dokumentu z 2014 r. [SBN 2014, s. 7]. Jednakże strategiczne dokumenty dotyczące rodzajów (płaszczyzn) bezpieczeństwa ekologicznego, ekonomicznego, społecznego i in. nie odnoszą się do SBN RP, a raczej do Średniookresowej Strategii Rozwoju Kraju 2020 (ŚSRK), która skupia swoją uwagę na stabilnym rozwoju kraju w dziedzinach, gdzie możliwe jest efektywne wykorzystywanie funduszy UE w celu wzmocnienia i wykorzystania gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności [ŚSRK 2012, s. 27].

Dlaczego dokumenty te nie odnoszą się bezpośrednio do SBN? Jest to zrozumiałe, jeśli uwzględnimy, że zgodnie z zapisami art. 6 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów powinna opracowywać strategię bezpieczeństwa narodowego, tylko w ramach zapewnienia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Zmieniło się jednak samo pojmowanie bezpieczeństwa państwa, a sami autorzy SBN kierują się już od 2007 r. bardziej zapisami art. 5 Konstytucji RP niż ww. delegacją ustawową.

Ten swoisty paradoks prawny nie powinien przesłaniać istoty zarządzania współczesnym bezpieczeństwem narodowym, gdzie działania organów władzy publicznej powinny uwzględniać nie tylko zapisy SBN, ale również ŚSRK. Niestety oba dokumenty nie zostały ze sobą skorelowane, choć oba przyjęte zostały przez Radę Ministrów i w pewnym sensie się uzupełniają.

Biorąc powyższe pod uwagę, należałoby postawić fundamentalne pytanie, który z dokumentów powinien być pierwotny i dlaczego? Szukając rozwiązania tego dylematu, należałoby wyjść od tego, że współcześnie, w przypadku specyficznej organizacji, jaką jest państwo, zapewnienie bezpieczeństwa dotyczy umiejętnego globalnego (całościowego) spojrzenia na osiąganie założonych celów strategicznych w środowisku bezpieczeństwa. Pozwala to podjąć działania dotyczące eliminowania (ograniczania) wieloaspektowych zagrożeń, a tym samym zagwarantowania z jednej strony przetrwania narodu w stabilnych granicach terytorialnych państwa, a z drugiej stworzenia warunków do stabilności wewnętrznej państwa, dającej możliwość, a w zasadzie pewność wszechstronnego i niezakłóconego rozwoju, co w konse-

kwencji umożliwi zaspokojenie wszelkich egzystencjalnych i behawioralnych potrzeb społeczeństwa [Kulisz 2011, s. 385]. Należałoby zatem połączyć oba dokumenty w jedną wizję strategiczną państwa w dziedzinie bezpieczeństwa, która stanowiłaby fundament bezpieczeństwa zapisany w art. 5 Konstytucji RP.

Implementacja procesu zarządzania bezpieczeństwem narodowym

Analiza przedmiotowego ujęcia bezpieczeństwa pozwala wysnuć wniosek, że nie ma w zasadzie strategii (programu) realizowanego wyłącznie przez jeden resort [Kulisz 2008, s. 111]. Jest to zgodne z zapisami art. 34, ust. 1 Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, która zobowiązuje poszczególnych ministrów do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działów, którym kierują oraz do przedkładania w tym zakresie inicjatyw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów. Można zatem wyszczególnić podmiot bezpośrednio odpowiedzialny za inicjowanie wszelkich działań Rady Ministrów w danej płaszczyźnie bezpieczeństwa, a także podmioty bezpośrednio zaangażowane w realizację danych strategii czy programów oraz podmioty współpracujące. Ponieważ realizacja strategii czy programu wymaga każdorazowo zaangażowania więcej niż jednego resortu, istotnego znaczenia nabiera współpraca pomiędzy podmiotami bezpośrednio i pośrednio zaangażowanymi w realizację tych przedsięwzięć dotyczących procedur zapewniania danego rodzaju bezpieczeństwa. Ta swoista zależność pomiędzy różnymi resortami wynika nie tylko ze złożoności problematyki poszczególnych rodzajów bezpieczeństwa, ale również z zakresu kompetencji poszczególnych resortów. Przepływ strumieni decyzyjno-informacyjnych pomiędzy resortami tworzy swoistą sieć połączeń przyczynowo-skutkowych, której stopień zagęszczenia uzależniony jest od szczegółowości podziału systemu bezpieczeństwa narodowego na poszczególne podsystemy.

Cechą charakterystyczną, która znacznie utrudnia wdrażanie przyjętych założeń strategicznych, jest brak ciągłości realizacyjnej w przypadku zmiany władzy. W praktyce dnia codziennego każdy zmiana na scenie politycznej wiąże się z nową wizją zarządzania bezpieczeństwem. Jest to z jednej strony prerogatywa każdego nowego organu decyzyjnego, ale z drugiej strony brak rzetelnego określenia, jakie działania będą kontynuowane, jakie dokumenty wymagają nowelizacji, a które zostaną odrzucone w całości, z jakich przyczyn i jakie to przyniesie skutki społeczno-ekonomiczne, utrudnia osiąganie wizji bezpieczeństwa.

Innym elementem, znacznie utrudniającym implementację dokumentów strategicznych, jest brak ich wariantowego opracowania, adekwatnie do dynamicznych zmian środowiska bezpieczeństwa. Tymczasem wariantowość przyjętych rozwiązań realizacyjnych zmniejsza ryzyko zakłóceń finansowania poszczególnych etapów strategii (programów) w trakcie okresowych kryzysów gospodarczych i trudności budżetu państwa. W tym zakresie krokiem w dobrym kierunku było podjęcie przez Radę Ministrów decyzji o rozpoczęciu od 2013 roku planowania strategicznych zamierzeń, w tym także realizowanych w obszarze bezpieczeństwa narodowego, w ramach Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Jest to plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa, sporządzany w układzie obejmującym 22 funkcje państwa, rozbite na zadania i podzadania, wraz celami oraz miernikami stopnia wykonania danej funkcji (zadania). Plan ten stanowi podstawę do przygotowywania projektu ustawy budżetowej na każdy następny rok budżetowy jako budżetu zadaniowego uwzględniającego również zadania z obszaru bezpieczeństwa narodowego.

Proces implementacyjny jest utrudniony również ze względu na brak możliwości dokonania globalnego porównania poszczególnych programów z punktu widzenia potrzeb funkcjonowania zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego oraz ekonomiczności podejmowanych działań. Na szczeblu strategicznym państwa nie ma organu, który analizowałby poszczególne programy wieloletnie i strategie (zwłaszcza w obszarze bezpieczeństwa narodowego) i informował Radę Ministrów o stwierdzonych zagrożeniach lub o hierarchii ważności poszczególnych przedsięwzięć, planów, programów czy strategii. Tymczasem powinno to mieć szczególne znaczenie dla poprawnie tworzonego budżetu zadaniowego.

Warto również w tym miejscu wspomnieć o procesie kontroli etapu realizacyjnego strategii i programów wieloletnich. Organ zatwierdzający poszczególne strategie lub programy na ogół wymusza zapis o konieczności składania okresowych sprawozdań z kolejnych etapów realizacji tych dokumentów. Problem polega jednak na tym, że te sprawozdania na ogół ograniczają się do suchego przedstawienia, co zostało zrobione (wykonane) na danym etapie realizacyjnym. Takie sprawozdania nie dają jednak informacji pozwalających jednoznacznie ocenić, na ile wykonane czynności zbliżyły realizatorów do osiągnięcia celów zapisanych w programie. Nie pozwala to zatem na określenie, bez szczegółowej analizy założeń wstępnych, czy działania podążały we właściwym kierunku, czy też konieczna jest modyfikacja.

Podsumowanie

Konkludując, w procesie zarządzania bezpieczeństwem narodowym w perspektywie długoterminowej, poważnym wyzwaniem jest właściwa analiza środowiska bezpieczeństwa, umiejętny proces planowania bezpieczeństwa narodowego, a także właściwa implementacja dokumentów planistycznych.

Z przedstawionych konstatacji wynika, że rzetelna ocena środowiska bezpieczeństwa ma ogromne znaczenie dla właściwego zaplanowania działań, nie tylko przez poszczególne podmioty odpowiedzialne za realizację bezpieczeństwa dziedzinowego, ale w skali makro ma ogromne znacznie dla poprawności funkcjonowania całego procesu zapewniania bezpieczeństwa państwa, w tym dla niezakłóconego funkcjonowania społeczeństwa we wszystkich dziedzinach jego aktywności.

Istotnym wyzwaniem dla organów decyzyjnych jest proces planowania bezpieczeństwa narodowego. Tu metodologiczny tok postępowania (od polityki przez strategię do programu i planu działania) niestety nie zawsze znajduje odzwierciedlenie w poszczególnych obszarach (płaszczyznach) bezpieczeństwa.

Ponadto funkcjonowanie powszechnego poglądu, że SBN dotyczy tylko bezpieczeństwa zewnętrznego państwa oraz brak formalnych zapisów dotyczących konieczności korelacji SBN z ŚSRK sprawia, że na szczeblu Rady Ministrów podejmowane były i są doraźne działania dotyczące różnych płaszczyzn bezpieczeństwa. Zarówno w obszarze bezpieczeństwa publicznego, ekonomicznego, ekologicznego czy zdrowotnego i innych płaszczyzn, opracowywane są dokumenty, które dotyczą bezpośrednio lub pośrednio bezpieczeństwa narodowego, zwłaszcza w wymiarze wewnętrznym, ale nie mają powiązania co do celów, horyzontu czasowego, sposobów realizacji, jak i sposobów finansowania.

Nic więc dziwnego, że w podejmowanych działaniach poszczególnych ministrów oraz kierowników centralnych organów administracji publicznej brakuje efektu synergii i niewiele tu zmieni zapisanie w nowej SBN RP obowiązku podejmowania wysiłków na rzecz optymalnego wykorzystania na potrzeby bezpieczeństwa wszystkich zasobów pozostających w dyspozycji państwa w sferze obronnej, ochronnej, społecznej i gospodarczej, gdzie kluczową rolę ma odgrywać ich właściwa integracja w systemie bezpieczeństwa narodowego [SBN 2014, s. 7]. Już dzisiaj Rada Ministrów na mocy zapisów konstytucji odpowiada za bezpieczeństwo państwa w wymiarze zewnętrznym i wewnętrznym, nie tworzy jednak swoistego sytemu zarządzania bezpieczeństwa, rozumianego jako zintegrowany zbiór wzajemnie powiązanych elementów, wydzielonych w celu przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa we wszystkich sferach zewnętrznej, jak i wewnętrznej działalności państwa. Popra-

wa tego stanu jest możliwa w sytuacji, gdy zmieni się mentalne myślenie podmiotów decyzyjnych o istocie bezpieczeństwa narodowego.

Bibliografia

Buzan B. (1991), *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.

Krzyżanowski L. (1985), *Podstawy nauki zarządzania*, Wydaw. Naukowe PWN, Warszawa.

Kulisz M.Z. (2007), *Proces planowania bezpieczeństwa państwa w okresie transformacji ustrojowej*, Wydaw. Zakład Wydawnictw Statystycznych, Radom.

Kulisz M.Z. (2008), *Analiza bezpieczeństwa państwa na płaszczyźnie przedmiotowej*, Wydaw. Zakład Wydawnictw Statystycznych, Radom.

Kulisz M.Z. (2011), *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem Rzeczypospolitej Polskiej. Rozprawa habilitacyjna*, Wyd. Akademia Obrony Narodowej, dodatek do Zeszytów Naukowych, Warszawa.

Kulisz M.Z. (2014), *Wyzwania procesu realizacji usługi bezpieczeństwa państwa*, „ZN Wyższej Szkoły Finansów i Prawa w Bielsku-Białej", Nr 4 (2014), ss. 245–267.

Sałajczyk S.P. (1994), *Strategia w polityce współczesnych państw. Aspekty teoretyczne* [w:] **R. Kuźniar,** *Między polityką a strategią*, Wydaw. Fundacja Studiów Międzynarodowych UW, Warszawa.

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego (2002), Akademia Obrony Narodowej, Wyższe Kursy Obronne, Warszawa.

Stańczyk J. (2007), *Wielowymiarowość bezpieczeństwa – zarys problematyki* [w:] *Bezpieczeństwo człowieka, a proces wsparcia społecznego*, praca zbiorowa pod red. naukową **J. Dębowskiego, E. Jarmocha, A.W. Świderskiego**, wyd. Akademii Podlaskiej, Siedlce.

Stańczyk J. (1996), *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2007), Warszawa.

Strategia Rozwoju Kraju 2020 (2012), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, (2013), Warszawa.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (2014), Warszawa.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2017
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190

Tom **XVIII** | Zeszyt **5** | Część **I** | ss. **35–52**

Michał Siek | sieq@tlen.pl
Społeczna Akademia Nauk

Zarządzanie kryzysowe w perspektywie cyberwojny

Crisis Management in a Danger of Cyberwar

Abstract: Cyberwar is insidious and invisible to most, and fought out of sight. It takes place in cyberspace, a location that cannot be seen, touched, or felt. Cyberspace has been defined as the Fifth Domain of Warfare. Attention was drawn to the fact that the era of information society and information systems can be both a weapon and a target. The aim of this paper is to present a synthesis of knowledge on the crisis management process concerning critical infrastructure affected by cyberwar.
Key words: cyberwar, critical infrastructure, crisis management.

Wstęp

W dobie ery informacyjnej, w okresie globalizacji i rozwoju społeczeństwa informacyjnego, nieunikniony jest nieustający i stale przyspieszający rozwój informatyzacjii cyfryzacji państwa. Temu procesowi poddaje się także infrastruktura, której nie dostrzegamy na co dzień, jak powietrza, a przecież jest niezbędna do funkcjonowania człowieka, społeczności i państw. Dopiero gdy mamy problem z dojazdem do pracy lub gdy zabraknie wody, prądu albo Internetu, uświadamiamy sobie wówczas jej znaczenie [Radziejewski 2014, s. 14]. Jej związek z cyberprzestrzenią staje się coraz bardziej ścisły. To z kolei sprawia, że infrastruktura jest narażona na szerokie spektrum zagrożeń, jakie występują właśnie w cyberprzestrzeni. Myślenie o przyszłości upływa zatem w klimacie ryzyka i niepewności, które potęgują pojawiające się nowe

niezdiagnozowane zagrożenia,w tym cyfrowe ataki na infrastrukturę krytyczną państwa. Musimy się na nie wszyscy – i razem – przygotować.

Niniejszy artykuł nie wyczerpuje tematu, a jedynie subiektywne eksponuje zjawisko wojny informacyjnej jako rozległego zagrożenia dla bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej.

Infrastruktura krytyczna

Nieprzerwany dostęp „do usług zapewniających utrzymanie określonego standardu życia oraz umożliwiających właściwe relacje między państwem a obywatelem (…) jest sprawą kluczową z punktu widzenia sprawnego funkcjonowania i rozwoju nowoczesnego państwa, społeczeństwa i gospodarki. Usługi te oraz dostarczająca je infrastruktura zostały określone mianem infrastruktury krytycznej", taką definicję przyjęto w pierwszej wersji „Narodowego programu ochrony infrastruktury krytycznej" [NPOIK 2013, s. 4] oraz odwołano się do niej w najnowszym programie z 2015 roku [NPOIK 2015, s. 4]. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym [t. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 209] definiuje infrastrukturę krytyczną (dalej IK) następująco: *systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców* (rys. 1.).

Rysunek 1. Definicja infrastruktury krytycznej

Źródło: R. Radziejewski, *Ochrona infrastruktury krytycznej. Teoria a praktyka***,** PWN, Warszawa 2014, s. 93.

Wspomniana ustawa wskazuje systemy wchodzące w skład IK, a NPOIK [NPOIK 2015, s. 18] przypisuje im odpowiedzialnych za nie ministrów. Inaczej w 2006 roku poczyniła Unia Europejska, podchodząc do rozpoznania i wyznaczenia europejskiej infrastruktury krytycznej, wymieniając jej sektory i podsektory. Znaczącą różnicą było wymienienie w dyrektywie sektora III – Technologie informacyjno-komunikacyjne [KOM (2006) 787 – wersja ostateczna].

W dalszych pracach [Radziejewski 2014, s. 45 i 47]. Unia Europejska uznała sektory energii i transportu, jako te, które powinny priorytetowo zostać poddane przeglądowi, w celu oceny skutków zakłóceń pracy, a następnie wskazała kolejne do zdiagnozowania, w tym właśnie sektor technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK, z ang. ICT[1]). Powstał plan natychmiastowych działań, mających na celu podniesienie odporności i zwiększenia bezpieczeństwa krytycznej infrastruktury informatycznej (KII, z ang. CII[2]) [Radziejewski, 2014, s. 48].

Wśród czynników determinujących funkcjonowanie i bezpieczeństwo KII, Instytut Kościuszkowski[3] w swoim opracowaniu wymienia czynniki:

1) naturalne;
2) społeczne;
3) techniczne;
4) polityczno-ekonomiczne;
5) techniczno-organizacyjne [Świątkowska, Fałek 2014, s. 113].

Cyberprzestrzeń

Czynniki te determinują przede wszystkim działanie systemów informatycznych (SI, ang. IT) oraz systemów sterowania przemysłowego (ang. OT). Zastosowanie tych systemów jest różne i zależne oczywiście od obszaru funkcjonowania IK. Rozwiązania IT wykorzystują systemy IK zorientowane na usługi dla obywatela (finanse, komunikacja, ratownictwo etc.), czyli takie, gdzie teleinformatyka wspiera proces biznesowy lub wykorzystywana jest do gromadzenia i przetwarzania danych. Natomiast rozwiązania systemów OT kluczową rolę odgrywają we wszystkich obiektach IK związanych z procesami technologicznymi (wydobycie, wytwarzanie, przetwórstwo etc.), służąc zarządzaniu urządzeniami produkcyjnymi oraz procesami technologicznymi [Ryba

1. akronim od ang. Information and Communication Technologies
2. akronim od ang. Critical Information Infrastructures.
3. Instytut Kościuszki, ul. Lenartowicza 7/4, 31-138 Kraków, e-mail: ik@ik.org.pl, +48 12 632 97 24, www.ik.org.pl.

2014, ss. 59–60]. To pokazuje, jak silnie infrastruktura krytyczna powiązana jest z systemami teleinformatycznymi.

Przestrzeń, w której funkcjonują owe systemy – to cyberprzestrzeń, którą najczęściej błędnie utożsamiamy jedynie z Internetem. Tymczasem jest to zdecydowanie szerszy obszar, charakteryzujący się wyjątkowymi cechami technicznymi, które determinują jego rosnące znaczenie dla życia społecznego i politycznego, w tym także dla bezpieczeństwa państwa [Lakomy 2015, s. 71]. O cyberprzestrzeni, jako pierwszy, pisał W. Gibson, w słynnej powieści „Neuromancer", określając ją w następujący sposób: „Konsensualna halucynacja, doświadczana każdego dnia przez miliardy uprawnionych użytkowników we wszystkich krajach, przez dzieci nauczone pojęć matematycznych (…) Graficzne odwzorowanie danych pobieranych z banków wszystkich komputerów świata. Niewyobrażalna złożoność" [Gibson 1999, s. 42]. Ten opis cyberprzestrzeni uwypukla między innymi jej związek ze społeczeństwem. Podobnie relacje ze społeczeństwem są uwzględniane w innych definicjach cyberprzestrzeni [zob. Lakomy 2015, ss. 71–84], w tym także w tej, zawartej w opublikowanym ostatecznym projekcie „Strategii Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2022". Ta definiuje ją jako „przestrzeń przetwarzania i wymiany informacji tworzoną przez systemy teleinformatyczne wraz z powiązaniami pomiędzy nimi oraz relacjami z użytkownikami" [Strategia Cyberbezpieczeństwa RP 2017, s. 28].

Cyberwojna

Niezależnie od przyjętej definicji, cyberprzestrzeń jest dziś główną areną przetwarzania informacji. Te zaś są towarem szczególnie ważnym dla bezpieczeństwa państwa, a zarazem podatnym na ataki.

Dzieje się tak dlatego, że informacje pełnią mnogość funkcji [zob. Jemioło, Sienkiewicz 2004, s. 162 oraz Aleksandrowicz 2016, s. 58], co potwierdza, że powinny być traktowane jako kluczowy zasób w zarządzaniu kryzysowym oraz zasób strategiczny dla państwa.

Zdiagnozowanych zagrożeń dla informacji jest mnóstwo, w tym tych, które występują w postaci ataków (technik) cyfrowych [zob. Muliński 2015, ss. 113–116 oraz Lakomy 2015, ss. 121–132]. Wykorzystanie zasobów informacyjnych w atakach może być różne, raz informacje stają się celem, który powinien ulec zniszczeniu lub kradzieży, innym razem wystarczy zablokowanie dostępu do informacji. Ataki mogą też mieć na celu jej modyfikowanie w sposób uznany przez przeciwnika lub mogą polegać na celowym wtłaczaniu jej w systemy, by czynić szkody. Techniki ataków mogą

być stosowane zatem w różnych przejawach celowej agresji w cyberprzestrzeni. Najczęściej występujące to:

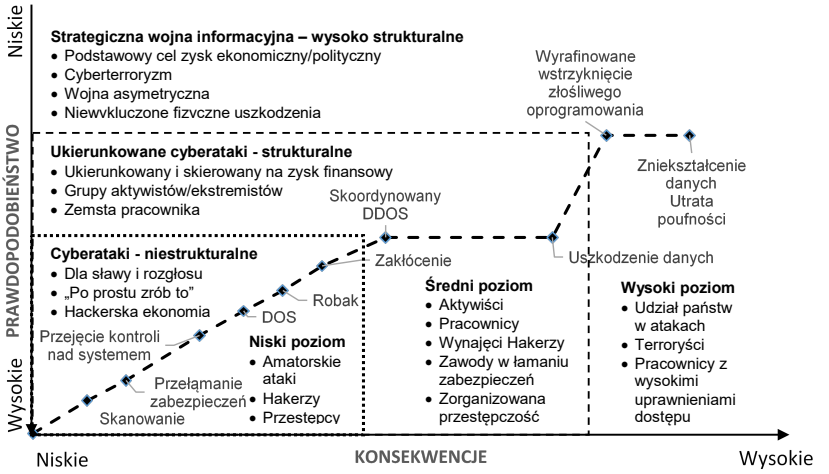
- „ataki z użyciem szkodliwego oprogramowania (malware, wirusy, robaki itp.);
- kradzieże tożsamości;
- kradzieże (wyłudzenia), modyfikacje bądź niszczenie danych;
- blokowanie dostępu do usług (mail bomb, DoS oraz DDoS);
- spam (niechciane lub niepotrzebne wiadomości elektroniczne);
- ataki socjotechniczne (np. *phishing*, czyli wyłudzanie poufnych informacji przez podszywanie się pod godną zaufania osobę lub instytucję)" [Grzelak, Liedel 2011, s. 131].

Ataki różnią się od siebie stopniem zaawansowania, złożonością oraz rozmiarem szkód, jakie wyrządzają. Można je także podzielić pod względem zdolności osób (organizacji) je przeprowadzających na:

- proste – niestrukturalne;
- zaawansowane – strukturalne;
- kompleksowe – skorelowane – wysoce strukturalne [Podraza, Potakowski, Wiak 2013, s. 38].

Klasyfikację taką można powiązać z prawdopodobieństwem występowania (najbardziej uprawdopodobnione są bowiem ataki niestrukturalne, a najmniej te wysoce strukturalne) oraz konsekwencjami, jakie wyrządzają (od niskich przy atakach niestrukturalnych, do wysokich – właściwie krytycznych – przy atakach wysoce strukturalnych). Porównaj rys. 2.

Rys. 2. Konsekwencje i prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożeń systemów informatycznych w zależności od stosowanych technik oraz aktorów ataku

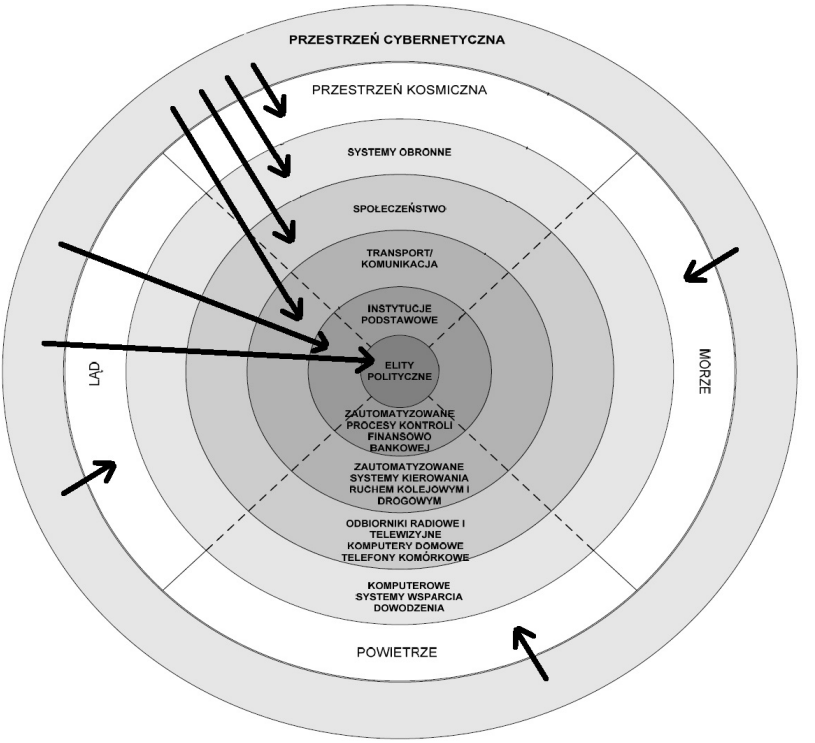


Źródło: North American Electric Reliability Corporation (NERC), *Cyber Attack Task Force – Final Report*, Atlanta 2012, s. 5.

Prościej ataki możemy podzielić również na ataki o charakterze pasywnym oraz aktywnym. Inną popularną klasyfikacją jest również ta, która wyróżnia tzw. ataki dnia zero i ataki dnia następnego. Bardziej skomplikowany jest podział cyberataków pod względem: wektora ataku (czyli metody, za pomocą której szkodliwy kod trafia do źródła), celu (sprzęt bądź oprogramowanie), luki bezpieczeństwa oraz wyniku ataku. Inne cztery kryteria, jakie można przyjąć, to: źródło, metoda operacyjna (wykorzystane techniki i środki), skutki oraz obiekt ataku [za: Lakomy 2015: ss. 123–124, klasyfikacje: Jordan 2011, Hansman i Hunt 2005 oraz Kjaerland 2006].

Z przytoczonych przykładów związków informacji z infrastrukturą krytyczną, można wyciągnąć wniosek, że jest w dzisiejszym świecie zasobem strategicznym [Liedel 2010, ss. 41–45] w systemie obrony państwa, a cyberprzestrzeń, w której są przetwarzane informacje, uznaje się jako piąty wymiar walki (oprócz lądu, wody, powietrza i przestrzeni kosmicznej). W zmodyfikowanym modelu Wardena (rys. 3.), cyberprzestrzeń otacza pozostałe wymiary walki i jest zewnętrznym dodatkowym pierścieniem, wynika to z silnego powiązania pozostałych wymiarów właśnie z cyberprzestrzenią [Szubrycht, Szymański 2005, s. 133, Sienkiewicz 2003, s. 375].

Rysunek 3. Zmodyfikowany model Wardena



Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Szubrycht, T. Szymański, *Broń elektromagnetyczna…*, s. 133. oraz **P. Sienkiewicz,** *Wizje i modele wojny*, s. 375.

Kręgi Wardena można wykorzystywać do analizy celów ataków z cyberprzestrzeni. Specyficzną cechą takich ataków jest bezpośrednia możliwość niszczenia i obezwładniania kręgów zawartych wewnątrz (na rysunku symbolicznie przedstawiono to za pomocą strzałek), niezależnie od stanu obezwładnienia zewnętrznych kręgów (środków ciężkości). Dowolny system IK może być rażony bez przełamania dodatkowych zewnętrznych zabezpieczeń i obezwładniania kolejno wymienionych poziomów. Działania cybernetyczne mogą być prowadzone w każdym z konwencjonalnych wymiarów (lądowym, wodnym, powietrznym i kosmicznym), które przenika wszechobecna cyberprzestrzeń [Szubrycht, Szymański 2005, s. 133]. Wszystkie wymiary są możliwym obszarem działań szeroko rozumianej walki elektronicznej [Czeszejko 2011, s. 16], w której zawiera się pojęcie walki (wojny) infor-

macyjnej (*information warfare*). Ta postrzegana jest z kolei jako: *całokształt działań ofensywnych i defensywnych koniecznych do uzyskania przewagi informacyjnej nad przeciwnikami osiągnięcia zamierzonych celów militarnych (politycznych). Istotą tak rozumianej walki informacyjnej jest:*

1) *zniszczenie (lub degradacja wartości) zasobów informacyjnych przeciwnika oraz stosowanych przez niego systemów informacyjnych;*

2) *zapewnienie bezpieczeństwa własnych zasobów informacyjnych i wykorzystanych systemów informacyjnych* [Sienkiewicz 2003, s. 375].

Należy przy tym pamiętać, że wojna informacyjna to przede wszystkim wojna (toczona z celów politycznych, przez podmioty państwowe). Nie można jej utożsamiać z terroryzmem informacyjnym, cyberprzestępczością, szpiegostwem przemysłowym, czy działalnością hackerów. W wojnie informacyjnej należy się spodziewać zastosowania na dużą skalę działań prowadzonych przeciwko zasobom i systemom informacyjnym, w tym przede wszystkim tym związanym z infrastrukturą krytyczną. Jak pisze Krzysztof Liedel, wyróżniając informację jako zasób strategiczny [zob. Liedel 2010, ss. 41–45] w systemie bezpieczeństwa państwa, *wojsko, gospodarka, energetyka, media, transport i systemy finansowe są szczególnie uzależnione od systemów informatycznych. Już dziś stanowią one kluczowe elementy procesu podejmowania decyzji w wielu organizacjach cywilnych i wojskowych* [Liedel 2010, s. 54]. W raporcie RAND Corporation [RAND Corporation 1998, s. 6] wprowadza się pojęcie strategicznej wojny informacyjnej, jako próbę scharakteryzowania strategicznego poziomu wojny. Raport rozróżnia wojnę pierwszej generacji (uzupełnienie konwencjonalnych działań) i drugiej generacji (samodzielny rodzaj wojny) [Rattray 2004, s. 25].

Tomasz Aleksandrowicz zwraca uwagę na nierozerwalną trójcę: walki informacyjnej – walki sieciowej – walki w cyberprzestrzeni (cyberwojny) [Aleksandrowicz 2016, ss. 146–149]. Chcąc przybliżyć walkę sieciową, trzeba się posłużyć pojęciem organizacji o strukturze sieciowej. I choć sieci społeczne nie są niczym nowym, dopiero rozwój technologii informatycznych sprawił, że komunikowanie globalne stało się łatwiejsze niż kiedykolwiek indziej, a sieci społeczne coraz bardziej złożone.

Walka sieciowa jest narzędziem działania organizacji sieciowych. Definiowana jest jako *wyłaniająca się forma konfliktu (i przestępczości) społecznego, mniej intensywna od tradycyjnej walki zbrojnej, w której protagoniści używają sieciowych form organizacji i związanych z nimi doktryn, strategii i technologii dostosowanych do ery informacyjnej* [Arguilla, Ronfeld 2001, za: Aleksandrowicz 2016, s. 146].

Z kolei przytaczając za RAND Corporation cyberwojnę możemy zdefiniować jako *sposób prowadzenia operacji wojskowych zgodnie z zasadami związanymi z in-*

formacją jako zasobem strategicznym. Jego głównym celem jest zakłócenie funkcjonowania lub zniszczenie systemów komunikacyjnych i informacyjnych przeciwnika oraz osiągnięcie przewagi poprzez zgromadzenie maksymalnej wiedzy na temat przeciwnika przy jednoczesnym zapobieganiu uzyskania przez przeciwnika informacji na temat własnych stron – słabych i mocnych [porównaj Arguilla, Ronfeld 1993, za: Liedel, Piasecka 2011, s. 23].

Kaspersky Lab, podsumowując rok 2016, porównuje go do ogólnej sytuacji światowej, określając jednym słowem „nieprzewidywalny". Wśród największych zagrożeń wymienia:

- ogromne botnety[4];
- bezustanne ataki hakerskie na znane strony internetowe;
- upublicznianie prywatnych danych;
- ataki na banki za pośrednictwem systemu SWIFT[5];
- oprogramowanie ransomware [Kaspersky Security Bulletin 2016];

Raport wskazuje także na sześć nowych doświadczeń, jakie przyniósł 2016 rok:

1) większa skala i stopnień wyrafinowania działalności podziemia;
2) największy atak finansowy w systemie SWIFT;
3) podatność infrastruktury krytycznej na ataki;
4) brak schematów w atakach ukierunkowanych;
5) taktyka wymuszeń (wpływu) pod groźbą opublikowania przejętych danych;
6) niebezpieczeństwo Internetu Rzeczy [Kaspersky Security Bulletin 2016].

Na szersze omówienie, w kontekście niniejszego artykułu, oczywiście zasługuje zdiagnozowanie podatności infrastruktury krytycznej. Przykładem może być kampania BlackEnergy (więcej o kampanii w raportach CERT Polska za 2015 rok, na: www.cert.pl), która swoje żniwo rozpoczęła zbierać już w 2015 roku. Kampanią został dotknięty ukraiński dostawca energii w obwodzie Iwano-Frankowskim. W wyniku ataku 23 grudnia 2015 r. wystąpiła kilkugodzinna przerwa w dostawach prądu, która dotknęła 700 tys. mieszkańców regionu. Równocześnie przeprowadzono cyberataki na inne ukraińskie przedsiębiorstwa energetyczne [Biznes Alert, 2017]. „Atak miał unikatowy charakter pod względem wyrządzonych szkód. Obejmowały one wyłączenie systemu dystrybucji energii na Ukrainie Zachodniej, wyczyszczenie oprogra-

4. Botnet to sieć komputerów zainfekowanych szkodliwym programem, która pozwala cyberprzestępcom zdalnie kontrolować zarażone maszyny bez wiedzy ich użytkowników [Namiestnikow, Kaspersky Lab]
5. Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) – Stowarzyszenie na rzecz Światowej Międzybankowej Telekomunikacji Finansowej, SWIFT pośredniczy w transakcjach między bankami, domami maklerskimi, giełdami i innymi instytucjami finansowymi.

mowania w atakowanych systemach i przepuszczenie ataku DDoS[6] na serwisy pomocy technicznej dotkniętych firm" [Kaspersky Security Bulletin 2016].

Inne ciekawe źródło ataków na infrastrukturę krytyczną w 2016 roku stanowił Internet Rzeczy. Siergiej Lożkin zwraca uwagę na ataki realizowane przy użyciu oprogramowania ransomware, wymieniając: szpital w Los Angeles, dwa niemieckie szpitale, atak hackerski na monitor pacjenta i system wydawania leków (przeprowadzony przez badaczy bezpieczeństwa) oraz atak na szpital w Melbourne, wszystkie zrealizowane w ciągu dwóch miesięcy 2016 roku! Właściwie ataki te nie stanowią żadnej niespodzianki. Branża Internetu Rzeczy rozwija się, a branża urządzeń medycznych stanowi jedno z największych zmartwień pod względem bezpieczeństwa [Lożkin 2016].

Zarządzanie kryzysowe

Dziś w każdej z form działalności ludzkiej mamy do czynienia z zarządzaniem. Dzieje się tak, ponieważ człowiek dąży do znalezienia najlepszych, najbardziej skutecznych i optymalnych sposobów działania. Optymalizacja, wynika zapewne z leniwej natury człowieka, który poszukuje najprostszych sposobów realizacji swojego działania, odznaczających się najmniejszym z możliwych nakładów pracy, czasu, a także, tu z ekonomicznego punktu widzenia, wykorzystywanych zasobów. Umiejętność organizowania działań dotyczy każdej jednostki ludzkiej, przedmiotu działania oraz niewątpliwie zależy od źródła władzy organizacyjnej [Krzyżanowski 1992, ss. 10–11]. Stanisław Sudoł definiuje zarządzanie jako „naukę, której efektem jest społecznie użyteczna wiedza w postaci ustalonych prawidłowości życia gospodarczego lub społecznego i teorii, które tłumaczą określoną dziedzinę rzeczywistości i/lub – dostarczając projekty do zastosowania – pomagają tę rzeczywistość racjonalizować" [Sudoł 2011, s. 117]. Istotną częścią tego zarządzania powinno stać się zarządzenie kryzysowe, uwzględniające zagrożenia dla krytycznej infrastruktury informacyjnej.

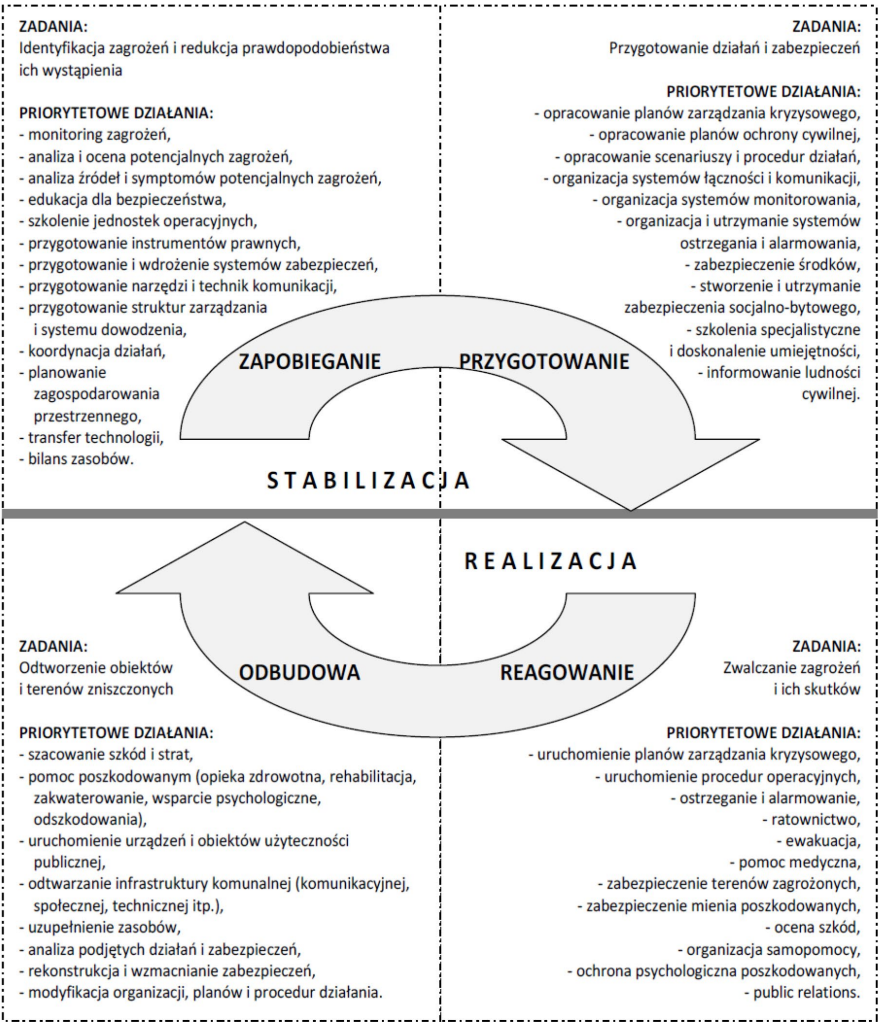
Wspomniana już ustawa o zarządzaniu kryzysowym definiuje zarządzanie kryzysowe jako: *działalność organów administracji publicznej, będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków*

6. atak DDoS (ang. Distributed Denial of Service) jest odmianą ataku DoS, stworzonego do całkowitego uniemożliwienia normalnego działania witryny internetowej, sieci, serwera lub innych zasobów, http://securelist.pl/glossary/6233,atak_ddos.html, [dostęp 10.03.2017].

oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej (art. 2). Zaś sytuacje kryzysowe rozumie się tu jako *wpływające negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołujące znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków* (art. 3.). Piotr Sienkiewicz i Piotr Górny w swojej definicji zarządzania kryzysowego [Sienkiewicz, Górny 2001, s. 32] zwracają uwagę na kilka istotnych aspektów tego pojęcia. Upatrują w nim proces decyzyjny, zmierzający do wyboru racjonalnej strategii przeciwdziałania realnym i/lub potencjalnym sytuacjom kryzysowym, ale również postrzegają je jako sposób zarządzania specyficznymi zasobami systemu, tak aby zapewnić powrót ze stanu kryzysu do stanu normalnego lub utrzymać stan normalny mimo wystąpienia symptomów sytuacji kryzysowej. [przegląd definicji zob. Sienkiewicz-Małyjurek 2015, ss. 18–19]. Przykład procesu zarządzania kryzysowego pokazano na rys. 4.

Zapewne stąd w Strategii Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017– 2022 [Strategia Cyberbezpieczeństwa RP 2017, s. 6] głównym zamierzeniem „jest określenie ramowych działań, mających na celu uzyskanie wysokiego poziomu odporności krajowych systemów teleinformatycznych, operatorów usług kluczowych, operatorów infrastruktury krytycznej, dostawców usług cyfrowych oraz administracji publicznej na incydenty w cyberprzestrzeni. (…) Strategia jest spójna z prowadzonymi działaniami dotyczącymi operatorów infrastruktury krytycznej wykorzystujących systemy teleinformatyczne oraz uwzględnia potrzeby zaangażowania Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej" [Strategia Cyberbezpieczeństwa RP 2017, s. 6].

Rysunek 4. Proces zarządzania kryzysowego



Źródło: K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Zarządzanie kryzysowe w ujęciu procesowym – istota, zadania, efekty* [w:] *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – uwarunkowania XXI wieku, współczesne aspekty zarządzania bezpieczeństwem*, **M. Włodarczyk, A. Mariański** (red.), SWSPiZ, Łódź 2010, s. 29.

Głównym celem strategii jest „zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa sektora publicznego, sektora prywatnego oraz obywateli w zakresie świadczenia lub korzystania z usług kluczowych oraz usług cyfrowych" [Strategia Cyberbezpieczeń-

stwa RP 2017, s. 8]. W dalszej części dokumentu cel dekomponowany jest na cztery cele szczegółowe, do których przypisano główne zadania do realizacji (Tab. 3).

W celu ułatwienia zarządzania krytyczną infrastrukturą informacyjną Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji wydał oraz udostępnił na stronie internetowej [www.krmc.mc.gov.pl] dla podmiotów publicznych oraz prywatnych przedsiębiorców: „Metodykę zarządzania ryzykiem cyberprzestrzeni w systemach zarządzania bezpieczeństwem informacji podmiotów rządowych". Chociaż z nazwy wynika, że przeznaczona jest ona jedynie dla sfery rządowej, z powodzeniem można ją stosować również w sektorze prywatnym.

Metodyka przedstawia szczegółowo m.in.: procedurę zarządzania ryzykiem, kategorie zagrożeń i zabezpieczeń, a w załączniku zgromadzone są wytyczne do przeprowadzenia estymacji ryzyka i jego ograniczania.

Natomiast w NPOIK wymieniono najważniejsze rekomendacje, które mają pomóc w zarządzaniu, a przede wszystkim w zapewnieniu bezpieczeństwa krytycznej infrastruktury informacyjnej, należą do nich:

1) wykorzystuj istniejące normy i standardy.

2) regularnie szkól personel.

3) wymieniaj doświadczenia i informacje o zagrożeniach z innymi organizacjami.

4) twórz i testuj plany awaryjne.

5) zarządzaj zmianą oprogramowania (testowanie, aktualizacja, audyt kodu).

6) przydzielaj uprawnienia wyłącznie na podstawie faktycznych potrzeb.

7) wykorzystuj oprogramowanie zabezpieczające przed kodem złośliwym włamaniami i wyciekiem informacji.

8) chroń dostęp do narzędzi administratorskich, programistycznych oraz ograniczaj dostęp do kodów źródłowych.

9) monitoruj ruch sieciowy.

10) zabezpieczaj dane przesyłane publicznymi sieciami.

11) stwórz własny lub w przypadku ataku teleinformatycznego korzystaj z usług istniejących Zespołów Reagowania na Incydenty Komputerowe [NPOIK 2015 Załącznik nr 1, s. 112].

Rysunek 4. Cele Strategii Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Strategii Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017 – 2022*, ss. 9–19.

Wnioski

Zarządzanie elementami krytycznej infrastruktury teleinformatycznej wymaga współpracy publiczno-państwowej. Wynika to głównie z faktu, że duża jej część znajduje się w sektorze prywatnym. Konsekwentnie prowadzi to do trudności z poprawnym zarządzaniem infrastrukturą krytyczną, w tym zarządzaniem ryzykiem krytycznej infrastruktury informacyjnej.

Jednak świadoma i systematyczna analiza ryzyka oraz efektywne zarządzanie ryzykiem jest słuszną drogą, jaką trzeba podjąć by uniknąć lub zminimalizować negatywne zagrożenia i skutki opisane w niniejszym artykule.

Jest to konieczne w obliczu zdiagnozowanych (i niepoznanych jeszcze) zagrożeń w cyberprzestrzeni, w tym tych wysoce strukturalnych, rozległych i niebezpiecznych, jakim może się okazać cyberwojna.

Należy tu pozytywnie ocenić rozwój programu ochrony infrastruktury krytycznej. Mianowicie w pierwszej jego wersji postawiono jedynie na ochronę w warstwie transportowej (czyli jedynie na bezpieczeństwo przesyłania danych, węzłów sieci itp.), zapominając o atakach, jakie mogą wystąpić w innych warstwach komunikacji np. w warstwie samych aplikacji. Tę lukę postarano się uzupełnić w drugim programie ochrony infrastruktury krytycznej, gdzie postawiono na bezpieczeństwo teleinformatyczne (rozbudowując znacząco „Standardy służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej – dobre praktyki i rekomendacje" – załącznik do programu), jednak potrzebny jest dalszy rozwój programu, z uwagi na nieustający rozwój cyberbroni i metod ataków przy użyciu technik cyfrowych.

Sprawą niezmiernie ważną oprócz poprawnej analizy składu infrastruktury krytycznej oraz zagrożeń, których źródłem jest cyberprzestrzeń, jest tworzenie strategicznych umiejętności obronnych w Polsce. Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w obliczu cyberwojny powinny kształtować umiejętności pasywne, ale również posiadać zdolności do aktywnej obrony oraz prowadzenia ataku w cyberprzestrzeni. Nieunikniona wydaje się ścieżka, jaka zaczyna podążać wiele państw, tworzących nowe rodzaje sił zbrojnych, których celem będzie walka informacyjna.

Bibliografia

Aleksandrowicz T.R. (2016), *Podstawy walki informacyjnej,* Editions Spotkania, Warszawa.

Biznes Alert – redakcja (2017)**, Łużak***: Black Energy – czy Polska energetyka jest przygotowana na cyberatak?*, http://biznesalert.pl/luzak-black-energy-polska-energetyka-przygotowana--cyberatak [marzec 2017].

Czeszejko S. (2011), *Działania w środowisku elektronicznym, a świadomość sytuacyjna pola walki*, „Journal of KONBiN", nr 2 (18).

Dyrektywa Rady (2006) w sprawie rozpoznania i wyznaczenia europejskiej infrastruktury krytycznej oraz potrzeb w zakresie zwiększenia jej ochrony, [KOM (2006) 787 – wersja ostateczna].

Gibson W. (1999), *Neuromancer*, Zysk i S-ka, Poznań.

Grzelak M., Liedel K. (2012), *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polski – zarys problemu*, Bezpieczeństwo Narodowe II – 2012, BBN, Warszawa.

Jemioło T, Sienkiewicz P. (2014), *Zagrożenia dla bezpieczeństwa informacyjnego państwa. Identyfikacja, analiza zagrożeń i ryzyka*, t. 1: Raport z badań, Warszawa 2004.

Kaspersky Security Bulletin (2016), Przegląd roku. Ogólne statystyki dla 2016 roku., http://www.securelist.pl/analysis/7382,kaspersky_security_bulletin_2016_przeglad_roku_ogolne_statystyki_dla_2016_roku.html [marzec 2017].

Komunikat Komisji (2009) do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie ochrony krytycznej infrastruktury informacyjnej „Ochrona Europy przed zakrojonymi na szeroką skalę atakami i zakłóceniami cybernetycznymi: zwiększenie gotowości, bezpieczeństwa i odporności", [KOM (2009) 149 – wersja ostateczna].

Krzyżanowski L. (1992), *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Lakomy M. (2015), Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar rywalizacji i współpracy państw, Uniwersytet Śląski, Katowice.

Liedel K. (2010), *Zarządzanie informacją w walce z terroryzme*m, Trio, Warszawa.

Liedel K., Piasecka P. (2011), *Wojna cybernetyczna – wyzwanie XXI wieku*, „Bezpieczeństwo Narodowe", 17, BBN, Warszawa.

Lożkin S. (2016), *Szpitale są celem ataków w 2016 roku*, http://www.securelist.pl/blog/7356,szpitale_sa_celem_atakow_w_2016_roku.html [marzec 2017]

Molander R. C., Wilson P. A., Mussington D. A., Mesic R. F. (1998), Strategic Information Warfare Rising, RAND Corporation, Santa Monica (CA).

Muliński T. (2015), *Zagrożenia bezpieczeństwa dla systemów informatycznych e-administracji*, CeDeWu, Warszawa.

Namiestnikow J. (2017), *Ekonomia botnetu, Kaspersky Lab*, http://www.securelist.pl/analysis/5907,ekonomia_botnetow.html [marzec 2017]

Narodowy program ochrony infrastruktury krytycznej (2013), RCB, Warszawa, http://rcb.gov.pl/infrastruktura-krytyczna [marzec 2017 r.].

Narodowy program ochrony infrastruktury krytycznej (2015), RCB, Warszawa, http://rcb.gov.pl/infrastruktura-krytyczna [marzec 2017 r.].

North American Electric Reliability Corporation (2012), *Cyber Attack Task Force – Final Repor*t, Atlanta, www.nerc.com [marzec 2017].

Podraza A., Potakowski P., Wiak K. (2013), *Cyberterroryzm zagrożeniem XXI wieku*, Difin, Warszawa.

Radziejewski R. (2014), *Ochrona infrastruktury krytycznej. Teoria a praktyka*, PWN, Warszawa.

Rattray G. J. (2004), *Wojna strategiczna w cyberprzestrzeni*, WNT, Warszawa.

Ryba M. (2014), *Rola elementów teleinformatycznych w funkcjonowaniu infrastruktury krytycznej* [w:] G. Abgarowicz (i inni), *Bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej wymiar teleinformatyczny*, Instytut Kościuszkowski, Kraków 2014.

Sienkiewicz P., Górny P. (2001), *Analiza systemowa sytuacji kryzysowych*, AON, Warszawa.

Sienkiewicz P. (2003), *Wizje i modele wojny informacyjnej, [w:] Społeczeństwo informacyjne – wizja czy rzeczywistość?*, Biblioteka Główna Akademii Górniczo-Hutniczej, Kraków.

Sienkiewicz-Małyjurek K. (2010), *Zarządzanie kryzysowe w ujęciu procesowym – istota, zadania, efekty* [w:] *Bezpieczeństwo i zarządzanie kryzysowe – uwarunkowania XXI wieku, współczesne aspekty zarządzania bezpieczeństwem*, M. Włodarczyk, A. Mariański (red.), SWSPiZ, Łódź.

Sienkiewicz-Małyjurek K. (2015), *Skuteczne zarządzanie kryzysowe*, Difin, Warszawa.

Strategia Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2022 (2017), Ministerstwo Cyfryzacji, Warszawa, projekt – wersja ostateczna przekazana do zaopiniowania przez Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji.

Sudoł S. (2011), *Zarządzanie jako dyscyplina naukowa. Charakterystyczne cechy nauk o zarządzaniu* [w:] W. Kieżun (red.), *Krytycznie i twórczo o zarządzaniu*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa.

Szubrycht T., Szymański T. (2005), *Broń elektromagnetyczna jako nowy środek walki w erze informacyjnej*, zeszyty naukowe Akademii Marynarki Wojennej Rok XLVI nr 3 (162), http://www.amw.gdynia.pl/library/File/ZeszytyNaukowe/2005/Szubrycht,_Szymanski.pdf [marzec 2017].

Świątkowska J., Fałek Z. (2014), *Czynniki wpływające na bezpieczeństwo i rekomendacje* [w:] **G. Abgarowicz** (i inni), *Bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej wymiar teleinformatyczny*, Instytut Kościuszkowski, Kraków.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym [t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 209].

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2017
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190

Tom **XVIII** | Zeszyt **5** | Część **I** | ss. **53–72**

Marzena Zdzymira | zdzymira.m@interia.eu
Społeczna Akademia Nauk

Piotr Rozwadowski | piotr_rozwadowski@o2.pl
Społeczna Akademia Nauk

Emergency Management Process at a Voivodeship Level According to the Emergency Management Act of 26 April 2007

Abstract: This article is an analysis of emergency management at a voivodeship level in the light of current legislation. It has been ten years since the Emergency Management Act was established. It is a period of time that allows for an initial assessment of the results of its functioning. The adoption and implementation of the Act of April 26, 2007. of crisis management to the creation of a modern system of prevention and prevention of crises. Now, after several years of experience, you can be tempted to assess both the law and created in his organizational and institutional ghost. The aim of the work is basic and it's analysis and draw conclusions in terms of organizational and legal solutions in crisis management at the level of the province.
Key words: the emergency management, the polish Emergency Management Act, the emergency reacting, the voivode

In the times of particularly dynamic development of remedy science, its humanistic aspect is becoming really essential. Since management is a process that points out the directions by which an organization (in this case a voivodeship) works in order to achieve the desired targets efficiently and effectively. Talking about the efficiency we mean a beneficial proportion of the outcomes compared to the expenditures.

Effectiveness means the performance of planned tasks, that is if we reach the established goals. Unarguably, those targets in case of state structures at the voivodeship level refer to the safety of citizens and institutions. For the needs of this article, the definition that was accepted is typical for safety science. According to it, safety is a state in which the existence of a subject is not endangered and it can develop in accordance with its aspirations[1].

Different types of resources are used in the management process. We can divide them into the following groups: human, material, financial, and informational [Koźmiński, Piotrowski 2001, p. 62; Stoner, Freeman, Gilbert 2001, p. 24].

The adoption and implementation of the Act of April 26, 2007. of crisis management to the creation of a modern system of prevention and prevention of crises. Now, after several years of experience, you can be tempted to assess both the law and its organizational and institutional spirit.

The basic aim of the work is the analysis and drawing conclusions in terms of organizational and legal solutions in crisis management at the level of the province.

Research hypothesis adopted by the authors is: crisis management system at the level of the province after the introduction of the Act of April 26, 2007 has been rationalised and meets the criteria specified by the teachings of remedying. The following research question results: to what extent the crisis management system at the level of the State is compatible with the theory of management.

Research method adopted by the authors is primarily an analysis of documents and literature.

It should be noted however, that Marzena Zdzymira, MA conducted a study of the functioning of crisis management on the territory of Łódź province (at the level of the State and counties) using observation, interview and diagnostic survey method (using survey sent to local authorities). In the following text, the authors seek answers to research questions:

1) 1. Who is responsible for the implementation of crisis management tasks?

2) 2. How are crisis management tasks implemented?

3) 3. What are the relations between the voivodship office, the Marshal's office and lower levels of self-government?

4) 4. How does the legal system affect crisis management ?

Therefore, the question about resources used in the emergency management in the voivodeships arises. For human resources, it is characteristic that people

1.:Security is defined in multiple ways. However, the authors of the paper have adopted definitions that allow for the most complete and at the same time to be intelligible, linking the sphere of humanistic management with the sciences of safety. See more about defining security Kuc, Ścibiorek 2013.

performing these tasks are an organization's members. They work for regional government bodies, organizations, formations or institutions, and their duties are to prevent emergencies, fight with them, and restore the things after they happen. Material resources are all the things that a voivodeship possesses. These are real estates, movables, equipment, tools and appliances used for work.

Emergency management in a voivodeship (but also at the state level) is based on creating alternative solutions, reacting and introducing emergency procedures into being if such situations take place. There are four phases distinguished in the emergency management process.

The first phase is the prevention (the analysis of possible emergency situations, reducing their probability, and minimizing their potential negative results).

The second phase is the preparation. It is supposed to prepare the plan of action that should be brought into realization at the possible to predict emergency situations and also to define the points that signalize the necessity of carrying out the emergency plan. There are the cooperating procedures prepared at this stage. This phase also includes trainings and creating the protection and warning systems.

The third phase is the reaction. It depends on observation of the indicators and undertaking coordinated actions that slow down the development of a critical situations. This phase is realized in accordance with the emergency plan. It should also aim at decreasing losses and destruction as well as bringing help to the suffered.

The fourth phase is the restoration. It deals with bringing the things back to their previous, undamaged condition and, if possible, coming back to the basic plan [Koźmiński, W. Piotrowski 2001, p. 93; Stoner, Freeman, Gilbert 2001, p. 239].

In a voivodeship, the suitable governmental body for emergency management affairs is the voivode (regional governor). In terms of emergency management issues, his duties are: directing, monitoring, planning, reacting, and removing the aftermath of such situations within the voivodeship [Law 2007, art. 14]. The voivode realizes tasks within the range of civil planning, management, organizing and running courses on emergency management. He is also responsible for issuing applications for using subdivisions or divisions of Armed Forces of the Republic of Poland in order to perform the emergency management tasks, to realize the undertakings imposed by the planning documents created for reasons of operational planning realized in the voivodship. The voivode's tasks include prevention, counteracting, and removing the results of acts of terroristic character as well as cooperate with the chief of Internal Security Agency (in Polish ABW) within the area of preventing, counteracting, and removing the effects of terrorist acts.

Realization of the voivode's tasks in the area of civil planning includes the following activities: giving instructions to county governors (in Polish starosta) for county emergency management plans, approving county emergency management plans, realizing procedures for the voivodeship's emergency management plans, preparation and presentations of those plans to the appropriate minister for their approval.

The Government Administration In a Voivodeship Act of June the 5th, 1998 [Law 1998] says that the voivode is the principal of the united services, inspections, and wardens as a representative of the state administration in the voivodeship. Organization of the united administration in a voivodeship is regulated by the statute of the voivode's offices that is given by the voivode. The statute, between others, includes the position names of managers in the united services (inspections, wardens) as well as the names of units that act as supporting apparatus of those managers and their responsibilities. The organization and working procedures are defined by the regulations that are established by the voivode in the form of order. Some parts of the regulations refer to the regulations of commands, inspectorates, and other organizational units which are then established by chief officers or managers of those units and finally approved by the voivode. An exception from this rule of uniting is regulation referring to the Police. The regulations for the commissariats, commands and some other units are not included in the regulations for the voivode's office. These regulations are created by the chief commandant appropriate for those units in agreement with their principal.

In case of united administration it is usually the voivode (with exceptions defined in article 31) who appoint and dismiss the managers of the united services, inspections and voivodeship's wardens. Since those units are usually the voivodeship chief commandants or inspectors, they act on behalf of the voivode and are authorized by the state legislation (unless a specific rule orders them to act on their own behalf, or a particular competence can only be given to the voivode). The voivode is the head of this administration and coordinates its work. Police is also a part of the voivodeship's united administration, because article 6 item 1 of the Act On Police says that the government administration bodies in a voivodeship in the issues related to safety protection of the citizens and to keep public order and security are:

- A voivode by means of the voivodeship chief commandant, acting on his behalf or acting on behalf of his own in affairs that regard their operational, recognizing and investigating activities, actions referring to pursuing offences and also issuing individual administrative acts (if the state law acts allow it),
- Chief commandant of the county or municipal police,
- Chief officer of a police commissariat [Voivode function].

According to article 15 items 4 and 4A of the Government Administration In a Voivodeship Act [Voivode function], "the voivode, as a representative of the Council of Ministers, is responsible for realization of the policy of the national government within the voivodeship's area. Primarily, he ensures that all units of government and local government administration acting in the voivodeship work together, and directs their work in terms of:

- prevention of life, health and possessions threats,
- prevention of environmental threats,
- security of the state and keeping public order ,
- protection of civil rights,
- preventing natural disasters and other unusual threats as well as prevention of their negative results according to the rules shown in the national law acts,
- he also does the assessment of anti-flood protection of the voivodeship, works out an operational plan of protection against a flood as well as announces and cancels flood alarms [Voivode function]".

The voivode's position has a significant meaning in the area of public security and order. The voivode is the coordinator of all actions taken on by different bodies, and because of it, he is authorized to apply all the coordination and supervision tools that ensure successful performance of tasks that help to keep public order and security for the voivode and public administration bodies within the voivodeship.

The voivode, as a representative of the Council of Ministers, can issue orders that has to be followed by all government administration bodies. At unusual situations, these orders can also oblige local self-government bodies (the voivode must immediately inform the suitable minister of the orders he has issued). It is unacceptable, of course, that those orders refer to decisions which should be dealt with in the way of administrative decision [Voivode function].

The voivode has special rights in the time of natural disasters. Article 11 of the Natural Disaster State Act [Law 2002] says the voivode directs the actions that are led in order to prevent the results of natural disaster or their removal in the voivodeship's area. It means that all the public bodies, units of organized government administration and local government have to be subordinated to the voivode. It also refers to all other forces and means that are allocated for his disposition, or were sent to carry out tasks in that voivodeship.

The voivode's right described in article 13 of the act on security of mass events is worth attention too [Law 2009]. According to this rule, a voivode has the right to introduce a prohibition of organizing mass events by certain organizers in the

voivodeship, its parts, defined venues or designated areas. This prohibition can be issued for a definite time or until further notice. A voivode can also allow to carry out a mass event without the audience presence. Such a situation can happen as well if he estimates that the state of safety and public order, in reference to the planned event, does not deserve a positive assessment [Voivode function].

A prohibition to organize a mass event i issued in the form administrative decision and a copy of such a decision is sent by the voivode to the following parties: the suitable for this location county or municipal chief commandants of the Police and National Fire and Rescue Service, the manager of Rescue and Emergency Department of the local health services, an appropriate sanitary inspector, an administrator of a group of villages (in Polish wójt), the mayor of a town or municipality, and the suitable executive board of a county.

The regional government's role is essential in emergency management in a voivodeship. They perform tasks regulated by national law acts, especially in the area of:

- technical infrastructure (public roads and transport);
- social infrastructure (public education including higher education, health promotion and protection, protection of culture and its goods, social help, family-promoting policy, physical education and tourism, consumer rights protection, counteracting the unemployment and promoting local jobs market);
- public security;
- area and ecological order (modernization of rural areas, area development, environment protection).

The voivodeship government performs tasks that are described in national law acts on their own behalf, and on their own responsibility. They dispose of the voivodeship's assets as well as run regional financial matters on a base of the budget.

The executive board of a voivodeship is the executive body of that voivodeship. Members of the five-person executive board are: the voivodeship's marshal, one or two vice-marshals, and the remaining members. Marshal and the other members of the executive board can be elected to this board regardless if they are members of the regional assembly (in Polish sejmik).

The executive board realize those tasks in a voivodeship that are not limited to the regional assembly and voivodeship self-governing organizational units. A voivodeship executive board is primarily responsible for: realization of the regional assembly resolutions; managing the voivodeship's assets including realization of rights resulting from shares and participations owned by the voivodeship; preparation of the project and realization of the voivodeship's budget; working out projects of reginal development, area development plans as well as other voivodeship

plans and realizing them; organizing the cooperation with regional governments in other countries and international regional associations; directing, coordinating, and controlling work of voivodeship self-governing organizational units, appoint and dismiss their managers; passing the regulations for work of the marshal's office [Kurach, Sobel 2009].

The executive board brings their tasks into realization by means of the marshal's offices and voivodeship self-governing organizational units or voivodeship legal bodies.

The voivodeship's marshal organizes work of the voivodeship's executive board as their leader, and work of the marshal's office as their head. He is a superior to other workers of the marshal's office and managers of voivodeship self-governing organizational units.

A marshal is given the competence to undertake actions of provisional character in affairs which need immediate attention, connected with direct danger to the public interest, creating a direct threat to health and life, and in the issues that can cause considerable financial losses.

A voivodeship realizes its tasks in various forms. It can be by the way of administrative decisions which are called decisions on individual affairs in public administration by the state legislation acts [Kurach, Sobel 2009]. The Act On Voivodeships [Law 1998] admits marshal the right to issue such decisions.

According to the Act of 5th June 1998 on Government Administration In a Voivodeship, a voivode is representing the Counsil of Ministers in the voivodeship and, because of this, he is in charge of realizing the national government policies within the voivodeship's area [Law 1998, art. 15].

A voivode supervises the performance of tasks by the united government administration bodies, tasks which source out from the state legislation acts and other legal acts issued on the way of authorizations included in them, establishments of the Council of Ministers as well as orders and instructions of the Prime Minister [Law 1998, art. 15, item 1]. He controls the performance of tasks by regional government bodies and other local self-governments in regard of fulfilling their duties of governmental administration, which are realized on the base of state legislation acts or by agreement with other government administration bodies [Law 1998, art. 15, item 2]. A voivode also perform tasks associated with defense and security of the country, coming out from separate national legislation acts [Law 1998, art. 15, item 6].

At unusual situations, a voivode is obligated to ensure that all the organizational units of government administration, acting in the voivodeship's area, will cooperate, and to direct their activity in the range of: preventing threats to life, health, posses-

sions or environment; security of the state and keeping public order, protection of civil rights, preventing natural disasters and other unusual threats as well as fighting them and removing their aftermath [Law 1998, art. 15, item 4].

At unusual situations, a voivode has got the right to issue an order that is binding for government administration bodies and regional government bodies [Law 1998, art. 16 ust. 1]. He is also admitted the right to demand starting a disciplinary procedure to every worker of the unassociated government administration or a self-government worker who has allowed himself to violate the law [Law 1998, art. 19]. If it is indispensable for protection of life, health, possessions, or in order to ensure peace, order and public safety, a voivode can issue ordinal decrees on matters unregulated by state legislation acts or other commonly respected regulations [Law 1998, art. 40, item 1].

The voivode as a superior of the united government administration:

- directs and coordinates their work,
- ensures them promoting conditions for effective work,
- is responsible for the effects of their work,
- appoints and dismisses managers of the united services, inspections, and voivodeship wardens, except for the voivodeship commandant of the Police and voivodeship commandant of National Fire and Rescue Service, who are called for their positions by his agreement.

On the base of the national Act of 24th August 1991 on Fire Protection [Law 1991], a voivode as the head of united government administration defines the tasks of the state rescuing and extinguishing system in the voivodeship or in a county in this voivodeship [Law 1991, art. 2, item 4]. He coordinates their functioning and controls fulfilling of tasks resulting from their duties, and at extraordinary conditions – danger of life, health, or environment, he directs this system [Law 1991, art. 14 item 3]. The voivode carries out his tasks in this range by means of team for fire protection and rescue affairs [Law 1991, art. 14 item 4]. In case of a natural disaster or other unusual occurrence and threat to life, health, or environment, and bearing marks of crisis, the above named team changes into the emergency reaction team[Law 1991, art 14 item 6]. Detailed rules of acting, composition of members, and the way of appointing the team for fire protection and rescue affairs defines the decree of the Administration and Internal Affairs Minister of 28th December 1998 [Regulation 1998]. There should be an advisory board working with a voivode, consisting of the following members: vice-voivodes, executive director of the voivodeship's offices, voivodeship commandant of the Police, voivodeship commandant of National Fire and Rescue Service, and other persons invited by

the voivode, especially the managers of united services, inspections, voivodeship wardens and division directors [Law 1998, art. 38].

By the force of Common Defence Duty of The Republic of Poland Act from 21st November 1967, the voivode is the Chief of the Voivodeship's Civil Defence [Law 1967, art. 17 item 6, 7]. His duties in this matter include directing and coordinating the preparation and realization of civil defense ventures within the area administered by him.

Tasks from the range of security and civil defense of its citizens the voivode realizes by means of Emergency Management Divisions for Citizen Protection and Defense Affairs, which has been signed into the temporary voivodeship statutes. Those divisions responsibilities are directing and coordinating the preparations and realization of civil defense undertakings as well as working out and realization of the voivodeship civil defense plan. Emergency Management Divisions for Citizen Protection and Defense Affairs run supervision on preparing plans of civil defense of regional government units and cooperate with the proper bodies in the area of public order and security protection. Their duties also include the analyse and assessment of the voivodeship security condition, organization of trainings on civil defense and defenses in general as well as holding supervision over the trainings run by regional self-government units, institutions and businesses. Emergency Management Divisions for Citizen Protection and Defense Affairs organize warning and alarming systems for people and communication system for the voivode's needs in critical situations. Giving opinions on plans of area development and technical infrastructure in reference to the requirements of the Civil Defense, and coordination of tasks in the area of civil defense realized by associated administration and other subjects, are also essential tasks of those divisions. Emergency Management Divisions for Citizen Protection and Defense Affairs should ensure the cooperation of the organizational units of the state and local government administration in terms of prevention against threats.

The decree of the Council of Ministers of 11 March 1977 on anti-flood protection [Regulation 1977] entrust a voivode with the leadership and directing work of the Voivodeship Anti-flood Committee, which is responsible for holding direct protection against flood. By force of the same decree, a voivode by the way of issuing an order appoints and coordinates work of communal, workplace, and other, appointed in justified cases, anti-flood committees; announces and cancels the state of anti-flood emergency and the state of flood alarm in the voivodeship.

To the range of acting of the voivodeship anti-flood committee also belongs the evaluation of the voivodeship's yearly and long-term plans of water infrastructure

development in terms of anti-flood protection and working out operational plans of direct protection against flood. Anti-flood committee directs the anti-flood action and gives instructions on matters of preparation, organizing, and tools necessary to carry out anti-flood action successfully to other units taking part in direct flood protection action. The committee are responsible for people evacuation from the areas directly endangered with flooding and directing the action of rescuing people's lives and possessions in the areas struck by a flood. They are also responsible for the assessment of the condition of the voivodeship's anti-flood protection as well as initiating and delivering help to people hit by flooding.

Voivodeship Team of Emergency Management (in Polish abbr. WZZK) is the voivode's supporting body in the range of emergency management. This body is created in order to assure performance of emergency management tasks. Voivodeship Team of Emergency Management consists of the following members: the voivode as the chairman, the manager of organizational unit appropriate for emergency management affairs in the voivode's office. Members of this team are also other people chosen by the chairman. Depending on necessity, these could be: managers of united services, voivodeship inspections and wardens, people who are employed in the voivodeship's offices or in organizational units of services, inspections and voivodeship wardens, employees of regional executive boards of water management, employees of voivodeship executive boards of sewage and water, and Institute of Meteorology and Water Management. The chairman can decide to include the chief of Voivodeship Military Headquarters or their representative. A member of voivodeship government - appointed by the voivodeship marshal – can also be included in the team. The squad of the voivodeship team can be extended by other people invited by the chairman.

For needs of efficient managing (commanding) there are Voivodeship Centres of Emergency Management (in Polish abbr. WCZK) created and they are supported by the organizational units suitable for emergency management affair in the voivode's office. The most important tasks of Voivodeship Centres of Emergency Management are: providing twenty-four-hour duty in order to ensure information flow for emergency management needs, cooperation between emergency management centres and public administration bodies, supervision over detecting and alarming systems as well as early citizen warning systems, cooperation with units that carry out the environment monitoring, cooperation with units that run rescue actions, realization of uninterrupted duty tasks in order to increase the state defense readiness. The voivodeship executive board take part in carrying out tasks from the range of emergency management, including civil planning which comes out from their competences.

Detailed list of tasks of Voivodeship Team of Emergency Management is presented in the tables below. Those tasks were described in such a way to place them in the particular phases of emergency management.

Table.1 Detailed list of tasks of Voivodeship Team of Emergency Management. The Phase of prevention

	Detailed tasks of Voivodeship Team of Emergency Management (WZZK)
Phase of prevention	analysing and categorizing all potential threats that can occur in the voivodeship's area
	cataloguing and assessment of technical infrastructure elements, natural environment and social environments of the voivodeship that are particularly endangered for results of natural disasters and events showing marks of a natural disaster
	analyse and assessment of legal acts functioning in terms of their correctness and effectiveness and that legal solutions from the range of general safety, included in them, are actual
	preparing projects of legal acts and issuing opinions on regulations dealing with general safety prepared by other institutions or services
	monitoring and active participation in the process of area development planning in the aspects of districts, areas, and zones particularly vulnerable for negative results of natural disasters or events bearing marks of natural disasters
	planning expenditures as well as finding ways and sources of gaining financial means allocated for funding actions realized in all phases of the team's work
	working out conceptions of winning means from outside the budget in order to carry out tasks from the range of general safety realized by other institutions and rescue services
	running control and supervision over tasks of preventive character taken or passed on to them for realization

Source: own work.

Table 2. Detailed list of tasks of Voivodeship Team of Emergency Management. The Phase of preparattion

	Detailed tasks of Voivodeship Team of Emergency Management (WZZK)
Phase of preparation	issuing opinions on the Voivodeship Plan of Emergency Reacting along with its updates
	current monitoring of the organization's condition and possibility to organize Team's working place at substitute premises
	working out, verification, and updating of organizationally-legal solutions as well as technical in terms of communication (connectivity) between all organizational links of emergency reacting and managing system, monitoring dangers and their results, keeping the warning and alarming system in readiness
	preparing regulation for information exchange, their forms and range in relations with all organizational units supposed to participate in the Team's work
	working out, accepting and introducing procedures of requesting help, procedures and range of giving help from the position of voivodeship government administration and national government level
	working out, updating, and creating, according to necessity, data bases of addresses and telephone numbers, materials and equipment, medical, etc.; defining the size of individual categories of human resources, means and materials for the requirements of led rescue actions and securing people needs
	planning, coordinating, and participation in realizing the training process of emergency reacting structures and rescue forces
	preparing conditions and organizationally-legal solutions that secure coordination of humanitarian help for the suffered
	describing rules and creating informational policy which refer to the undertakings realized by the voivode and all other organizational elements of the emergency management and reacting system for benefit of general safety system in the voivodeship
	preparing a set of legal acts essential to secure conditions for proper directing of actions run by the voivode in order to prevent the aftermath of natural disaster or an event bearing marks of natural disaster and remove them in the voivodeship's area
	analysing the course of rescue actions run in the past in the voivodeship or outside it and making deductions that will enable efficient and effective running of their actions in the future
	organizing and running decision-making games and trainings that prepare members of the Team and rescue forces for coordinated and effective running of their actions
	describing and securing material, technical, and financial needs that are indispensable for realization of taken tasks

Source: own work.

Table 3. Detailed list of tasks of Voivodeship Team of Emergency Management. The Phase of reacting

	Detailed tasks of Voivodeship Team of Emergency Management (WZZK)
Phase of reacting	taking on the process of active coordination of rescue actions, actions aiming at maintaining order and protective for actions run by organizational units engaged in emergency reacting in the voivodeship's area
	starting 24-hour working mode of the Team
	launching systems, rescue structures and procedures in order to secure the possibility that the voivode realize managing function in conditions of natural disaster or an event bearing marks of natural disaster, and emergency management in the area of the voivodeship or the country
	securing the process of constant, 24-hour information exchange, especially information in regard of the dangers and actions they undertake (and those already started) as well as cooperating with the services (teams) of other public administration bodies, departments, organizations from outside the government and social organizations
	monitoring dangers, their results and forecasting their further development
	working out the optimal decision proposals as well as tactical and operational solutions aiming at proper and effective usage of rescue forces and means being at their disposition, and making corrections during the course of action
	making corrections in actions in regard of evacuation process and of social and humanitarian help, creating provisional conditions to survive for the ones who suffered, paying special attention for medical and psychological help
	enforce launching information points for people at the voivode's level as well as at every level of emergency management
	coordinating procedures related to handling forces and means for the needs of rescue actions from central level, including the ones that are in disposition of the Minister of National Defense and coming from foreign sources
	introduction of a set of legal acts essential for securing the conditions in which the voivode can properly manage actions run in order to prevent results of natural disaster, or of emergency management, and removing them within the voivodeship's area
	receiving reports and information about realization of individual tasks
	working out reports of conducted actions

Source: own work.

Table 4. Detailed list of tasks of Voivodeship Team of Emergency Management. The phase of restoration

	Detailed tasks of Voivodeship Team of Emergency Management (WZZK)
Phase of restoration	supervision of damage assessment process and giving opinions to applications from the entitled institution and bodies for financial and other necessary to remove losses and damages caused by natural disaster or other emergency events
	prevention against dangers that can follow or be caused by the results of natural disaster that already happened, or other action from the emergency time
	providing sufficient existence conditions for the people who suffered
	monitoring social help system and distribution of supplies coming from humanitarian help for the people who suffered
	monitoring possibilities of the public health service in terms of treatment and rehabilitation of the people who suffered
	Monitoring the correctness and effectiveness of insurance institutions functioning as well as the process of paying compensations to people and institutions that incurred losses
	to begin actions having the purpose of restoration of forces, means and resources of rescue services to the level that guarantees their full operational readiness and ability
	coordinating and monitoring projects realized on every level of administration associated with restoration of functionality to emergency, technical, and building infrastructure; industrial production and commercial services, upbringing and education, art and culture
	coordinating and monitoring projects realized on every level of administration associated with restoration of ecological balance and security and the former state of natural environment
	working out assessments, opinions, analyses, and other essential reporting documentation in order to begin realization of proposals and recommendations having the purpose of decreasing the voivodeship's vulnerability for negative results of natural disasters
	Working out legal projects and proposals of organizational changes having the purpose of increasing efficiency and effectiveness of administration apparatus operations, rescue services and institutions actions in the conditions of natural disaster, event having marks of natural disaster, or an other extraordinary danger
	making a motion for the necessity of updating the emergency reacting plan
	working out applications of the Voivode of Podlasie and sending the application for help to the Council of Ministers

Source: own work.

Activity and Structure of the teams that were mentioned earlier are organized on the base of regulations of the Council of Ministers decree of 3rd December 2002 [Regulation 2002]. These teams consist of groups having either a permanent or temporary character. The team is directed by a chief and his assistant. Chief of Governmental Team is appointed by a Minister suitable for internal affairs, and he choose them from the secretaries or undersecretaries of state in the office that serves that minister. His permanent assistant, however, becomes a person chosen from the central government administration bodies that are subordinated to him, and that realizes tasks in

the field of natural disaster prevention and removing their results. Funding of central and voivodeship government teams is planned by relevant parts of national budget.

Voivodeship structure of reacting teams is very similar at each level of administration. However, their personal squads differ. The Team works on the base of Voivodeship Plan of Emergency Reacting along with its yearly working plans, plans of training, and regulations of regular team's work pattern and actions in situation of disasters, breakdowns and events having marks of natural disasters.

A vital element, which characterizes reacting teams, is the fact that there are groups of permanent and temporary character. In addition, work of permanent groups is characteristic, as they later create emergency management centres.

Participants of the reacting or emergency reacting teams perform precisely described duties, which then combine together into the tasks for individual groups and organizations that are subordinated to the chief and his assistant. These duties are different, just as different are tasks of specific teams within administration structures in individual areas.

Participants of the reacting or emergency reacting teams divide into suitable groups, which perform suitable tasks at particular phases.

An important groups is the monitoring, forecasting, and analyses group. This is a group of permanent character. The most important tasks of this group are:

a) cooperation with on-duty services of the united services, inspections, and wardens in the specific area,

b) making documentation of outcomes of the recognized threats and, also, working out forecasts, analyses and deductions,

c) presenting the gathered information for decision-making needs of the reacting team

d) securing constant information exchange with administration and managing institutions of every level,

e) keeping warning and alarming systems in readiness,

f) applying for launching the working groups of temporary character.

In the phases of preparation and reacting, the monitoring, forecasting and analyses group fills a very important function in the team, because they are responsible for ensuring connection systems and communication in the team during a rescue action.

Another group of permanent character is the civil planning group. Their most important tasks include:

a) defining dangers that can happen locally for the needs of emergency reacting plan; it carries out categorization of those dangers too,

b) preparing and updating the emergency reacting plan and its remaining documentation by participation of all services, inspections and wardens ,

c) creating conditions for real cooperation of all rescue units and out-of-government organizations by the way of signing suitable contracts and agreements,

d) defining and introducing emergency reacting procedures along with civil planning programs,

e) working out rules for emergency notification of the team members,

f) organizing connection and co-acting system for emergency reacting purposes,

g) running the organizing and office work connected with the team's work,

h) keeping the technical and

i) organizational ability of the team in full working order as well as planning and realization of the budget,

j) community education.

The next group is the health care and social-existential group dealing with medical and social-existential as well as health care matters. To the tasks of this group belong:

a) analysing and estimating needs in the field of health care and social help and, also, coordination of forces and means cooperation in that area ,

b) giving help either to the suffered people and to the health service in regards of: transport of the injured, burying the victims, religious service or psychological support along with distributing means for protection of rescue workers in action,

c) collecting data of the victims and organizing volunteers and organizations from outside the government, during their actions to handle the 24-hour information helpline,

d) working out medical care plans and social-existential help, making other necessary documentation as well as making current and periodical reports of their work.

In phases of preparation and reacting, the most important tasks of the group are cooperation with the proper units of administration in regard of legal and administration help both as work coordination of the support and charity organizations and deliveries.

The next group of the reacting and emergency reacting team is the group of operation. It performs tasks in the area of safety and protection of the public order. They have the following tasks:

a) doing assessment of the situation that happened, forecasting its development and preparing a plan of action for the police and other prevention services,

b) cooperation with the suitable services on the base of gathered, own information and sending additional means and forces to the regions of high risk,

c) running necessary documentation like operational maps, reports and action reports.

Participation of the group of operation is most important during the time of reacting because of its contribution to the recognition and operation actions in an area of the team's work, using the road traffic units and prevention services. Similar procedures also refer to rescue actions related to events having marks of natural disaster.

The last group in the reacting and emergency reacting team is the logistics safety group which coordinates the evacuation process, deals with the issues of accommodation and food supplies for the suffered

The most important tasks of this group are:

a) after doing an estimate of actual logistic needs , they secure sufficient rescue forces for the suffered people,

b) managing resources, running the current assessment and recording the reported needs, and prioritizing deliveries on this base,

c) gaining materials and equipment to secure living conditions for people who suffered, supporting the work of reacting forces, establishing places for their storing and organizing the distribution of materials, equipment and services,

d) working out plans of logistic safety (accommodation, food supplies and transport),

e) ensuring proper logistic conditions for the whole team.

Structure of provisionally created self-governmental emergency management bodies (teams and centres) is precisely described in the Emergency Management Act of 26th April 2007 [Law 2007], and it obliges relevant authorities to call, in a proper mode, the emergency management team. The basic functional element of those teams are full time centres of emergency managements created on the base of permanent office staff, filling the role of on-duty operational service working either in time of safety and stability along with the times of critical dangers. It is a principle that in larger administration units which means, for example, in large towns or cities, and obligatorily in voivodeships, emergency management centres function as full time, on-duty cells working by the appropriate Emergency Management Departments.

The base of efficient and effective anti-crisis acting is effective directing and management of the executive units, such as medical rescue units, fire and rescue brigades, logistic services and brigades, communal services, various non-emergency and emergency technical support services, social services, etc. The people responsible for organization, realization, and coordination of anti-crisis operational actions in an area, work of all the parties taking part in those actions, are chiefs of the public administration bodies.

Document analysis confirms the hypothesis that the crisis management system at the level of the voivodship after the introduction of the Act of 26 April 2007 Crisis management has been rationalized and meets the criteria set by management science. In-depth empirical studies carried out in the Lodz Region provide the basis for concluding that the implemented solutions allow rational management of resources at the voivodeship level in crisis situations. However, this system requires continuous improvement (eg through exercise) and control.

This article is an analysis of the emergency management at a voivodeship level in the light of current legislation. It has been ten years since the Emergency Management Act was established. It is a period of time that allows for an initial assessment of the results of its functioning. However, it requires some deeper research of interdisciplinary character, including the domains of either management science and safety science. Primarily, it is necessary to analyse if the current law made things more efficient than the previous solutions and if it has been serving people (citizens), and not only the most important parties in their scientific research, but also potential beneficiaries of all actions of a democratic country.

Bibliography

Bagiński J. (2008) (red.), *Nowe zarządzanie kryzysowe w praktyce*, Wydawnictwo FORUM, Poznań.

Bielski M. (2004), *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, C.H. Beck, Warszawa.

Jabłonowski M., Smolak L. (2007) (red.), *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Humanistycznej, Pułtusk.

Koźmiński A.K., Piotrowski W. (red.) (2001), *Zarządzanie – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Kuc B.R, Ścibiorek Z. (2013), *Podstawy metodologiczne nauk o bezpieczeństwie*, Wydawnictwo menedżerskie PTM, Warszawa.

Kurach M., Sobel T. (2009), *Legitymacja jednostki samorządu terytorialnego do złożenia skargi do sądu administracyjnego*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty studenckie", t. 2, [online] http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/32216/0027.pdf.

Kurkiewicz A. (2008) (red.), *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie*, Wydawnictwo Minicipium, Warszawa.

Stoner J.A.F, Frejman R.E., Gilbert D.R. (2001), *Kierowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Sułkowski Ł. (2005), *Epistemologia w naukach o zarządzaniu*, PWE, Warszawa.

Tyrała P. (2001), *Zarządzanie kryzysowe. Ryzyko – Bezpieczeństwo – Obronność*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Regulation 1977 – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 marca 1977 roku w sprawie ochrony przed powodzią (Dz.U. z dnia 31 marca 1977 r.).

Regulation 1998 – Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 28 grudnia 1998 r. (Dz.U. z 31 grudnia 1998 r.).

Regulation 2002 – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania. Dz.U. 2002 Nr 215, poz. 1818).

Law 1967 – Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej (Dz.U. Nr 4, poz. 16 z 1992 r. z późniejszymi zmianami).

Law 1991 – Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z dnia 24 sierpnia 1991 r. (Dz.U. Nr 81, poz. 351 z póz. zm.).

Law 1998 – Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o administracji rządowej w województwie, Dz.U. 1998 Nr 91, poz. 577.

Law 2002 – Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. 2002 nr 62, poz. 558.

Law 2007 – Ustawa z dnia 27 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. 2007. Nr 89, poz.590).

Law 2009 – Ustawa z dnia 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, Dz.U. 2009 Nr 62, poz. 504.

http://policja.eprace.edu.pl/636,Funkcja_wojewody_i_starosty_w_sferze_ochrony_bezpieczenstwa_i_porzadku_publicznego.html.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2017
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190

Tom **XVIII** | Zeszyt **5** | Część **I** | ss. **73–86**

Michał Stępiński | michstepinski@gmail.com
Społeczna Akademia Nauk

Wpływ ustawy o działaniach antyterrorystycznych na organizację działań na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym

The Impact of the Antiterrorist Law on the Organization of Activities at the Scene of a Terrorist

Abstract: The publication presents an analysis of legal and organizational solutions in the area of counter-terrorism measures taken at the scene of a terrorist nature in accordance with applicable Polish legislation, including a law on anti-terrorist operations. It points to the introduction of new organizational solutions affecting the efficiency of antiterrorist operations, enabling conducting counterterrorist operations.
Key words: Anti-terrorism, anti-terrorist organization, counterterrorism operations, directing counter-terrorism measures

Wstęp

Poczucie bezpieczeństwa we współczesnym społeczeństwie wynika nie tylko z realnego zagrożenia generowanego przez konkretne działania przestępcze, ale przede wszystkim z subiektywnego poczucia zagrożenia. Charakterystyka zamachów realizowanych przez organizacje terrorystyczne na terenie Europy powoduje, że zjawisko to traktowane jest jako jedno z najmocniej oddziałujących na społeczność europejską. W 2015 roku doszło do wielu zamachów o bardzo tragicznym przebiegu. Przykładem

jest symultaniczny zamach z dnia 13 listopada, którego dokonało tak zwane Państwo Islamskie w Paryżu. W wyniku serii skoordynowanych działań terrorystycznych śmierć poniosło 130 osób z 26 krajów, a w najtragiczniejszym z nich, ataku na klub Bataclan, zginęły 92 osoby, a 101 zostało rannych[1]. Pomimo, że jak zauważa T. Aleksandrowicz [2016, s. 35], statystyczne ujęcie zjawiska terroryzmu w skali globalnej wskazuje tendencję spadkową, to subiektywne poczucie zagrożenia wzrasta. Sprzyjają temu utrzymująca się na wysokim poziomie aktywność organizacji terrorystycznych oraz stała ewolucja stosowanych przez nie metod działania. Wykorzystywane przez terrorystów środki walki oraz stosowana taktyka generują presję na podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo publiczne, zmuszając je do stałego podnoszenia sprawności i skuteczności działania. Kompleksowe podejście do problemu walki z terroryzmem wymaga prowadzenia działań w co najmniej dwóch obszarach, którymi są:

1) walka ze zjawiskiem terroryzmu,

2) reagowanie na bezpośrednie zagrożenie spowodowane zdarzeniami o charakterze terrorystycznym.

Pierwszy z wymienionych obszarów dotyczy w znaczącej większości rozwiązań na poziomie polityki państwa, oraz jego strategii. Drugi natomiast obejmuje przede wszystkim działania operacyjne poszczególnych podmiotów odpowiedzialnych za reagowanie na zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Dla obywateli, którzy mogą stać się celem przestępczych działań terrorystycznych istotna jest przede wszystkim sprawność i skuteczność działań w drugim z wymienionych obszarów. Osiągnięcie tych efektów możliwe jest dzięki właściwej organizacji działań, przy spełnieniu kilku warunków:

1) podmioty podejmujące działania w związku ze zdarzeniem o charakterze terrorystycznym realizują działania w ramach jednego systemu kierowania lub dowodzenia,

2) organizacja kierowania i dowodzenia działaniami wynika z prawa powszechnie obowiązującego, to jest regulacji ustawowych, co zmusza wszystkie podmioty do podporządkowania się decyzjom podejmowanym w ramach tej organizacji,

3) określone obszary odpowiedzialności przypisane są jednoznacznie wskazanym podmiotom, dzięki czemu nie dochodzi do sporów kompetencyjnych,

4) zadania są realizowane w ramach ustawowych uprawnień uczestników działań, nie wymagających interpretacji, co może doprowadzić do zastosowania interpretacji zawężającej i w efekcie bezczynności.

1. Informacje podane według http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf, dostęp 15.02.2017 r.

Stanowisko zbieżne z powyższymi założeniami prezentuje P. Chomentowski, twierdząc, że podejmowanie działań przez dowodzących operacjami służb policyjnych, specjalnych czy ratowniczych w przypadku zagrożenia terrorystycznego wymaga bardzo szerokiego spojrzenia na powstałą sytuację, tak aby móc szybko i bardzo efektywnie dysponować siłami i środkami ratowniczymi [2014, s. 42].

Biorąc pod uwagę powyższe założenia, celem niniejszej publikacji jest ocena wpływu obowiązujących w Polsce rozwiązań prawno-organizacyjnych na sprawność i skuteczność organizacji działań antyterrorystycznych na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Wobec tego we wskazanym zakresie analizie poddane zostaną rozwiązania organizacyjne wynikające z Ustawy o działaniach antyterrorystycznych [Dz.U. z 2016r. poz. 904] oraz powiązanych z nią aktów prawnych. Dla sprecyzowania punktu odniesienia, przeanalizowany zostanie również stan prawny sprzed wprowadzenia w życie wskazanego aktu prawnego.

1. Ogólne rozwiązania prawno-organizacyjne w zakresie organizacji działań na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym obowiązujące przed wejściem w życie ustawy o działaniach antyterrorystycznych

W celu ograniczenia obszaru rozważań, analiza warunków, o których mowa powyżej, uwzględniała będzie następujące etapy działań związanych z reakcją państwa na zagrożenie terrorystyczne, którymi są:

1) zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, czyli prowadzenie działań zmierzających do uniemożliwienia dokonania przestępstwa o charakterze terrorystycznym w oparciu o informacje zebrane w wyniku prowadzonego rozpoznania;

2) przygotowanie do reagowania na zdarzenia o charakterze terrorystycznym, czyli utrzymywanie przez wskazane podmioty zdolności operacyjnych do podejmowania działań w związku z próbą dokonania lub dokonaniem przestępstwa o charakterze terrorystycznym;

3) reagowanie na zdarzenia o charakterze terrorystycznym, czyli prowadzenia działań bezpośrednio wobec osób usiłujących lub dokonujących przestępstwo o charakterze terrorystycznym;

4) odtwarzanie zasobów wykorzystanych do reagowania na zdarzenia o charakterze terrorystycznym, czyli doprowadzenie wykorzystanych podczas działań sił i środków do stanu gotowości do reagowania;

Powyższe etapy tworzą proces, w ramach którego, na mocy dyspozycji ustawowych, wskazane podmioty realizować powinny czynności związane ze zdarzeniami o charakterze terrorystycznym, czyli usiłowaniem lub dokonaniem przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Kulminacyjnym etapem tego procesu jest reagowanie, którego celem głównym jest ochrona życia i zdrowia osób, wobec których skierowane są bezprawne działania terrorystów, a państwo musi posiadać odpowiednie siły i środki do realizacji tych działań [Jałoszyński 2012, s. 534]. Stan prawny, jaki obowiązywał do momentu wejścia w życie Ustawy o działaniach antyterrorystycznych, wynikał z szeregu ustaw kompetencyjnych, określających zadania poszczególnych służb biorących udział w działaniach podejmowanych w związku z wystąpieniem zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Część z nich wprost wskazywała zadania związane ze zwalczaniem terroryzmu, część natomiast wynikała z zadań ogólnych wymagających interpretacji. Służbą, która jako jedyna posiadała jednoznacznie wskazany zakres odpowiedzialności w obszarze zwalczania terroryzmu, była Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Jednym z podstawowych zadań tej formacji, określonym w ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, było rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw terroryzmu, oraz ściganie ich sprawców [Dz.U. 2002 nr 74 poz. 676]. Podstawowym zarzutem wobec tego zapisu, podnoszonym przez przedstawicieli nauk prawnych było użycie zwrotu *przestępstw terroryzmu*. W polskim systemie prawnym nie istnieje definicja formalna *terroryzmu*. W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny [Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553], art. 115 par. 20 penalizuje zachowanie określone jako *przestępstwo o charakterze terrorystycznym*. Jeżeli przyjmiemy jednak, że ustawodawcy chodziło o zwalczanie przestępstw o charakterze terrorystycznym, powstaje obraz, w którym przedmiotowa służba specjalna odpowiedzialna była za pierwszy z czterech określonych na wstępie tego rozdziału etapów działań. Uznać należy jednocześnie, że poza niespójnością wynikającą z zastosowania zwrotu *przestępstwa terroryzmu,* zakres odpowiedzialności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego został określony precyzyjnie. Podmiot odpowiedzialny za reagowanie w określonych warunkach musi przeprowadzić proces przygotowania, dzięki któremu osiągnie zdolność realizacji zadań niezbędnych do osiągnięcia celu działania. Podobnie pochodną obowiązku reagowania jest konieczność odtwarzania zdolności po zrealizowanym działaniu. Wobec tego przyjąć należy, że przygotowanie do reagowania, reagowanie oraz odtwarzanie zasobów i zdolności są etapami nierozerwalnie ze sobą związanymi i z tego powodu rozpatrywane będą

łącznie. Analiza polskiego systemu prawnego wskazuje, że do 2016 roku nie istniał przepis rangi ustawy, który nakładałby na jakikolwiek podmiot, na mocy zapisu niewymagającego interpretacji, obwiązek reagowania na zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Taki stan rzeczy powodował konieczność dokonywania wykładni różnych przepisów, w celu znalezienia odpowiedzialnego za ten obszar. Wiele rozwiązań wynikało bardziej z uwarunkowań historycznych i politycznych niż formalno-prawnych. Na poziomie politycznym podmiotem odpowiedzialnym za ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego był minister właściwy do spraw wewnętrznych. W Ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej [Dz.U.1997 nr 141 poz. 943] wskazano, że sprawuje on nadzór nad działalnością, między innymi Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, Obrony Cywilnej Kraju. W zakresie swoich zadań ustawowych nie miał jednak wprost wskazanej odpowiedzialności za reagowanie na zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Pomimo to przyjęto, że to właśnie ten organ administracji rządowej posiada odpowiedzialność w omawianym zakresie. Potwierdzeniem tego stanowiska jest treść, decyzji nr 12 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lutego 2015 r. w sprawie ustalenia sposobu i trybu wprowadzania, zmiany lub odwołania stopnia alarmowego [akt niepublikowany, archiwum autora]. W par. 3 przedmiotowej decyzji określono, że minister, kierując się posiadanymi informacjami dotyczącymi zdarzeń o charakterze terrorystycznym, może w drodze zarządzenia wprowadzić, zmienić albo odwołać stopień alarmowy. Decyzja ta dotyczyła organów i jednostek podległych lub nadzorowanych przez wymienionego ministra oraz komórek organizacyjnych ministerstwa. Wprowadzenie stopnia alarmowego wiązało się z obowiązkiem wykonania przez wskazane podmioty czynności określonych w załącznikach do decyzji, nie stanowiło jednak dyspozycji dla podmiotów niepodległych ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Na poziomie poszczególnych służb funkcjonowały rozwiązania organizacyjne, tworzone w reakcji na pojedyncze zdarzenia lub warunkowane preferowaną w danym momencie wizją rozwoju danej służby, niewynikającą wprost z ich ustawowych kompetencji. Najlepiej obrazuje to sytuacja pododdziałów antyterrorystycznych Policji oraz sposobu ich wykorzystania [por. Stępiński 2016, ss. 339–343]. Pododdziały antyterrorystyczne są to jednostki specjalne Policji, w zakresie ich zadań pozostawało zawsze prowadzenie działań bojowych zmierzających do fizycznego zwalczania terroryzmu[2]. Zadanie to wynikało z wewnętrznych aktów prawnych takich jak zarządzenie Komendanta Głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek

2. Pojęcie fizycznego zwalczania terroryzmu przyjęto uznawać za równoważne z reagowaniem na zdarzenia o charakterze terrorystycznym.

organizacyjnych Policji [Dz. Urz. KGP z 2015 r. poz 39]. Równocześnie ustawa o Policji [Dz.U.1990 Nr30 poz.179], w brzmieniu obowiązującym do 2016 roku, wskazywała zadania tej formacji, nie uwzględniając wprost odpowiedzialności w zakresie reagowania na zdarzenia o charakterze terrorystycznym. W art. 2. tej ustawy określono, że do podstawowych zadań Policji należy między innymi ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra. Analiza tego zapisu wskazuje, że w zakresie ustawowej odpowiedzialności tej formacji pozostawała ochrona życia i zdrowia ludzi przed wszystkimi bezprawnymi zamachami, a więc również wynikającymi z usiłowania lub dokonania przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Potwierdzeniem tej wykładni jest treść art. 18 Ustawy o Policji, z którego wynikało, że w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, zwłaszcza poprzez sprowadzenie zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym, jeśli użycie oddziałów lub pododdziałów Policji okaże się niewystarczające, do pomocy oddziałom i pododdziałom Policji mogą być użyte oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej [Dz.U.1990Nr 30 poz.179]. Przepis ten nakładał na Policję obowiązek podjęcia działań w przypadku zagrożenia przestępstwem o charakterze terrorystycznym, zanim do działań zostaną skierowane Siły Zbrojne RP. Brak jednoznacznego zapisu ustawowego dotyczącego odpowiedzialności za reagowanie na zdarzenia o charakterze terrorystycznym, powodował między innymi takie implikacje, jak:

1) systematyczne próby likwidacji pododdziałów antyterrorystycznych Policji,

2) nakładanie na pododdziały zadań, często niezwiązanych ze specyfiką działania i przygotowaniem tych jednostek,

3) niemożliwość uwzględnienia odrębnej pozycji budżetowej w budżecie zadaniowym Policji, z której finansowana byłaby działalności pododdziałów,

4) utrudnienie w pozyskiwaniu przez Policję celowych środków finansowych przeznaczonych na przygotowanie do reagowania na zdarzenia o charakterze terrorystycznym.

2. Rozwiązania organizacyjne i polityczne porządkujące organizację działań na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym wprowadzone w życie przed Ustawą o działaniach antyterrorystycznych

Niedookreślona sytuacja prawna w przedmiotowym obszarze, poza trudnością z określeniem podmiotu podejmującego bezpośrednie działania wobec terrorystów, pozo-

stawiała również nierozwiązaną kwestię zarządzania czynnościami wszystkich służb biorących udział w działaniach na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Charakterystyka zagrożeń powodowanych działaniami terrorystycznymi wywołuje konieczność równoczesnego prowadzenia działań przez wiele podmiotów. Aby takie wielokierunkowe i wielopodmiotowe działanie było sprawne i skuteczne, musi podlegać co koordynacji. Analizowany stan prawny nie dawał odpowiedzi na pytanie, kto jest odpowiedzialny za właściwe współdziałanie na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Było to na tyle niebezpieczne, że pod presją zagrożenia wystąpienia zamachu terrorystycznego na terenie Polski, w styczniu 2014 roku szefowie najważniejszych podmiotów biorących udział w działaniach antyterrorystycznych zawarli porozumienie, w którym określili organizację współdziałania i zarządzania czynnościami na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym[3]. Dokument został podpisany przez:

1) Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
2) Komendanta Głównego Policji,
3) Komendanta Głównego Straży Granicznej,
4) Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej,
5) Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej.

Wskazano w nim, że w przypadku wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym lub podejrzenia wystąpienia takiego zdarzenia, zarządzanie czynnościami na miejscu zdarzenia obejmuje działania polegające na uporządkowaniu współdziałania, realizowane poprzez odpowiednie dysponowanie zasobami osobowymi, rzeczowymi i finansowymi. Jako ogólną zasadę przyjęto, że czynnościami tymi zarządzał będzie funkcjonariusz Policji [Porozumienie z dnia 21 stycznia 2014r., niepublikowane, archiwum autora]. W dokumencie tym po raz pierwszy wprowadzono rozróżnienie właściwości miejscowej działań, uwzględniając obiekty pozostające w odpowiedzialności Ministerstwa Obrony Narodowej. Jako podmiot odpowiedzialny za zarządzanie takimi działaniami wskazana została Żandarmeria Wojskowa. Była to pierwsza próba uporządkowania przedmiotowego obszaru. Kolejnym krokiem w tym kierunku był wprowadzony uchwałą nr 252 Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2014 r., Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019 [Dz.Urz. RP, Monitor Polski, poz. 1218, 2014 r.]. Jako dokument polityczny określał on podstawowe kierunki polityki antyterrorystycznej Rzeczypospolitej Polskiej. Cel główny Programu został określony jako wzmocnienie systemu antyterrostycznego Rzeczypospolitej Polskiej. Dla realizacji tego celu wskazane zostały cztery cele szczegółowe:

3. Więcej informacji na stronie: http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/94461,Porozumienie-w-sprawie--koordynacji-dzialan-na-miejscu-zdarzenia-o-charakterze-te.html dostęp 16.02.2017r.

1) poprawa zdolności do zapobiegania zagrożeniom o charakterze terrorystycznym.

2) wzmocnienie przygotowania służb i instytucji na możliwość wystąpienia zdarzeń o charakterze terrorystycznym.

3) zwiększenie zdolności do reagowania w przypadku wystąpienia zdarzeń o charakterze terrorystycznym.

4) podniesienie skuteczności odtwarzania wykorzystanych sił i środków oraz udoskonalania posiadanych procedur postepowania w kontekście zagrożeń o charakterze terrorystycznym [Dz.Urz. RP, Monitor Polski z 2014 r., poz. 1218].

W dokumencie tym dokonana została ogólnie obowiązująca wykładnia aktów prawnych, w zakresie odpowiedzialności poszczególnych podmiotów systemu antyterrorystycznego Polski. Tak więc Narodowy Program Antyterrorystyczny, nie będąc źródłem prawa, nie zmienił zakresu kompetencji poszczególnych służb, a jedynie go sprecyzował. W fazie zapobiegania jako podmiot wiodący wskazana została Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, co pokrywało się z zapisem w ustawie kompetencyjnej tej służby, jak wykazano w niniejszym opracowaniu. W fazie przygotowania podmiotem wiodącym w odniesieniu do zagrożeń terrorystycznych wskazano ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Jego kompetencje wynikały z wielu aktów prawnych, takich jak chociażby Ustawa z dnia 26 kwietnia o zarzadzaniu kryzysowym [Dz.U. z 2013 r. poz. 1166] czy omawiana już Ustawa o działach administracji rządowej [Dz.U.1997 nr 141 poz. 943]. Podkreślono jednocześnie znaczenie odpowiedniego wyszkolenia funkcjonariuszy oraz pracowników podmiotów systemu antyterrorystycznego, a co za tym idzie, potrzebę systematycznego organizowania i prowadzenia ćwiczeń i szkoleń w przedmiotowym zakresie. W tym zakresie odpowiedzialność ponosili przed ministrem szefowie poszczególnych służb jemu podległych. Najobszerniej i najbardziej szczegółowo scharakteryzowano odpowiedzialność w zakresie reagowania na zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Twórcy dokumentu po raz pierwszy określili między innymi podział kompetencji w tak specyficznej sytuacji, jaką jest zdarzenie typu „Renegade"[4]. W takim przypadku za działania w przestrzeni powietrznej odpowiedzialne były Siły Zbrojne RP, a po wylądowaniu statku powietrznego zakwalifikowanego jako „Renagade", za prowadzenie działań kontrterrorystycznych odpowiedzialność przejmowała Policja. Po raz pierwszy w oficjalnym dokumencie rządowym użyto zwrotu działania kontrterrorystyczne, określając je jako działania podejmowane w celu wyeliminowania

4. Jest to sytuacja, w której obiekt latający (np. samolot pasażerski) zostaje uprowadzony w celu użycia go jako środka zamachu.

bezpośredniego zagrożenia ze strony sprawców zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Podkreślono również znaczenie potrzeby koordynacji działań wszystkich służb biorących udział w działaniach. Usankcjonowano w tym zakresie ustalenia wynikające z porozumienia szefów służb zawartego w styczniu 2015 roku. Policja była odpowiedzialna za koordynację działań na terenach cywilnych, Żandarmeria Wojskowa natomiast za koordynację na terenach podległych Ministerstwu Obrony Narodowej. Narodowy Program Antyterrorystyczny jako dokument polityczny nie stanowi źródła prawa, wobec tego nie mógł zmieniać istniejących regulacji ustawowych. Nie mógł również nałożyć na te dwa podmioty prawa do kierowania, lub zarządzania działaniami, co wiązałoby się z możliwością wpływania na rodzaj i sposób realizacji zadań przez pozostałych uczestników działań. Określenie „koordynacja" w tym przypadku należy rozumieć jako umożliwienie, usprawnienie współdziałania, w ramach którego, każdy z podmiotów realizuje przynależne tylko sobie zadania i ponosi w tym zakresie wyłączną odpowiedzialność. Nie można natomiast przypisać takiej odpowiedzialności organowi koordynującemu. Ostatnim etapem działań związanych z reagowaniem na zdarzenia o charakterze terrorystycznym jest odtwarzanie zasobów. Pomimo, że Narodowy Program Antyterrorystyczny podchodzi szerzej do tego zagadnienia niż założono na potrzeby niniejszej analizy, podkreślić należy, że dzięki wprowadzeniu obowiązującej wykładni przepisów w zakresie reagowania, określono podmioty posiadające obowiązek odtwarzania zasobów wykorzystywanych przez nie w trakcie działań.

3. Rozwiązania prawno-organizacyjne regulujące organizację działań na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym wynikające z ustawy o działaniach antyterrorystycznych

Stale utrzymujące się w Europie zagrożenie terrorystyczne, zbliżające się wydarzenia generujące podwyższone ryzyko wystąpienia zamachu terrorystycznego w Polsce (szczyt NATO w Warszawie i Światowe Dni Młodzieży w Krakowie) oraz świadomość niespójności przepisów obowiązujących w obszarze reagowania na zdarzenia o charakterze terrorystycznym, doprowadziły do uchwalenia jednolitego aktu prawnego regulującego kompleksowo ten obszar działalności państwa polskiego [Babiński 2016, s. 235]. Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych [Dz.U. z 2016 r., poz. 904] jest aktem prawnym, zmieniającym oraz doprecyzowują-

cym kompetencyjne służb i podmiotów tworzących polski system antyterrorystyczny. Kompleksowość tego przepisu przejawia się między innymi wprowadzeniem do obrotu prawnego definicji legalnych, powszechnie obowiązujących takich pojęć, jak:

1) działania antyterrorystyczne,

2) działania kontrterrorystyczne,

3) miejsce zdarzenia o charakterze terrorystycznym,

4) zdarzenie o charakterze terrorystycznym.

Ustawa określa zasady prowadzenia działań antyterrorystycznych oraz współpracy między organami właściwymi w zakresie prowadzenia tych działań [Dz.U. z 2016 r., poz. 904]. Pojęcie działań antyterrorystycznych stanowi rozwinięcie celów szczegółowych Narodowego Programu Antyterrorystycznego i obejmuje:

1) działania organów administracji publicznej polegające na zapobieganiu zdarzeniom o charakterze terrorystycznym,

2) przygotowanie do przejmowania nad zdarzeniami o charakterze terrorystycznym kontroli w drodze zaplanowanych przedsięwzięć,

3) reagowanie w przypadku wystąpienia zdarzeń o charakterze terrorystycznym,

4) usuwanie skutków oraz odtwarzanie zasobów przeznaczonych do reagowania na zdarzenia o charakterze terrorystycznym.

Wskazano jednocześnie podmioty odpowiedzialne za poszczególne obszary. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego został odpowiedzialny za całość działań związanych z zapobieganiem zdarzeniom o charakterze terrorystycznym. Jako organ odpowiedzialny za ten obszar może wydawać podmiotom i służbom specjalnym zalecenia mające na celu minimalizację bądź usunięcie zaistniałego zagrożenia terrorystycznego. Może również wydać Policji zalecenie szczególnego zabezpieczenia poszczególnych obiektów zagrożonych wystąpieniem zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Minister właściwy do spraw wewnętrznych uzyskał odpowiedzialność za przygotowanie do przejmowania kontroli, reagowanie oraz odtwarzanie zasobów przeznaczonych do reagowania na zdarzenia o charakterze terrorystycznym. W celu realizacji zadań w obszarze przygotowania do przejmowania kontroli nad zdarzeniami o charakterze terrorystycznym, w przedmiotowej ustawie wprowadzono powszechnie obowiązujący system stopni alarmowych, porządkujący stan prawny w tym zakresie, opisany we wcześniejszym rozdziale. Minister właściwy do spraw wewnętrznych posiada uprawnienie do występowania z wnioskiem do Prezesa Rady Ministrów o wprowadzenie określonego stopnia, a w przypadkach niecierpiących zwłoki, może uczynić to samodzielnie. W rozdziale 4 przedmiotowej ustawy określone zostały działania antyterrorystyczne na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Zawarte w nim regulacje określają podmioty biorące udział w takich

działaniach oraz ich organizację, nakładając w tym zakresie stosowne uprawnienia i obwiązki. W tym obszarze wprowadzona została bardzo istotna funkcja, jaką jest kierujący działaniami antyterrorystycznymi podejmowanymi przez właściwe służby oraz organy w ramach ich ustawowych zadań, w przypadku zaistnienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Instytucje, organizacje, przedsiębiorcy i osoby fizyczne mają prawny obowiązek wykonać skierowane do nich polecenia i żądania kierującego. Kierującym działaniami może być:

1) funkcjonariusz Policji,

2) żołnierz Żandarmerii Wojskowej,

w zależności od miejsca prowadzenia działań. Zapis ten usankcjonował rozwiązanie wprowadzone w Narodowym Programie Antyterrorystycznym. Wskazane zostały również podmioty odpowiedzialne za prowadzenie działań kontrterrorystycznych – Policja oraz Żandarmeria Wojskowa. Ustawa o działaniach antyterrorystycznych zmieniła w tym zakresie ustawy kompetencyjne tych formacji, dodając prowadzenie działań kontrterrorystycznych jako ich kolejne zadanie[5]. Na tej podstawie nałożono na Policję oraz Żandarmerię Wojskową obowiązek przygotowania się do reagowania, reagowania w przypadku wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym oraz odtworzenia zasobów przeznaczonych do tego celu. W szczególnych przypadkach w ramach wsparcia uczestniczyć w działaniach kontrterrorystycznych mogą żołnierze Sił Zbrojnych RP, funkcjonariusze Straży Granicznej oraz funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Do dowodzenia tymi działaniami uprawnienia mają jednak jedynie funkcjonariusze Policji oraz żołnierze Żandarmerii Wojskowej na obiektach podległych Ministerstwu Obrony Narodowej. Przedmiotowy akt prawny zmienia szereg ustaw w zakresie działania podmiotów tworzących polski system antyterrorystyczny, dając im podstawy prawne działania w tym zakresie.

Zakończenie

Polski system antyterrorystyczny przeszedł ewolucję, od rozwiązań opartych na wielu aktach prawnych, do jednej ustawy specjalnej, regulującej kompleksowo przedmiotowy obszar działań państwa, wpływającej na cały system aktów prawnych. Wynikające z tego rozwiązania organizacyjne również podlegały zmianom, zmierzającym w stronę eliminowania obszarów spornych lub niewłaściwie zdefiniowanych, wpływających

5. W przypadku Żandarmerii Wojskowej zapis jest szerszy, ponieważ dotyczy prowadzenia działań antyterrorystycznych, a więc również działań kontrterrorystycznych na obiektach podległych MON.

negatywnie na sprawność i skuteczność działań. Jak założono na wstępie, osiągnięcie tych efektów możliwe jest przy spełnieniu czterech warunków. Analiza przytoczonych rozwiązań wskazuje, że pojedyncze ustawy kompetencyjne nie pozwalały na stworzenie spójnego systemu, a w związku z tym, organizacja działań na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym nie spełniała żadnego z warunków niezbędnych do osiągnięcia sprawności i skuteczności działań. Objawiało się to tym, że:

1) nie istniał określony prawem jednolity system kierowania i dowodzenia,

2) problematyczne było wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za kierowanie i dowodzenia działaniami na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym,

3) duży stopień ogólności obszarów odpowiedzialności poszczególnych uczestników działań prowadził do sporów kompetencyjnych,

4) w ustawach kompetencyjnych brakowało zadań jednoznacznie wskazujących odpowiedzialność za realizację konkretnych zadań w związku z zaistnieniem zdarzenia o charakterze terrorystycznym.

Ustawa o działaniach antyterrorystycznych doprowadziła do:

1) stworzenia jednego systemu kierowania i dowodzenia działaniami wszystkich podmiotów biorących udział w działaniach na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym,

2) powstania organizacji kierowania i dowodzenia wynikającej z prawa powszechnie obowiązującego, dzięki czemu osoba odpowiedzialna za kierowanie i dowodzenie posiada uprawnienia do wydawania obowiązujących poleceń i rozkazów,

3) określenia jednoznacznie obszarów odpowiedzialności poszczególnych uczestników działań, dzięki czemu wyeliminowano spory kompetencyjne,

4) w ustawach kompetencyjnych poszczególnych służb wprowadzono dodatkowe jednoznacznie zdefiniowane zadania związane z działaniami na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym, dzięki czemu podmioty te mają obowiązek przygotowania się do podejmowania działań w tym zakresie.

Jak wykazano powyżej, wprowadzone ustawą o działaniach antyterrorystycznych rozwiązania dają podstawę do właściwej organizacji działań antyterrorystycznych na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Dzięki temu obywatele polscy mogą mieć nadzieję, że w razie zagrożenia ich bezpieczeństwo będzie sprawnie i skutecznie chronione.

Bibliografia

Aleksandrowicz T. (2016), *Bieżące zagrożenia terrorystyczne dla państw europejskich – główne kierunki, konsekwencje, prognozy* [w:] **K. Jałoszyński, W. Zubrzycki, A. Babiński** (red.), *Polska ustawa antyterrorystyczna – odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem,* WSPol, Szczytno.

Babiński A. (2016), *Ustawa antyterrorystyczna – legislacja na rzecz bezpieczeństwa* [w:] **K. Jałoszyński, W. Zubrzycki, A. Babiński** (red.), *Polska ustawa antyterrorystyczna – odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem,* WSPol, Szczytno.

Chomentowski P. (2014), *Polski system antyterrorystyczny, prawno-organizacyjne kierunki ewolucji,* Difin, Warszawa.

Jałoszyński K. (2012), *Podsystem kontrterrorystyczny systemu antyterrorystycznego Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] **P. Bogdalski, Z. Nowakowski, K. Rajchel** (red.), *Ocena poziomu zagrożenia terroryzmem i organizacji systemu antyterrorystycznego w Polsce,* WSPol, Warszawa.

Stępiński M. (2016), *Formalno-organizacyjne uwarunkowania dowodzenia działaniami kontrterrorystycznymi realizowanymi przez wyspecjalizowane siły policyjne w świetle przepisów ustawy o działaniach antyterrorystycznych* [w:] **K. Jałoszyński, W. Zubrzycki, A. Babiński** (red.) *Polska ustawa antyterrorystyczna – odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem,* WSPol, Szczytno.

Ustawa o działaniach antyterrorystycznych [Dz.U. z 2016 r. poz. 904].

Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, było rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw terroryzmu, oraz ściganie ich sprawców [Dz.U. 2002 nr 74 poz.676].

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny [Dz.U. 1997 nr 88 poz. 553.]

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej [Dz.U.1997 nr 141 poz. 943].

Ustawa z dnia 26 kwietnia o zarzadzaniu kryzysowym [Dz.U. z 2013 r. poz. 1166].

Decyzja nr 12 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 lutego 2015 r. w sprawie ustalenia sposobu i trybu wprowadzania, zmiany lub odwołania stopnia alarmowego [akt niepublikowany, archiwum autora].

Zarządzenie Komendanta Głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania komend, komisariatów i innych jednostek organizacyjnych Policji [Dz.Urz. KGP z 2015 r. poz. 39].

Porozumienie Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendanta Głównego Policji, Komendanta Głównego Straży Granicznej, Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej i Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej dnia 21 stycznia 2014 r. w sprawie współdziałania i zarządzania czynnościami na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym [niepublikowane, archiwum autora].

Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019 [Dz.Urz. RP, Monitor Polski, poz. 1218, 2014 r.]

http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index--2016.2.pdf, dostęp 15.02.2017 r.

http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/94461,Porozumienie-w-sprawie-koordynacji-dzialan-na-miejscu-zdarzenia-o-charakterze-te.html, dostęp 16.02.2017 r.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2017
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190

Tom **XVIII** | Zeszyt **5** | Część **I** | ss. **87–101**

Tomasz Siemianowski | t.siemianowski@wspol.edu.pl
Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

Jarosław Radosław Truchan | j.truchan@wspol.edu.pl
Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

Konrad Kordalewski | k.kordalewski@wspol.edu.pl
Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie

Wybrane systemy informacyjne wspierające działania policji

Selected Information Systems Supporting Police Action

Abstract: The authors discuss the possibility of skillful acquisition and use by the commander of information for decision-making. For this purpose the information systems for collecting, storing and processing information in order to properly secure mass events are depicted. Having the proper and specific information allows the police commander to make the right decisions. But it should be remembered that the human factor always plays a crucial role in decision-making process.
Key words: information systems, analysis, leadership, strategy, security

Wstęp

Bezpieczeństwo jest jedną z podstawowych wartości w życiu każdego człowieka. Jest podstawą egzystencji i bytu jednostek, grup, a także narodów. Z punktu widzenia

jednostki czy też grup, wartość ta jest niestabilna, wymaga ciągłej walki o jej utrzymanie. Bezpieczeństwo rozumiane jest jako stan niezagrożenia, spokoju, pewności [Słownik języka polskiego 1978, s. 147].

Policja jako umundurowana i uzbrojona formacja, służąca społeczeństwu i przeznaczona do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, realizuje zgodnie z ustawą o Policji [Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. Dz.U.1990 nr 30 poz. 179 z późniejszymi zmianami] między innymi takie zadania, jak:

- ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra,
- ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania.

Celem artykułu jest określenie roli policyjnych systemów informacyjnych w zakresie gromadzenia, przechowywania i przetwarzania informacji przy zabezpieczeniu imprez masowych, a także roli „Systemu informacyjno-analitycznego wspomagającego zarządzanie ryzykiem podczas planowania i realizacji działań Policji" w zakresie zwiększenia efektywności analizy informacji oraz procesu podejmowania decyzji. Wskazane w artykule systemy informatyczne dają obraz, z jak wielu źródeł danych korzysta Policja, aby uzyskać wymagane informacje do prowadzenia operacji/akcji policyjnych.

Do opisu podjętej tematyki wykorzystano źródła prawa krajowego i międzynarodowego, miedzy innymi Ustawę o Policji, Ustawę o systemie powiadamiania ratunkowego, Ustawę o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych, Decyzję Rady 2004/512/WE w sprawie ustanowienia Wizowego Systemu Informacyjnego i inne, które zostały szczegółowo wskazane w bibliografii.

Systemy informacyjne wykorzystywane przez Policję

Obecnie niezwykle istotną rolę w funkcjonowaniu służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo odgrywają systemy informacyjne. Wraz z postępem technologicznym z każdym dniem stajemy przed obliczem wciąż pojawiających się nowych zagrożeń. Aby można było im przeciwdziałać, należy udoskonalać także metody, środki oraz sposoby postępowania wykorzystywane przez służby powołane do zapewniania bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz przeciwdziałania przestępczości.

Zapewnienie najwyższych standardów bezpieczeństwa wymaga od służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny ciągłego unowocześniania metod szkolenia i treningu z zakresu wykorzystania nowoczesnych systemów informacyjnych, co ma zasadniczy wpływ na sprawne dowodzenie siłami Policji w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego.

Dowodzenie w Policji to – „ukierunkowana działalność dowódcy, realizowana w ramach działań policyjnych, zapewniająca wysoką zdolność sił i środków Policji do osiągnięcia celu tych działań oraz charakteryzująca się szczególnie sprawnym, jednoosobowym podejmowaniem decyzji i ponoszeniem za nie odpowiedzialności, precyzyjnym rozdziałem i kontrolą przebiegu czynności" [Zarządzenie nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi, Dz. Urz. KGP z 2014 r., poz. 65].

Zasady dowodzenia to opracowane teoretycznie i zweryfikowane w praktyce ogólne normy racjonalnego postępowania, które określają najrozsądniejsze (racjonalne) sposoby działalności dowództw (dowódców, członków sztabu) podczas przygotowania i prowadzenia działań sił policyjnych. Stanowią one często kryterium oceny prawidłowości przeprowadzonych działań, są też praktycznymi wskazówkami pozwalającymi wybrać adekwatny sposób działania. Poznanie i stosowanie się do nich umożliwia dowódcom policyjnym sprawne działanie w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, zaniedbania zaś w tej dziedzinie mogą doprowadzić do niepowodzenia działań, strat w mieniu, a w skrajnych przypadkach nawet do utraty życia policjantów lub osób postronnych [Michniak 2005, s. 66].

Sprawne dowodzenie może zostać zapewnione obecnie dzięki wykorzystaniu nowoczesnych systemów informacyjnych, co związane jest z bieżącą wymianą informacji. Skuteczne działanie Policji, jak każdej innej instytucji, opiera się dzisiaj na szybkim gromadzeniu, analizie i wykorzystywaniu informacji pochodzących z otoczenia.

Ogromnym atrybutem rozwoju technologicznego jest możliwość gromadzenia informacji. Policyjne bazy danych są nieocenioną pomocą w informacyjnym-analitycznym wsparciu służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny przy planowaniu i realizacji działań Policji, procesie poszukiwania oraz identyfikacji przestępców i dowodzenia popełnionych przez nich czynów zabronionych. Dzięki istnieniu takich organizacji, jak Europol czy Interpol i wykorzystywanym przez nich systemom informacyjnym, możliwe jest dziś prowadzenie poszukiwań międzynarodowych. Aktualnie działający 24/7 system łączności Interpolu zapewnia państwom członkowskim stałą, szybką i bezpieczną komunikację. Jest to największy i najbardziej zasobny w dane system wymiany informacji.

Zasadnicze znaczenie mają tutaj obecne rozwiązania teleinformatyczne wykorzystywane w Policji, a sprawne dowodzenie może zostać zapewnione wyłącznie dzięki zastosowaniu tych rozwiązań, co związane jest z bieżącą wymianą informacji.

„Radiowe środki łączności są nieodłącznym elementem przesyłania wszelkiego rodzaju informacji dla wszystkich rodzajów użytkowników przemieszczających się w terenie. Również tam, gdzie nie mogą być zainstalowane innego rodzaju środki łączności. Należy tu wymienić szczególnie wojsko, służby bezpieczeństwa, służby ratownictwa, łączności między środkami komunikacji i tym podobne" [Oszywa 2008, s. 129].

W trakcie przygotowania i realizacji działań Policji zasadnicze znaczenie w procesie dowodzenia, podczas wystąpienia ewentualnych zagrożeń, ma właściwie działająca infrastruktura teleinformatyczna i dostęp do aktualnych baz danych. W polskiej Policji funkcjonują scentralizowane, rozbudowywane systemy informatyczne posiadające wspólne bazy danych, takie jak na przykład Krajowy System Informacyjny (KSIP).

Krajowy System Informacyjny Policji obejmuje swoim zasięgiem wszystkie szczeble Policji na terenie całego kraju. Jest to źródło informacji o osobach podejrzanych o popełnienie przestępstw, ściganych z oskarżenia publicznego, poszukiwanych bądź usiłujących ukryć swoją tożsamość, a także o zgubionych lub skradzionych rzeczach. KSIP jest centralnym systemem informatycznym Policji, wdrożonym do eksploatacji na początku 2003 roku. Baza danych KSIP posiada możliwość współdziałania z innymi udostępnionymi policji bazami danych. Poprzez teleinformatyczne systemy KSIP Policja posiada dostęp do danych między innymi takich zbiorów jak SEWiK – System Ewidencji Wypadków i Kolizji, PRIM – Policyjny Rejestr Imprez Masowych, Ewidencja – kierowców naruszających przepisy ruchu drogowego, Broń – ewidencja broni utraconej.

Systemy teleinformatyczne KSIP umożliwiają uzyskiwanie, gromadzenie i przetwarzanie informacji w drodze teletransmisji danych, w tym danych osobowych, miedzy innymi z takich zbiorów danych, jak:

- Systemu Informacyjnego Schengen (SIS),
- Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS),
- Centralnej Bazy Danych Osób Pozbawionych Wolności,
- centralnej ewidencji kierowców i centralnej ewidencji pojazdów,
- krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej,
- Krajowego Rejestru Sądowego,
- rejestrów prowadzonych na podstawie przepisów o ewidencji ludności i przepisów o dowodach osobistych, w tym z rejestru PESEL i rejestru mieszkańców oraz rejestru o dowodach osobistych,

- Zintegrowanego Systemu Ewidencji II administrowanego przez Straż Graniczną (ZSE SG),
- krajowego zbioru rejestrów, ewidencji i wykazu w sprawach cudzoziemców.

Ze względu na obszerność materiału w zakresie omawianej tematyki autorzy artykułu scharakteryzują wyłącznie wybrane zbiory danych, do których Policja posiada dostęp.

Wymieniony System Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWiK) jest bazą danych włączoną do zakresu KSIP. Dostęp do niego mają wszystkie jednostki Policji. Dane gromadzone w bazie SEWiK służą do pozyskiwania okresowych informacji o stanie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. Można także wykonywać zbiorcze analizy z minionego roku czy miesiąca, uwzględniając szczegółowe dane, w tym m.in. liczbę wypadków i ich skutki, rodzaje, przyczyny, czas i miejsce zaistnienia oraz sprawców i ofiary. Baza danych SEWiK to aplikacja zbudowana z takich modułów jak miejsce zdarzenia, opis pojazdu, uczestnik i inne.

W Policyjnym Rejestrze Imprez Masowych (PRIM) gromadzi się dane dotyczące imprez masowych, poprawy efektywności rozpoznawania zagrożeń oraz planowanie sił i środków podczas organizacji i zabezpieczania tych imprez. Policyjny Rejestr Imprez Masowych stanowi integralną część Krajowego Systemu Informacyjnego Policji i składa się z takich modułów jak: impreza, typ i miejsce, organizator.

System teleinformatyczny wspierający wykonywanie zadań ustawowych przez jednostki organizacyjne Policji, a także przyjmowanie zgłoszeń alarmowych z centrów powiadamiania ratunkowego, o których mowa w Ustawie z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego [Dz. U. poz. 1635], to System Wspomagania Dowodzenia (SWD). Posiada on między innymi takie funkcjonalności, jak:

- obsługa zarejestrowanych zdarzeń,
- obsługa akcji i operacji – obejmuje definiowanie akcji i operacji oraz działań wraz z zarządzaniem siłami i środkami w działaniach,
- rozsyłanie komunikatów do stacji dostępowych i gromadzenie informacji o ich odczytaniu i uzyskanych odpowiedziach,
- raportowanie stałe i analityczne oraz wydruki,
- obsługa blokad – obejmuje definiowanie, uruchamianie i monitorowanie stanu blokad,
- dokonywanie sprawdzeń rzeczy i osób w bazach danych,
- dyslokowanie i odprawę patroli do służby,
- zarządzanie siłami i środkami – obejmuje ewidencję sił i środków oraz monitorowanie ich bieżącego stanu,
- współpracę z innymi systemami teleinformatycznymi.

Podstawowe obszary informacyjne SWD obejmują działania i dyspozycje, które zawierają dane o działaniach Policji, wśród których można wyróżnić:

- zdarzenia,
- blokady,
- akcje i operacje.

Ponadto w SWD dostępny jest również obszar adresów i obiektów zawierający informacje o województwach, miejscowościach, ulicach, numerach budynków, posesji i lokali, obiektach typu restauracje, kina, a także obszar algorytmów w formie katalogu czynności do wykonania, obszar komunikatów zawierający rozesłane i odebrane komunikaty, obszar legitymowań przechowujący dane o legitymowaniu osób, sprawdzeniu rzeczy, pojazdów i dokumentów.

System Informatyczny Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK) jest serwisem bazodanowym, który zawiera informacje o pojazdach zarejestrowanych w Polsce. System gromadzi także dane o kierowcach posiadających polskie prawo jazdy. CEPiK zawiera dwie nw. ewidencje:

- Centralną Ewidencję Pojazdów (CEP), w której znajdują się następujące dane pojazdu, informacje o dokumentach pojazdu, dane o obecnym i poprzednich właścicielach i posiadaczach pojazdu, informacje o wyrejestrowaniu czy zbyciu pojazdu, o obowiązkowym ubezpieczeniu OC, informacje o badaniu technicznym i odnotowanym podczas badania stanie licznika.
- Centralną Ewidencję Kierowców (CEK), to jest bazę danych o osobach, które posiadają uprawnienia do kierowania pojazdami silnikowymi, a także osobach, którym cofnięto uprawnienia oraz osobach, które mają zakaz prowadzenia pojazdów.

Należy zaznaczyć, że przy Centralnej Ewidencji Pojazdów funkcjonuje Krajowy Punkt Kontaktowy, umożliwiający wymianę informacji z właściwymi krajowymi punktami kontaktowymi innych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz z krajowymi podmiotami uprawnionymi – w zakresie danych dotyczących pojazdów oraz ich właścicieli lub posiadaczy. Punkty kontaktowe udzielają informacji o kierowcach np. w wypadku takich wykroczeń, jak niestosowanie się do ograniczenia prędkości, prowadzenie pojazdu bez zapiętych pasów bezpieczeństwa, przewożenie dziecka bez fotelika ochronnego, niestosowanie się do sygnałów świetlnych lub znaków nakazujących zatrzymanie pojazdu czy prowadzenie pojazdu po alkoholu lub narkotykach.

Kolejnym, bardzo istotnym systemem wykorzystywanym przez Policję jest System Informacyjny Schengen (SIS), w którym przetwarzane są określone przepisami kategorie osób i przedmiotów, poszukiwanych i wprowadzanych do systemu przez państwa członkowskie strefy Schengen. Zbudowanie tego systemu było dużym wyzwaniem z powodu charakteru oraz rodzaju zbieranych, przetwarzanych i udostęp-

nianych danych. Wprowadzenie SIS było także wyzwaniem pod względem technicznym oraz prawnym, gdyż musiało być zgodne z prawodawstwem danych krajów. System Informacyjny Schengen ewoluował i obecnie wykorzystywana jest jego druga generacja, wprowadzona głównie z powodów rozszerzenia strefy Schengen oraz technicznych, tj. ilości i jakości danych.

Polska Policja w codziennej pracy wykorzystuje także system informacyjny KCIK – Krajowe Centrum Informacji Kryminalnych.

System ten spełnia trzy podstawowe funkcje:

ewidencyjną; to przede wszystkim gromadzenie informacji kryminalnych dotyczących przestępstw, ich sprawców oraz przedmiotów, podmiotów, rachunków bankowych i rachunków papierów wartościowych, które mogą mieć związek z przestępstwem,

koordynacyjną; to generowanie informacji przeznaczonych dla właściciela rejestracji kryminalnej o odczytaniu jej przez inny podmiot lub o jakichkolwiek modyfikacjach dokonanych w jej obszarze,

informacyjną; to obsługa zleceń i zapytań od podmiotów uprawnionych w oparciu o zbiory bazy danych KCIK.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom społeczeństwa, stworzone zostało narzędzie, pozwalające na czytelne przedstawienie, w tym społecznościom lokalnym, skali i rodzaju zagrożeń oraz instytucji współodpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Mowa tutaj o mapach zagrożeń bezpieczeństwa. Mapy zagrożeń należy traktować jako ważny element procesu zarządzania bezpieczeństwem publicznym, realizowanym w partnerstwie międzyinstytucjonalnym i społecznym. Mają one być także wykorzystywane w optymalnej alokacji zasobów sprzętowo-kadrowych służb, w szczególności do podejmowania decyzji co do tworzenia komisariatów i posterunków Policji.

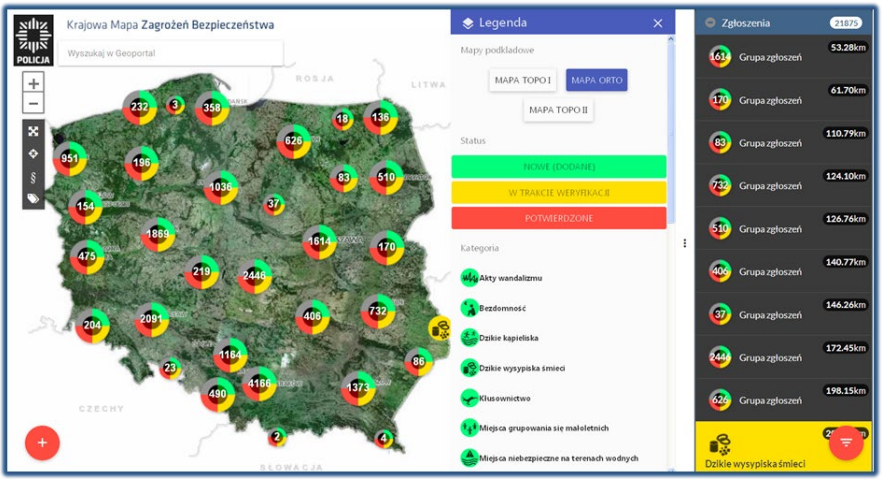
Krajowa mapa zagrożeń bezpieczeństwa opiera się o informacje skatalogowane w trzech płaszczyznach:

- informacje gromadzone w policyjnych systemach informatycznych,
- informacje pozyskiwane od społeczeństwa w trakcie kontaktów z obywatelami, z przedstawicielami samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych itp., w trakcie realizowanych debat społecznych poświęconych bezpieczeństwu publicznemu,
- informacje pozyskiwane od obywateli (internautów) z wykorzystaniem platformy wymiany informacji.
- Informacje prezentowane na mapach uwzględniają wybrane kategorie przestępstw i wykroczeń, a także zagrożenia, które w subiektywnym odczuciu miesz-

kańców negatywnie wpływają na ich poczucie bezpieczeństwa [http://www.policja.pl/pol/mapa-zagrozen-bezpiecze/33880,dok.html, dostęp 18.10.2016].

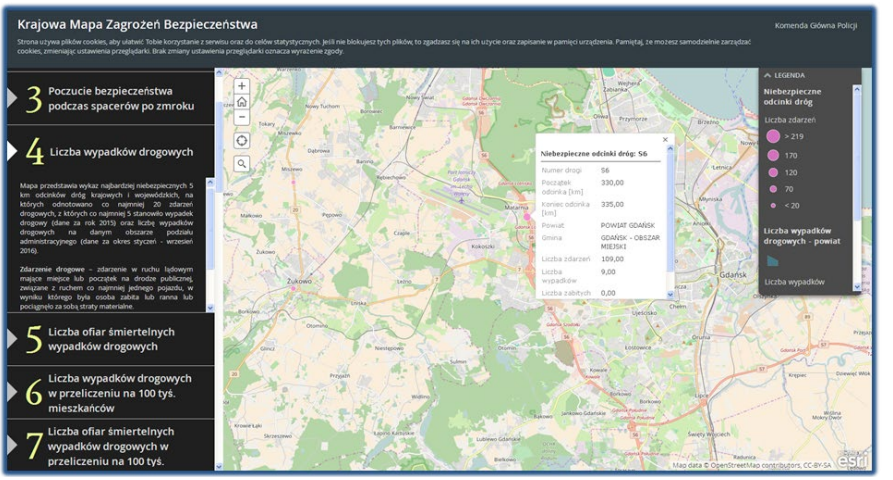
„Mapa zagrożeń bezpieczeństwa" oraz „Mapa zagrożeń bezpieczeństwa – statystyka" zostały przedstawione na poniższych rysunkach:

Rysunek 1. Mapa zagrożeń bezpieczeństwa



Źródło: https://mapy.geoportal.gov.pl/iMapLite/KMZBPublic.html (18.10.2016).

Rysunek 2. Mapa zagrożeń bezpieczeństwa – statystyka



Źródło: https://policja.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=b5fc08aaa8a54296b418383584313263 (18.10.2016).

System informacyjno-analityczny wspomagający zarządzanie ryzykiem podczas planowania i realizacji działań Policji

Nieustanny rozwój w dziedzinie nauki i technologii wywiera presję dostosowania się do wciąż zmieniającego się otoczenia. Aby sprostać nowym wyzwaniom, potrzebne są innowacyjne rozwiązania. Naukowcy z Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie podjęli działania związane z utworzeniem Konsorcjum w składzie:

- Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie,
- Akademia Sztuki Wojennej,
- Akademia Marynarki Wojennej,
- Instytut Technologii Bezpieczeństwa MORATEX,
- Astri Polska Sp. z o.o.

Wyżej wymienione podmioty ze względu na posiadane kwalifikacje, doświadczenie i zasoby ludzkie, gwarantują należyte wykonanie Projektu pt. „System in-

formacyjno-analityczny wspomagający zarządzanie ryzykiem podczas planowania i realizacji działań Policji (SIA)" [Praca została wykonana w ramach realizacji Projektu pt. „System informacyjno-analityczny wspomagający zarządzanie ryzykiem podczas planowania i realizacji działań Policji Nr DOB-BIO7/02/01/2015. Projekt jest finansowany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach konkursu 7/2015 na wykonanie i finansowanie projektów w zakresie badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa].

Wymieniony projekt jest przedsięwzięciem innowacyjnym, wymagającym podejmowania i dostosowywania do projektowanego Systemu licznych prac badawczych i rozwojowych.

Do budowy SIA zostaną wykorzystane zbiory danych zebranych i gromadzonych w bazach danych Policji oraz pozyskane z innych źródeł, tak by efektem prac była aplikacja z mechanizmem planistyczno-decyzyjnym oraz algorytmami prognozowania, dostarczająca informacje w zakresie prawdopodobieństwa powodzenia i niezbędnych nakładów związanych z możliwymi wariantami działań Policji w konkretnej sytuacji zbiorowego naruszenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Proponowane rozwiązanie będzie systemem informatycznym, który spełnia zadania w zakresie zarówno prezentacji i symulowania zdarzeń w wirtualnym środowisku.

System umożliwi porównanie sytuacji operacyjnej, prezentując dla poszczególnych wariantów rekomendowane siły i środki, sposób i taktykę działań, a także predestynuje zapoznanie się użytkownika z charakterystyką elementów infrastruktury bezpieczeństwa (m.in. długości, szerokości i struktury nawierzchni ciągów komunikacyjnych; wejść i wyjść do budynków; technicznych elementów zabezpieczeń). System będzie pozwalał także na uzupełnianie danych w oparciu o informacje otrzymane z terenu. W trakcie realizacji działań (akcji/operacji) użytkownik będzie miał możliwość na bieżąco wprowadzać zmiany wynikające z rzeczywistego przebiegu zdarzenia. Wykorzystując dane historyczne i opracowane na ich podstawie algorytmy, system w momencie wprowadzenia nowych zmiennych (decyzji o zmianie taktyki, ilości sił i środków, zmian w zachowaniu uczestników) porówna wprowadzone dane z posiadanymi danymi historycznymi oraz eksperckimi, a następnie wyświetli komunikat informujący o rekomendowanych działaniach lub podobnych działaniach zastosowanych w przeszłości wraz ze skutkami, jakie zaistniały w ich wyniku.

Dodatkowo rozwiązanie będzie w pełni modyfikowalne i skalowalne, co ułatwi przystosowanie do dowolnych potrzeb dalszych odbiorców.

System uwzględniać będzie m.in. sztabowe planowanie działań prewencyjnych, planowanie działań antyterrorystycznych, realizację działań oraz wyposażony zostanie w moduł szkoleniowy.

SIA będzie wspomagać planowanie i realizację działań Policji w warunkach rzeczywistych oraz szkoleniowych. Na podstawie wprowadzonej do systemu sytuacji wyjściowej, możliwych do zastosowania obiektów (jednostek Policji, posiadanych zasobów, jednostek współdziałających), korzystając z bazowych wariantów postępowania i działania sił Policji, podmiotów współdziałających, osób oraz tłumów, opartych o przygotowane drzewa zdarzeń i scenariusze – system wspomagać będzie w podjęciu decyzji wg. przyjętych kryteriów ocenowych lub dokona porównania zaproponowanych przez decydenta rozwiązań organizacyjnych i taktycznych. Umożliwi wypracowanie oraz ocenę możliwych i uzasadnionych wariantów działania jednostek Policji. Uwzględniać będzie niezbędne informacje geoprzestrzenne importowane z wybranych istniejących baz danych obszaru całej Polski.

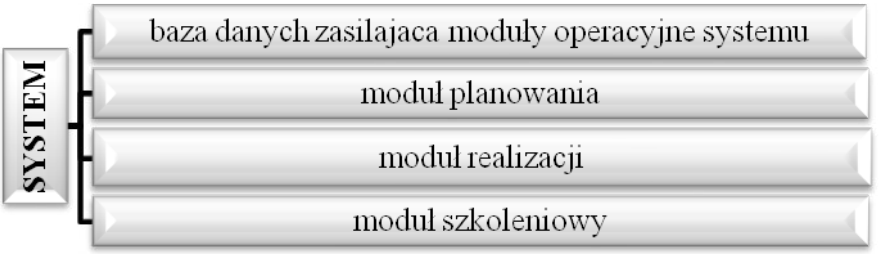
System zapewni użytkownikom:

- ocenę sytuacji bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- system wspomagać będzie w podjęciu decyzji poprzez dostęp do baz danych oraz modeli ułatwiających ocenę i prognozowanie rozwoju sytuacji,
- wsparcie w wielokryterialnej ocenie sytuacji i proponowanie możliwych scenariuszy rozwiązania problemów decyzyjnych jednostek policyjnych,
- dostęp do aktualnych i wiarygodnych zasobów informacyjnych potrzebnych do podejmowania decyzji,
- możliwość analizy sytuacji pozwalającej wykryć i wskazać rozwój zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego w obszarze odpowiedzialności użytkownika systemu,
- poprawę jakości szkoleń funkcjonariuszy odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji.

Efektem pracy Systemu będą informacje dotyczące ryzyka powodzenia i niezbędnych nakładów związanych z możliwymi wariantami działań w konkretnej sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Elementy Systemu informacyjno-analitycznego obrazuje poniższa ilustracja:

Rysunek 3. Elementy SIA



Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z powyższej ilustracji, planowanie obejmuje swoim zakresem wszystkie czynności związane z reakcją na zdarzenie kryzysowe i przygotowaniem realizacji akcji/operacji policyjnej w zakresie działań prewencyjnych lub antyterrorystycznych.

Realizacja polega na bieżącej weryfikacji zaplanowanych działań, wprowadzania zmian w dowodzeniu akcją/operacją w oparciu o zmieniającą się sytuację oraz aktualizację planowanych działań w oparciu o rzeczywisty ich przebieg. Działania dotyczące realizacji dostępne będą zarówno w stosunku do działań komórek prewencyjnych oraz działań komórki antyterrorystycznej.

Moduł szkoleniowy obejmuje kompleksowo wszystkie aspekty planowania i realizacji operacji dla obu przypadków, wzbogacony o panel moderatora umożliwiający dodawanie zdarzeń podgrywkowych i wprowadzanie zmian w zdarzeniu głównym, bezpośrednio wpływających na zaplanowane działania i wymuszających zmianę bieżących decyzji. Szkolenie prowadzone w sytuacjach bardzo zbliżonych do realnych i natychmiastowa ocena sposobu dowodzenia poprzez reakcje środowiska wirtualnego na podejmowane decyzje spowoduje, że szkolone osoby zobaczą rezultaty swoich trafnych lub błędnych decyzji. Moduł pozwoli również na sprawdzenie podczas ćwiczeń wiedzy i umiejętności opartych na rozproszonych w różnych aktach prawnych, wytycznych i procedur, koordynacji działań i współdziałania.

Celem szkolenia będzie doskonalenie praktycznych umiejętności dowódców akcji/operacji policyjnych w zakresie wykonywania obowiązków na stanowisku dowodzenia. Istotą szkolenia będzie ćwiczenie określonych czynności zgodnie z obowiązującymi procedurami dotyczącymi konkretnych sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego w ujęciu policyjnym na poziomie stanowiska dowódcy działań, aż do osiągnięcia określonego stopnia ich opanowania na tle ustalonej sytuacji taktycznej lub strategicznej. Szkolenie obejmować będzie swoim za-

kresem zbieranie i analizowanie informacji przez dowódcę akcji/operacji policyjnej, dokonywanie kalkulacji operacyjnych, wariantowanie sposobów użycia sił i środków, wykonywanie zadań operacyjnych w wirtualnym terenie w zakresie organizowania i realizacji dowodzenia, synchronizacji działań i doskonalenie umiejętności w posługiwaniu się technicznymi środkami dowodzenia.

Wszystkie wymienione powyżej moduły systemu posiadały będą możliwość przeprowadzania typowych analiz przestrzennych tj. pomiarów zasięgów, odległości i powierzchni. Ponadto system umożliwi przeprowadzenie analiz sieciowych w postaci wyszukiwania najszybszej trasy przejazdu, klasyfikacji poszczególnych odcinków ulic ze względu na przepustowość itp.

System pozwoli na opracowanie koncepcji matryc bezpieczeństwa możliwych do zastosowania w działaniach Policji na rzecz bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zwiększy jakość szkoleń funkcjonariuszy odpowiedzialnych za podejmowanie decyzji poprzez ułatwienie oceny podejmowanych przez ćwiczących decyzji i czynności oraz ich konsekwencji, a także wskaże racjonalne – w danej sytuacji – warianty działania.

Zakończenie

W niniejszym artykule scharakteryzowane zostały funkcjonujące elektroniczne systemy wspomagające prace Policji i tworzony w ramach projektu System informacyjno-analityczny wspomagający zarządzanie ryzykiem podczas planowania i realizacji działań Policji (SIA). Właściwości funkcjonalne tego systemu predysponują go do zastosowania jako wsparcie decydentów (dowódców akcji/operacji) Policji w realizowanych działaniach, umożliwiając określenie oraz odzwierciedlenie źródeł i rozwoju zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także działań dysponowanych zasobów policyjnych, w kontekście realizowanych przez nią zadań na różnych szczeblach.

Zaznaczyć należy, że skuteczność działania Policji w dużej mierze zależy od szybkiego przepływu informacji. Gromadzenie, przetwarzanie oraz właściwe wykorzystanie zasobów systemów informacyjnych to bardzo ważny element w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego, ponieważ zautomatyzowany przepływ danych oraz szybka wymiana informacji wpływa w znaczny sposób na poprawę efektywności rozpoznawania zagrożeń, planowania sił i środków, a także wspiera służby policyjne w zakresie analizy zdarzeń zaistniałych podczas imprez.

Bibliografia

Michniak J.W (2005), *Dowodzenie w operacjach antykryzysowych i połączonych*, Warszawa.

Oszywa W. (2008), *Urządzenia i systemy zabezpieczenia kryptograficznego w łączności radiowej* [w:] Z. Mierczyk (red.), *Nowoczesne technologie systemów uzbrojenia*, Warszawa.

Szymczak M. (red.) (1978), *Słownik języka polskiego*, t. 1, PWN, Warszawa.

Wykaza aktów prawnych

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U.1990 nr 30 poz. 179 z późniejszymi zmianami).

Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego (Dz.U. z 2013 r. poz. 1635).

Ustawa z dnia 28 października 2015 r. o gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji kryminalnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1930).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym (Dz.U. 2014 poz. 1203).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie Systemu Wspomagania Dowodzenia Policji z dnia 24 grudnia 2013 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 1690).

Zarządzenie Nr 3 Komendanta Głównego Policji w sprawie prowadzenia Policyjnego Rejestru Imprez Masowych z dnia 27 lutego 2015 r. (Dz.Urz.KGP z 2015 r. poz. 14).

Zarządzenie nr 23 Komendanta Głównego Policji z dnia 24 września 2014 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji działań Policji w związku ze zdarzeniami kryzysowymi (Dz. Urz. KGP z 2014 r., Poz. 65).

Decyzja Rady 2004/512/WE z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie ustanowienia Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) (Dz. Urz. UE L 213 z 15.06.2004).

Decyzja nr 125 Komendanta Głównego Policji w sprawie funkcjonowania Krajowego Systemu Informacyjnego Policji z dnia 5 kwietnia 2013 r. (Dz. Urz. KGP z 2013 r. poz. 28 z późniejszymi zmianami).

Decyzja nr 137 Komendanta Głównego Policji w sprawie procedur postępowania w przypadku odnalezienia osoby lub przedmiotu na skutek wglądu do danych SIS z dnia 10 kwietnia 2013 r. (Dz. Urz. KGP z 2013 r. poz. 34 z późniejszymi zmianami).

Wytyczne Nr 3 Komendanta Głównego Policji w sprawie sposobu postępowania policjantów podczas realizacji zadań związanych z funkcjonowaniem Krajowej Mapy Zagrożeń Bezpieczeństwa z dnia 14 września 2016 r. (Dz. Urz. KGP z 2016 r. poz. 58).

Strony internetowe

http://www.policja.pl/pol/mapa-zagrozen-bezpiecze/33880,dok.html, dostęp. 18.10.2016 r.

https://policja.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=b5fc08a-aa8a54296b418383584313263, dostęp. 18.10.2016 r.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2017
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190

Tom **XVIII** | Zeszyt **5** | Część **I** | ss. **103–117**

Julia Maria Bagińska | Julka.baginska@gmail.com
Akademia Sztuki Wojennej w Warszawie

Ochrona baz paliw płynnych jako elementu infrastruktury krytycznej w aspekcie wybranych aktów normatywnych

Protection of Fuel Bases as Part of Critical Infrastructure in Terms of Selected Normative Acts

Abstract: Continuity of supply of energy and fuel is a precondition to ensure the security of the state and its citizens. Fuel sector is one of the most important sectors of national economy and its infrastructure includes a technical assistance to the processing, storage and distribution of liquid fuels. Necessity protection of critical infrastructure for the functioning of the state follows legal regulations. The article analyzes the selected normative acts in force in the area of fuel bases, as part of the critical infrastructure, related to ensuring security and continuity of supply at the same time emphasizing their quantitative and qualitative span. Theoretical considerations, supported by examples of legal solutions, indicate that to ensure security is fundamental not only to the creation of the relevant regulations, but also their effective enforcement.
Key words: critical infrastructure, liquid fuels base, protection, normative acts, security, industrial accident

Wstęp

Wraz z rozwojem cywilizacji społeczeństwa organizowały się w ten sposób, żeby zapewnić sobie bezpieczeństwo. Bezpieczeństwo jest rozumiane jako naczelna potrzeba człowieka i grup społecznych, a zarazem jako ich najważniejszy cel [Stańczyk

1996, s. 18]. W literaturze przedmiotu możemy znaleźć wiele definicji bezpieczeństwa. R. Zięba uważa, że jest to stan wolny od niepokoju, tworzący poczucie pewności [Zięba 1997, s. 3]. Natomiast S. Koziej definiuje je znacznie szerzej jako stan odnoszący się do bezpieczeństwa podmiotu i jako proces zapewnienia poczucia jego bezpieczeństwa [Koziej 2011, s. 20]. Niestety nie opracowano uniwersalnej definicji, która w całości wyczerpywałaby pojęcie bezpieczeństwa. Niewątpliwie jest podstawową potrzebą człowieka, a jego brak może wywołać niepokój i poczucie zagrożenia. Zapewnienie bezpieczeństwa militarnego i niemilitarnego, w tym społecznego i ekonomicznego, ma ogromne znaczenie dla tworzenia bezpieczeństwa ogólnego [Wrzosek 2012, s. 21].

Funkcjonowanie państwa w dużym stopniu jest zależne od szeregu systemów, które gwarantują zaspokojenie szeroko rozumianych potrzeb gospodarczych. Istnieją gałęzie gospodarki odgrywające szczególną rolę w jego rozwoju. Kluczowe znaczenie dla gospodarki ma, między innymi, zaliczany do infrastruktury krytycznej (IK) sektor energetyczny, zapewniający dostawę odpowiedniej ilości energii i paliw. Wraz z rozwojem techniki nastąpił wzrost zapotrzebowania na surowce energetyczne. Współczesne społeczeństwa są zależne od dostaw energii i paliw. Ropa naftowa odgrywa szczególną rolę, gdyż ciągłość jej dostaw jest podstawowym warunkiem funkcjonowania przemysłu i transportu. W przypadku braku zachowania ciągłości dostaw paliw płynnych, funkcjonowanie państwa byłoby znacznie utrudnione, a często niemożliwe. Każde zagrożenie występujące na terenie baz paliw płynnych może spowodować (oddzielnie lub łącznie) zniszczenie lub poważne uszkodzenie elementów infrastruktury a także ofiary w ludziach i skażenie środowiska. Zniszczenie baz paliw płynnych uniemożliwiłoby dalszy rozwój gospodarczy i społeczny, dlatego też bazy paliw zaliczane są do infrastruktury krytycznej. Kluczowe jest opracowanie planu ochrony tej infrastruktury i niedopuszczenie do powstania negatywnych zdarzeń.

Polski system prawny zwraca uwagę na konieczność ochrony obiektów krytycznych dla funkcjonowania państwa. Problematyka dotycząca bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej została zawarta w wielu dokumentach normatywnych. Są to między innymi ustawy, rozporządzenia i dyrektywy. Wielość dokumentów może z jednej strony świadczyć o randze, jaką się nadaje infrastrukturze krytycznej, ale z drugiej strony może wskazywać na występowanie wielu niejednoznaczności. Dublowanie się zapisów i różnorodna interpretacja tego, co podlega ochronie i w jaki sposób ma być ochraniane, prowadzi często do „rozmywania" się istoty zapewniania bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej. Ocena dostępnych aktów normatywnych wskazuje, że dokonane uregulowania są często dość ogólne i odnoszą się z reguły do wszystkich obiektów infrastruktury krytycznej, bez uwzględniania specyfiki

poszczególnych systemów. Trudno jest też jednoznacznie wyodrębnić bazy paliw z systemu zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa oraz stwierdzić, że stanowią one infrastrukturę krytyczną. Rola i znaczenie baz dla sektora ropy naftowej i funkcjonowania gospodarki państwa wskazuje na potrzebę przeprowadzenia badań pod kątem odrębnego traktowania baz paliw płynnych jako elementów infrastruktury krytycznej i dokonania oceny uregulowań określających ich ochronę.

W świetle tak przedstawionej sytuacji problemowej, celem artykułu jest dokonanie oceny uregulowań prawnych dotyczących ochrony i funkcjonowania baz paliw płynnych jako elementu infrastruktury krytycznej. W artykule przedstawiono wyniki badań otrzymane poprzez rozwiązanie następujących problemów badawczych: 1) Jaka jest ocena Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej w odniesieniu do baz paliw płynnych? 2) Jak ocenia się akty normatywne dotyczące obowiązku ochrony baz paliw płynnych? 3) Jaka jest ocena uregulowań prawnych związanych z funkcjonowaniem baz paliw płynnych?

W rozwiązywaniu problemów badawczych posłużono się głównie metodą analizy i krytyki piśmiennictwa. Ze względu na wielość uregulowań prawnych dotyczących poruszanej problematyki, w artykule przestawiono ocenę wybranych aktów normatywnych.

Ochrona baz paliw płynnych a Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej

Obecnie surowce energetyczne stały się zasobem strategicznym. Jednym z celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego [Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, s. 12]. Zgodnie z zapisami Ustawy Prawo Energetyczne, bezpieczeństwo energetyczne państwa jest to między innymi stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania na paliwa [Dz. U. 2012 r. poz. 1059], co gwarantuje pewność dostaw. Wskaźnikiem bezpieczeństwa energetycznego kraju jest jego samowystarczalność energetyczna. Jest on wyrażany jako stosunek energii pozyskiwanej na terenie kraju do ilości energii zużytej [Bojarski 2004, s. 1]. Z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa wskaźnik ten powinien być jak najwyższy, jednak od 1996 r. możemy zauważyć, że stopniowo maleje. Prognozuje się dalszy spadek wartości wskaźnika samowystarczalności energetycznej [Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku, s. 19] i przewiduje się wzrost zależności gospodarki od importu paliw ze wschodu. Możemy więc zauważyć, że aby zapewnić

bezpieczeństwo, należy skupić się na ochronie infrastruktury krytycznej, w tym przypadku na systemie zaopatrzenia w energię i paliwa płynne.

W skład polskiego przemysłu petrochemicznego wchodzą podmioty, które zajmują się wydobyciem ropy naftowej, wytwarzaniem, magazynowaniem oraz dostarczaniem paliw płynnych. Jest to gałąź przemysłu, która stwarza poważne zagrożenia dla swojego otoczenia. Awarie przemysłowe mogą prowadzić do tragicznych skutków w obszarach poza zakładami, a ofiarami ich mogą stać się ludzie i środowisko. Możemy sobie wyobrazić, jak poważne byłyby skutki gospodarcze spowodowane długotrwałymi zakłócenia funkcjonowania w tym sektorze. Tego typu sytuacja będzie miała bezpośredni wpływ na komfort życia obywateli i na ich poczucie bezpieczeństwa.

Na terenie naszego kraju znajduje się kilkadziesiąt baz paliwowych. W dziesiątkach zbiorników wielkogabarytowych o pojemności od kilku do kilkudziesięciu tysięcy metrów sześciennych każdy, są zgromadzone paliwa silnikowe oraz inne produkty przerobu ropy naftowej wrażliwe na zagrożenia zewnętrzne. Bazy paliw płynnych, operujące substancjami niebezpiecznymi mają również własny potencjał niebezpieczeństwa, mogący bezpośrednio zagrażać ludziom i środowisku.

Ocenia się, że w otaczającej nas rzeczywistości pojawiają się nowe zagrożenia, bezpośrednio związane z rozwojem cywilizacyjnym, napięciami politycznymi i społecznymi, które mają wpływ na bezpieczeństwo. Zaliczyć do nich można między innymi zagrożenia hybrydowe, łączące w sobie jednocześnie różne środki i metody przemocy, w tym zwłaszcza działania regularne i nieregularne, operacje w cyberprzestrzeni oraz działania ekonomiczne, psychologiczne czy kampanie informacyjne. Tego rodzaju agresja może przejawiać się atakami hackerów, przejmowaniem kontroli nad spółkami strategicznymi dla bezpieczeństwa kraju czy odcinaniem dostaw surowców energetycznych. Może być skierowana przeciwko obiektom ważnym dla funkcjonowania gospodarki państwa, w tym zaliczanym do infrastruktury krytycznej np. baz paliw płynnych. Infrastruktura krytyczna w rozumieniu ustawy o zarządzaniu kryzysowym stanowi *systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania organów administracji publicznej, a także instytucji i przedsiębiorców*. Infrastruktura krytyczna obejmuje między innymi system *zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa* [Dz. U. 2007, Nr 89, poz. 590 z późn. zm.].

Ze względu na bardzo ogólną definicję, w praktyce trudno jest jednoznacznie określić, co stanowi infrastrukturę krytyczną. Duże trudności napotykają podmioty odpowiedzialne za jej identyfikowanie. Świadczyć może o tym fakt, że od 2013

roku liczba obiektów infrastruktury krytycznej znajdującej się na wykazie Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, stale się zmienia. Ze względu na nieprecyzyjne kryteria przekrojowe i systemowe, trudno jednoznacznie zdecydować, które obiekty i urządzenia powinny wchodzić w jej skład. Trudność tę dostrzega również W. Wójtowicz, który twierdzi, że pomimo wieloletnich prób, nadal nie udało się ostatecznie sformułować definicji określającej, jakie obiekty zalicza się do infrastruktury krytycznej [Wójtowicz 2006, s. 8]. Ich właściwy wybór może być dokonany tylko poprzez doprecyzowanie i uszczegółowienie kryteriów decydujących o ich zakwalifikowaniu do infrastruktury krytycznej.

Zagrożenia ukierunkowane na infrastrukturę krytyczną, a szczególnie należące do sektora ropy naftowej, mogą w konsekwencji prowadzić do poważnych sytuacji kryzysowych na szczeblu państwa. Ich rozwiązywanie wymaga sprawnie funkcjonującego systemu zarządzania kryzysowego. Zarządzanie kryzysowe doskonali się poprzez: zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, zapewnianie sprawności struktur decyzyjnych na wszystkich szczeblach zarządzania, utrzymanie gotowości sił i środków do podejmowania działań, sprawne reagowanie oraz likwidację skutków. Kluczowym elementem zarządzania kryzysowego jest zaplanowanie działań mających na celu zapobieganie i rozwiązywanie sytuacji kryzysowych. W odniesieniu do infrastruktury krytycznej, pomocniczą rolę w tym zakresie odgrywa Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej[1] (NPOIK). Jest dokumentem wskazującym na priorytety w zakresie zapobiegania zakłóceniom, przygotowania się na sytuacje kryzysowe, reagowania w sytuacjach zniszczenia i odtwarzania infrastruktury krytycznej. Celem programu jest stworzenie warunków do poprawy bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej. Zaproponowane w nim bezsankcyjne podejście, zakłada współpracę i współodpowiedzialność właścicieli infrastruktury krytycznej oraz administracji publicznej z zakresie ochrony IK. Praktyka wskazuje jednak, że podejście to jest sprzeczne z przepisami karnymi ustawy, gdyż każdy, kto wbrew obowiązkowi nie zapewni ochrony fizycznej lub technicznej obszaru, obiektu lub urządzeń będzie podlegał grzywnie, karze ograniczenia lub pozbawienia wolności nawet do 2 lat [Dz.U. 1997 Nr 114 poz. 740]. Ryzyko poniesienia kary za niedopełnienie obowiązku ochrony infrastruktury, bezpośrednio dotyczy operatorów baz paliw płynnych, gdyż ze względu na posiadanie magazynów rezerw strategicznych zobowiązani są do przestrzegania zapisów ustawy. Trudno więc zaakceptować treści programu, w którym czytamy, że jest on zgodny z obowiązującymi aktami prawnymi i nie narusza

1. Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej opracowany został przez dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa przy współpracy z ministrami i kierownikami Urzędów Centralnych, uchwalony przez Radę Ministrów. Został przyjęty 26 marca 2013 r. i aktualizowany jest najrzadziej co dwa lata.

postanowień żadnego z nich. Oczekiwanym efektem wprowadzenia Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej jest ustalenie zakresu wsparcia operatora IK przez administrację publiczną w sytuacjach kryzysowych. Ocenia się, że pomimo deklaracji partnerstwa ze strony administracji publicznej, problem zapewnienia bezpieczeństwa niemalże w całości pozostaje w rękach operatorów IK. To oni mają największą wiedzę, doświadczenie i narzędzia do doskonalenia metod ochrony czy minimalizowania skutków zagrożeń. Program zakłada, że sprawdzenie skuteczności systemu ochrony IK będzie realizowane przez operatorów w formie audytu wewnętrznego. Praktyka wskazuje, że brak mechanizmów nadzoru, kontroli i sankcji prawnych w przypadku nienależytego wykonania obowiązków powoduje, że ochrona jest zapewniana na minimalnym poziomie. Ograniczanie współpracy jedynie do wsparcia merytorycznego ze strony administracji publicznej jest niewystarczające, gdyż pozostawia operatorowi swobodę w doborze formy i jakości ochrony. Operator IK w większości przypadków będzie kierował się rachunkiem ekonomicznym. Priorytetem są zyski z prowadzenia działalności, rzadziej nakłady na inwestycje związane z zapewnieniem bezpieczeństwa poprzez należytą ochronę.

Kolejnym z oczekiwanych efektów wprowadzenia Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej jest generowanie i upublicznianie dobrych praktyk z zakresu ochrony IK. Zgodnie z tytułem, Załącznik nr 2 do Programu powinien zawierać praktyki, rekomendacje oraz standardy służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej. Natomiast z treści jasno wynika, że nie zawiera kompletu zasad i informacji dotyczących ochrony infrastruktury krytycznej. Nie zawiera również szczegółowych instrukcji technicznych. Obejmuje przedsięwzięcia służące do organizowania systemu ochrony IK. Autorzy NPOIK dość niefortunnie wprowadzili do treści programu nowe pojęcia. Wzorując się na nazewnictwie zachodnim zastosowano odmienne rozumienie ochrony, co jest kolejnym przykładem braku spójności z obowiązującymi aktami normatywnymi dotyczącymi ochrony obiektów. Na przykład znaczenie pojęcia ochrony fizycznej i technicznej odbiega od przedstawionych w ustawie o ochronie osób i mienia. Trudno zgodzić się z zapisami programu, w którym czytamy, że kieruje się on między innymi zasadą komplementarności, zgodnie z którą rozwiązania i przyjęte praktyki wynikające z obowiązującego prawa nie będą powielane. Niestety są one nie tylko powielane, ale też zmianie ulega ich pierwotne, stosowane powszechnie znaczenie, co niejednokrotnie wprowadza operatora IK w błąd. Program z założenia miał w sposób syntetyczny i kompleksowy określać wizję oraz cele ochrony obiektów. Miał także określać zasady współpracy w realizacji zadań, role uczestników i zawierać praktyki ochrony IK. Oczekiwanym efektem Programu miało być wprowadzenie w aktach prawnych

niezbędnych zmian, które ułatwią ochronę i odtworzenie IK w przypadku jej uszkodzenia. Pomimo dobrych intencji powstał kolejny dokument, który tylko częściowo dokonuje uregulowań problematyki ochrony infrastruktury krytycznej. Niestety nie wnosi on nowych wartości i rozwiązań systemowych. Nie wprowadza kompleksowych zmian prowadzących do poprawy bezpieczeństwa.

Ocena aktów normatywnych dotyczących obowiązku ochrony baz paliw płynnych

Baza paliw płynnych, stanowiąca element infrastruktury krytycznej, podlega obowiązkowej ochronie. Uregulowania dotyczące tej ochrony znajdują się w odrębnych aktach prawnych.

Zgodnie z Ustawą z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, do obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie, przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne lub odpowiednie zabezpieczenie techniczne należą między innymi: magazyny rezerw strategicznych, zakłady, które stosują, produkują lub magazynują w znacznych ilościach materiały chemiczne o dużej podatności pożarowej lub wybuchowej, a także rurociągi paliwowe [Dz.U. 1997 nr 114 poz. 740]. Natomiast Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych [Dz. U. Nr 229, poz. 1496] wyjaśnia, że do rezerw strategicznych zaliczamy między innymi produkty naftowe, jak i inne elementy infrastruktury krytycznej. Rezerwy strategiczne tworzone są między innymi na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, a także, aby zaspokoić podstawowe potrzeby obywateli i złagodzić zakłócenia w ciągłości dostaw służących funkcjonowaniu gospodarki. Ustawa nakłada na ministra właściwego do spraw gospodarki obowiązek opracowania Rządowego Programu Rezerw Strategicznych. Jednocześnie zobowiązuje go do współpracy z wymienionymi w ustawie podmiotami [Dz. U. Nr 229, poz. 1496]. Rezerwy strategiczne przechowywane są w magazynach rezerw strategicznych będących własnością Agencji Rezerw Materiałowych lub oddane na przechowanie innym przedsiębiorcom. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. [Dz. U. Nr 116 poz. 1090] obiektami szczególnie ważnymi dla bezpieczeństwa i obronności państwa są między innymi magazyny rezerw państwowych, w tym bazy i składy paliw płynnych. Podobnie Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 24 sierpnia 2004 [Dz. U. 2004 nr 207 poz. 2107] za niezbędne na cele obronności bezpieczeństwa państwa uznaje nieruchomości przeznaczone na magazyny państwowych rezerw gospodarczych i mobilizacyjnych. Z oceny wymienionych uregulowań prawnych jednoznacznie

wynika, ze kategoria obiektów podlegających obowiązkowej ochronie obejmuje te same obiekty sektora ropy naftowej, które wchodzą w skład systemów infrastruktury krytycznej, wymienionych w Ustawie o zarządzaniu kryzysowym, między innymi system zaopatrzenia w surowce energetyczne i paliwa.

Doświadczenia z zabezpieczania obiektów w tym baz paliw płynnych, wykazały konieczność uzupełnienia zakresu ochrony infrastruktury krytycznej. Kluczowa jest nie tylko ochrona fizyczna, ale także szereg przedsięwzięć pozwalających zapewnić niezakłócone jej funkcjonowanie. Zaliczyć do nich możemy ochronę techniczną, osobową, teleinformatyczną i prawną [Uchwała Nr 67 Rady Ministrów, 2013 poz. 377]. Niestety ustawodawca, pomimo że zauważył taką potrzebę, ograniczył się jedynie do stwierdzenia konieczności wprowadzenia zmian, jednak ich treści nie zostały do tej pory unormowane.

Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach Ministra Skarbu [Dz. U. 2010 nr 65 poz. 404] obejmuje problematykę ochrony infrastruktury krytycznej, ale ogranicza się jedynie do systemu zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa. Dotyczy ona wyłącznie działalności grup i spółek kapitałowych, pomijając przedsiębiorców działających jako osoby prawne, które nie mają takiego statusu. Zgodnie z zapisami ustawy, minister, ze względu na interes państwa, jest uprawniony do wyrażenia sprzeciwu wobec czynności prawnych podjętych przez spółki, które stanowić będą rzeczywiste zagrożenie dla ciągłości funkcjonowania i integralności infrastruktury krytycznej. Minister nie ma możliwości podejmowania z własnej inicjatywy działań przewidzianych w ustawie. Może je podjąć dopiero po uzyskaniu informacji o zagrożeniu dla IK od pełnomocnika do spraw ochrony infrastruktury krytycznej. Powoływany jest on przez Zarząd Spółki operatora IK w uzgodnieniu z dyrektorem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa oraz z ministrem właściwym do spraw Skarbu Państwa. Ustawa nakłada na pełnomocnika wiele obowiązków, do których należy między innymi odbieranie i przekazywanie informacji o wystąpieniu zagrożeń oraz o stanie IK, monitorowanie działalności Spółki oraz doradztwo Zarządu w zakresie jej ochrony. Ocenia się, że jest on kluczowym elementem decydującym o podjęciu przedsięwzięć ochronnych adekwatnych do zagrożeń. Niestety treść ustawy nie określa, kiedy zagrożenie jest rzeczywiste, a kiedy nie. Nie sprecyzowano również przesłanek, po zaistnieniu których pełnomocnik zobowiązany jest do poinformowania organów o wystąpieniu zagrożenia. Z przeprowadzonej analizy dokumentu wynika, że brak jest mechanizmu kontroli oraz ewentualnych sankcji prawnych w przypadku nienależytego wykonania obowiązków przez pełnomocnika. Będąc pracownikiem operatora, jest on zobowiązany do dbania o interesy i dobro spółki, co może prowadzić do utrzymania w tajemnicy informacji o zagroże-

niach i faktycznym stanie infrastruktury krytycznej. Z punktu widzenia bezpieczeństwa IK powyższe rozwiązanie nie jest korzystne, gdyż nie gwarantuje skutecznego i kompleksowego wykonania zapisów ustawy.

Ocena uregulowań prawnych związanych z funkcjonowania baz paliw płynnych

Bazy paliw płynnych, operujące łatwopalnymi substancjami chemicznymi mają własny potencjał niebezpieczeństwa mogący zagrażać zarówno ludziom, jak i środowisku. Zagadnienia związane z zagrożeniami spowodowanymi możliwymi, wielkimi awariami przemysłowymi ujęte są w tzw. dyrektywie Seveso, wydanej w związku z katastrofą we włoskiej miejscowości o tej samej nazwie w 1976 r. Ukazała się jako Dyrektywa Rady Europy 82/501/EWG z dnia 24 czerwca 1982 r. i jest stale uaktualniana. Dokument określa sposoby przeciwdziałania i zarządzania ryzykiem w zakładach przemysłowych uznanych za niebezpieczne lub o podwyższonym ryzyku wystąpienia awarii przemysłowej. W Polsce zalecenia Dyrektywy wykorzystane są w przeważającej mierze w Ustawie Prawo Ochrony Środowiska (UPoŚ) [Dz. U. 2001 Nr 62 poz. 627]. Jednak konsekwencje awarii przemysłowych bezpośrednio prowadzą do sytuacji kryzysowej i zagrażają nie tylko środowisku naturalnemu, ale przede wszystkim zdrowiu i życiu pracowników. Ze względu na ochronę ludności proponuje się, aby wynikające z Dyrektywy Seveso II przepisy stanowiły część Ustawy o Zarządzaniu Kryzysowym. Wówczas można by nadać większe znaczenie działaniom profilaktyczno-ochronnym.

Bazy paliw płynnych w przypadku awarii przemysłowej stanowią źródła możliwych katastrof o skutkach wykraczających daleko poza ich lokalizację. Określane są mianem zakładów o dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej. Zakwalifikowanie zakładu do tej grupy uzależnione jest od rodzajów i ilości substancji niebezpiecznych, którymi dysponuje. Kryteria kwalifikowania substancji są dokładnie określone w UPoŚ.

Ustawodawca nakłada na właścicieli zakładów szereg obowiązków. Są oni zobowiązani między innymi do sporządzania programu zapobiegania awariom i do wdrożenia opracowanego systemu bezpieczeństwa. Podstawowym dokumentem jest raport o bezpieczeństwie. Powstaje w wyniku oceny scenariuszy możliwych, poważnych awarii przemysłowych. Treści scenariusza nanoszone są na mapę cyfrową zakładu, zawierającą informacje o jego zabudowie, zawartości substancji, rozmieszczeniu ludzi, kierunku wiatru itp. Ułatwia to prognozę skutków awarii samoistnej lub sztucznie wywołanej. Skutki zdarzeń niepożądanych dla ludzi i środowiska

ocenia się przy wykorzystaniu symulacji komputerowych. Możliwe jest prognozowanie liczby ofiar śmiertelnych, rannych, zatrutych, zasięgu skażenia wód, gleby, rozprzestrzeniania się substancji trujących w powietrzu. Tak opracowany program podlega uzgodnieniom z przedstawicielami Państwowej Straży Pożarnej i Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska, co stanowi dobre podstawy do podejmowania działań profilaktycznych.

Każdy właściciel zakładu zobowiązany jest do jego zaprojektowania, wybudowania i prowadzenia w taki sposób, który będzie skutecznie zapobiegał awariom przemysłowym i ograniczał ich skutki dla środowiska i ludzi. Doświadczenie wskazuje, że decyzje o lokalizacji baz paliw płynnych, mogących stworzyć rozległe zagrożenia dla środowiska, podejmowane są przez organy administracji często przy braku wiedzy o obiektach niosących zagrożenia. Weryfikacja i akceptacja dokumentów polega na ocenie kompletności i poprawności wykonania wniosków i nie uwzględnia ewentualnych skutków dla bezpieczeństwa. Plan zagospodarowania terenu i prawo budowlane nie uwzględniają zapisów dyrektyw Seveso. Prowadzi to do tego, że planowanie bezpieczeństwa staje się iluzoryczne. Zgodnie z zapisami Ustawy [Dz. U. 2003 Nr 80 poz. 717] wymaga się, aby w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględniano potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa. Niestety lokalizacja, projektowanie, budowa i rozbudowa obiektów przemysłowych, takich jak bazy paliw płynnych, nie są ograniczone żadnymi parametrami ilościowymi ani jakościowymi np. wielkością dopuszczalnego ryzyka, który pozwoliłby wydać decyzję negatywną w przypadku zbyt dużych zagrożeń. W większości przypadków obiekty zlokalizowane są w zwartej zabudowie, a jego elementy składowe połączone są wspólną infrastrukturą dróg zakładowych, sieci energetycznej, wodociągowej przemysłowej i przeciwpożarowej. Prowadzi to do tego, że w przypadku awarii jednego elementu zagrożone są wszystkie obiekty znajdujące się w sąsiedztwie. Ocenia się, że analiza możliwych zagrożeń i ich potencjalnych skutków dla ludzi i środowiska powinna odbywać się wraz z projektowaniem obiektu przemysłowego i stanowić kryterium dla decyzji o lokalizacji i wydaniu pozwolenia na budowę, co pozwoliłoby na zwiększenie bezpieczeństwa.

Ochrona baz paliw płynnych nie polega wyłącznie na stosowaniu się do obowiązujących uregulowań prawnych czy zapewnieniu ochrony fizycznej obiektów. To także okresowe przeglądy infrastruktury pod kątem zużycia jej elementów i dokonywana we właściwym czasie modernizacja. Kluczowe znaczenie dla funkcjonowania infrastruktury krytycznej ma polityka państwa, rozumiana jako tworzenie instrumentów prawnych nakładających na przedsiębiorców obowiązek dostosowania ich działalności do potrzeb zapewnienia bezpieczeństwa narodowego.

Wnioski

Przeprowadzone rozważania koncentrowały się wokół wybranych problemów związanych z uregulowaniami dotyczącymi ochrony i funkcjonowania baz paliw płynnych wchodzących w skład infrastruktury krytycznej. Rezultaty przeprowadzonych badań wskazują, że obowiązujące unormowania zawierają wiele wad i nieścisłości. Ponadto niektóre z nich są powielane, czego przykładem jest między innymi sposób definiowania i kwalifikowania obiektów podlegających obowiązkowi ochrony. Ocenia się, że innym wadliwym rozwiązaniem jest rozproszenie zapisów dotyczących problematyki ochrony baz paliw płynnych jako elementu infrastruktury krytycznej w wielu aktach prawnych. Sprawia to, że system prawny staje się nieczytelny, a część zapisów może zostać pominięta lub niezauważona.

Kolejnym zidentyfikowanym problemem jest brak zgodności aktów prawnych. Analiza dokumentów wykazała wzajemne wykluczanie się niektórych zapisów Narodowego Programu Ochrony Infrastruktury Krytycznej z Ustawą o ochronie osób i mienia. Jeden z nich dotyczy odpowiedzialności za nienależyte wykonanie obowiązku ochrony obiektów. Nowatorskie rozwiązanie NPOIK, polegające na bezsankcyjnym podejściu, stoi w sprzeczności z ustawową karą grzywny, ograniczenia lub pozbawienia wolności do lat 2 w takiej sytuacji. Bezsankcyjne podejście, oparte na zaufaniu, zakłada współpracę i współodpowiedzialność operatorów IK oraz administracji publicznej. Proponuje się utrzymanie podejścia regulacyjnego, które szczegółowo określi obowiązki operatora IK, metodę kontroli oraz sankcje za ich niedopełnienie. Celowym jest usprawnienie współpracy podmiotów biorących udział w poprawie stanu bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej. Wsparcie ze strony administracji publicznej, nie powinno ograniczać się jedynie do pomocy merytorycznej. Proponowane zmiany pomogą uniknąć niejasności, błędów i problemów we współpracy operatorów i administracji publicznej. Przeprowadzona analiza wskazuje na występowanie problemów związanych ze stosowaną w przepisach terminologią. Ustawowe rozumienie pojęć ochrony fizycznej i technicznej jest szersze, a przede wszystkim różni się od tego ujętego w Narodowym Programie Ochrony Infrastruktury Krytycznej. Proponuje się zatem ujednolicenie terminologii prezentowanej w aktach prawnych dotyczących tej samej problematyki. Dla zapewnienia bezpieczeństwa bazy paliw płynnych kluczowa jest nie tylko ochrona fizyczna, ale także szereg innych przedsięwzięć umożliwiających jej niezakłócone funkcjonowanie. Zaliczyć do nich można ochronę techniczną, osobową, teleinformatyczną oraz prawną.

W celu uniknięcia zagrożeń dla otoczenia, wynikających z funkcjonowania obiektów przemysłowych, należałoby zastanowić się nad wprowadzeniem restrykcji od-

noszących się do zagospodarowania przestrzennego terenu oraz ich projektowania. Analiza i ocena możliwych zagrożeń i ich potencjalnych skutków dla ludzi i środowiska powinna stanowić kryterium dla wydawania decyzji o lokalizacji i pozwolenia na budowę. Konsekwencje awarii przemysłowych zagrażają nie tylko środowisku naturalnemu, ale przede wszystkim osobom znajdującym się w strefie zagrożenia. Dlatego też przepisy, wynikające z Dyrektywy Seveso II, proponuje się umieścić w Ustawie o Zarządzaniu Kryzysowym. Wówczas nada się większej wagi ochronie życia i zdrowia obywateli.

Dynamiczny rozwój gospodarczy wskazuje, ze zwiększać się będzie liczba obiektów przemysłowych, mogących stanowić poważne zagrożenia dla otoczenia. Postuluje się dokonanie takich zmian, które wnosiłyby dodatkowe wartości do stosowanych mechanizmów ochronnych. Ponadto przepisy i uregulowania dotyczące ochrony i funkcjonowania baz paliw płynnych, powinny być tak sformułowane, aby mogły być jednoznacznie interpretowane i jednocześnie zapewniały skuteczne ich egzekwowanie. Celowym jest holistyczne podchodzenie do problemów zapewnienia bezpieczeństwa baz paliw płynnych będących infrastrukturą krytyczną, a uregulowania prawne powinny sprzyjać rozwiązaniom systemowym, zapewniającym ich skuteczną ochronę. Uważa się, że bazy paliw płynnych powinny być przedmiotem badań naukowych ukierunkowanych na poszukiwanie rozwiązań zapewniających ich bezpieczeństwo.

Bibliografia

Wydawnictwa zwarte i artykuły

Stańczyk J. (1996), *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.

Wrzosek M. (2012), *Zagrożenia społeczne a bezpieczeństwo Europy*, Bellona, Warszawa.

Wójtowicz W. (2006), *Bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej*, MON DPO, Warszawa.

Zięba R. (1997), *Kategoria bezpieczeństwa w nauce o stosunkach międzynarodowych* [w:] **D.B. Bobrow, E. Haliżak, R. Zięba**, *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe u schyłku XX wieku*, Redakcja Naukowa, Warszawa.

Źródła internetowe

Bojarski W. (2004), *Bezpieczeństwo energetyczne*, „Wokół Energetyki" [on-line] http://www.energetyka-jadrowa.cire.pl/pliki/2/bezp_en.pdf, dostęp: 22.02.2015 r.

Koziej S. (2011), *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja, Polityczno-strategiczne aspekty bezpieczeństwa*, Bezpieczeństwo Narodowe II-2011/18 [on-line] http://www.bbn.gov.pl/download/1/7803/Bezpieczenstwo_istota_podstawowe_kategorie_i_historyczna_ewolucja.pdf, dostęp: 26.02.2015 r.

Semik T., 2013.09.14 [on-line] http://www.dziennikzachodni.pl/artykul/990733,pozar-rafinerii-w-czechowicach-ludzie-ploneli-jak-pochodnie-biegnac-przed-siebie-zdjecia,id,t.html?cookie=1,dostęp 24.02.2015 r.

Dokumenty formalno-prawne

Dyrektywa Rady Europejskiej 96/82/WE z dnia 9 grudnia 1996 r. *w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi*, Oficjalny Dziennik Wspólnoty Europejskiej Nr L 10 z 14 lutego 1997 r. vol. 40.

Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej 2013, wraz z Załącznikiem nr 1 – Charakterystyka *systemów infrastruktury krytycznej* i Załącznikiem nr 2 – *Standardy służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej – dobre praktyki i rekomendacje.*

Ocena realizacji i korekta Założeń polityki energetycznej Polski do 2020 roku, Krótkoterminowa prognoza rozwoju sektora energetycznego kraju – załącznik nr 1.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2003 r. *w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony*, Dz. U. Nr 116 poz. 1090.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2004 r. *w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa*, Dz. U. 2004 nr 207 poz. 2107.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007 r.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2014 r.

Uchwała Nr 67 Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r. *w sprawie przyjęcia „Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022"*, Monitor Polski z 16 maja 2013 r. poz. 377.

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. *Prawo Energetyczne* Dz. U. 2012 r. poz. 1059.

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. *o ochronie osób i mienia*, Dz. U. 1997 nr 114 poz. 740.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* Dz. U. 2001 Nr 62 poz. 627.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* Dz. U. 2003 Nr 80 poz. 717.

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym* Dz. U. 2007, Nr 89, poz. 590 z późn. zm.

Ustawa z dnia 18 marca 2010 r. *o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych*, Dz. U. 2010 nr 65 poz. 404.

Ustawa z dnia 29 października 2010 r. *o rezerwach strategicznych*, Dz. U. Nr 229, poz. 1496.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2017
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190

Tom **XVIII** | Zeszyt **5** | Część **I** | ss. **119–133**

Piotr Daniluk | p.daniluk@wso.wroc.pl
Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych we Wrocławiu

Strategia bezpieczeństwa na poziomie lokalnym

Security Strategy at the Local Level

Abstract: The article proposes the use of strategic thinking at the local level of security. It is offering a different kind of approach to strategy than used at the government level. The model is based on the concentration of attention on the microenvironment and the potential and competencies of the local entity. In the first sequence takes into account local specificities, which generates controllable risks. Factors imposed centrally are the background of such analyzes as uncontrollable threats. This strategy allows to take into account the real local risks, opportunities and potential without waiting for outside support.
Key words: strategy, community, security, analysis, local society.

Wstęp

W niniejszym artykule autor podejmuje się analizy modnej w ostatnich latach problematyki spojrzenia strategicznego na bezpieczeństwo, ale, co już nie jest tak częste, z perspektywy społeczności lokalnej. Potrzeba myślenia strategicznego staje się w Polsce oczywista, choć w konstelacji cech naszej kultury bezpieczeństwa takiej zalety nie uświadczymy na szczególnej pozycji. Polska nie ma tradycji w obszarze myślenia strategicznego, ale wraz z postępującym rozwojem wynikającym z członkostwa w Unii Europejskiej, rośnie liczba tworzonych strategii na poziomie regionalnym i lokalnym kraju. Jest więc ku temu okoliczność bliższego przyjrzenia się możliwościom takiego podejścia w obszarze bezpieczeństwa, w którym niestety jest głęboko

zakorzenione przekonanie, że strategia powinna być domeną najwyższego kierownictwa politycznego. Jednak dorobek teoretyczny i praktyczny w obszarze zarządzania wskazuje, że dla małych podmiotów, tak samo jak dla wielkich firm, myślenie strategiczne staje się niezbędne [Kreikebaum 1997, Smolarek 2008, Bednarczyk 2001]. W związku z tym istnieje nie tylko konieczność, ale realna możliwość przeniesienia tych myśli również na obszar bezpieczeństwa na poziomie lokalnym.

W tworzonych strategiach rozwoju rozpowszechnione jest spojrzenie zgodne z kanonami szkoły planistycznej, które jest zbyt odtwórcze i nie pozostawia większej swobody badawczej dla podmiotów lokalnych (PEST[1], scenariusze, SWOT[2]). Bezpośrednimi przyczynami takiej sytuacji są wymogi odgórne generowane przez województwa, ministerstwa i Unię Europejską w ramach tworzonych procedur i standardów starania się o wsparcie finansowe. Konsekwencją tego stanu rzeczy są zbyt szczegółowe analizy prowadzone na potrzeby tworzenia strategii lokalnej wpisujące się w zalecenia odgórne (cele strategii lokalnych muszą zawierać się w treści celów strategii nadrzędnych). Analiza strategii rozwoju tego poziomu wskazuje, że często nie odpowiada to specyfice społeczności lokalnej.

W przedstawionym artykule zostanie dokonana próba zarysowania procesu myślenia strategicznego, który może być realizowany na poziomie lokalnym i pozwalać, w sposób bardziej antycypacyjny niż wymagają tego ustawy i rozporządzenia dotyczące policji, straży pożarnej i gminnej, samorządów gminnych i powiatowych, analizować zagrożenia oraz im zapobiegać. Założono, że rozpatrywanie strategii na najniższych poziomach może opierać się na zastosowaniu innego podejścia niż to reprezentowane i propagowane przez poziom krajowy lub ministerialny. Wskazuje to na większą przydatność spojrzenia deskrypcyjnego (ewolucyjnego) i zasobowego (kompetencyjnego) niż upowszechnianego centralnie podejścia planistycznego i konkurencyjnego, będących podstawą chociażby *Strategii Rozwoju Kraju* [MRR 2012] oraz *Strategicznych Przeglądów* w obszarze obronności czy bezpieczeństwa [MON 2011, BBN 2012]. Przedstawiony model procesu strategicznego, opierający się na dorobku zarządzania, stanowi komplementarną całość, ale też istnieje możliwość wybiórczego wykorzystania w postaci określonych faz lub metod adekwatnie do potrzeb na poziomie lokalnym.

1. Jest to segmentacja makrootoczenia wyodrębniająca czynniki w sferach: Politycznej, Ekonomicznej, Społecznej i Technologicznej.

2. Jest to analiza konsekwencji wzajemnego wpływania czterech grup czynników: **S** (ang. *Strengths*) – mocnych stron, **W** (ang. *Weaknesses*) – słabych stron, **O** (ang. *Opportunities*) – szans, **T** (ang. *Threats*) zagrożeń, a w przypadku porównania SWOT/TOWS – wskazanie strategii.

Poziom lokalny bezpieczeństwa

Uwzględnienie ograniczeń badawczych polegających na rozpatrywaniu bezpieczeństwa na poziomie i w obszarze społeczności lokalnych wskazuje na przyjęcie jasnego kryterium podmiotowego, które najczęściej pozwala wyodrębnić bezpieczeństwo: jednostki ludzkiej, lokalne, państwa i narodowe, międzynarodowe regionalne i globalne [Jemioło, Dawidczyk 2008, s. 49]. O ile ta typologia nie sprawia większych trudności, to określenie zakresu pojęciowego lokalności nie jest tak oczywiste, szczególnie jeśli chodzi o górną granicę: Czy zawiera się w tym rodzaju bezpieczeństwa poziom wojewódzki? Otóż strategie rozwoju województw określają swój poziom jako regionalny oraz traktują grupy powiatów jako subregiony [UMWD 2013, ss. 28–34, WARR 2012, s. 28].

W praktyce samorządowej uznaje się województwo jako region, natomiast gminy i powiaty określa się jako jednostki lokalne. W takim ujęciu państwo prowadzi politykę interregionalną w stosunku do wszystkich województw, a województwo politykę intraregionalną w stosunku do swojego terytorium [Szewczuk, Kogut-Jaworska, Zioło 2011, s. 19].

W związku z tym przyjęto wyodrębnienie uwzględniające poziom lokalny, tj. gminę, miasto, powiat, instytucję, szkołę, stowarzyszenie, itp. oraz poziom regionalny obejmujący grupę powiatów, województwo lub części Polski [Serafin, Parszowski 2011].

Ze względu na przyjęty cel badań związany z określeniem możliwości i zakresu oddolnego, tj. na poziomie lokalnym, tworzenia strategii, oddzielono te dwa poziomy wewnątrzkrajowe. Poza tym, aby nadać rozpatrywanym kwestiom potencjału naukowego, świadomie wyłączono poziom regionalny z prowadzonych analiz jako przykład bardzo sformalizowanego procesu „myślenia strategicznego" stanowiącego procedurę narzuconą przez szczebel centralny, przez co mało interesującą i odtwórczą, niepozwalającą na inicjatywę decyzyjną i dużą swobodę działania. W tak znacznym stopniu określone przez szczebel nadrzędny planowanie staje się po prostu taktyczne albo operacyjne. Mało w nim występuje przesłanek myślenia strategicznego. Stają się tylko z nazwy strategiczne lub strategią.

Przyjęcie jako głównego kryterium podmiotowego nie oznacza nieuwzględnienia w budowaniu strategii innych kategorii jej wyodrębniania [UMWD 2013, ss. 41–57]. Spełniając jeden z podstawowych wymogów procesu formułowania strategii poprzez jej operacjonalizację, należy treści podmiotowe przełożyć na przedmiotowe, a następnie funkcjonalne. Wszakże bez tego elementu strategia staje się tylko postulatem [Obłój 2007, s. 385]. Oczywiście na najniższych poziomach społeczności

lokalnej obszary te są często wymieszane, co jest rezultatem niewielkiej liczby i możliwości podmiotów wykonawczych [Smolarek 2008, ss. 130–135].

Zasadnicze różnice myślenia strategicznego na poziomie lokalnym i krajowym

W niniejszych rozważaniach założono, że występują różnice w myśleniu strategicznym na szczeblu lokalnym i krajowym. Wynika to głównie z poziomu i zasięgu rozpatrywania strategii, wielkości podmiotu oraz środowiska zewnętrznego. Buduje to specyfikę prowadzenia badań, która na poziomie samorządowym opiera się na wybranych metodach z całego zbioru dostępnego dla wielkich podmiotów takich jak państwo.

Na poziomie lokalnym proces tworzenia strategii jest bardziej intuicyjny, mniej sprocedurowany, oparty na subiektywnych ocenach niereprezentacyjnej grupy specjalistów [Bednarczyk 1996, s. 83]. W centrum uwagi najczęściej powinien być potencjał, jaki występuje pomiędzy wykorzystaniem własnych skromnych zasobów i kompetencji, a zachowaniami kilku kluczowych podmiotów oraz natury [Obłój 2007, s. 141]. W związku z tym makrootoczenie, w porównaniu ze strategiami państwowymi, stanowi tylko tło analiz, natomiast analiza wewnętrzna opiera się z reguły na jednej kompleksowej metodzie łączącej podejście funkcjonalne, procesowe, zasobowe i kompetencyjne [Smolarek 2008, ss. 139–208].

Proponowany proces myślenia strategicznego na poziomie lokalnym obejmuje analizy: zredukowaną makrootoczenia, rozbudowaną mikrootoczenia oraz kompleksową potencjału podmiotu. Taki zbiór metod jest wystarczający, aby za pomocą analizy SWOT/TOWS wybrać rodzaj strategii, który następnie powinien być uszczegółowiony i opisany.

W tabeli 1. zawarto propozycje zbiorów rozpatrywanych metod.

Tabela 1. Zbiory metod służących budowaniu strategii na poziomie krajowym i lokalnym

Rodzaj badanego środowiska	Metody stosowane w budowaniu strategii	
	Na poziomie krajowym i sektorowym bezpieczeństwa	Na poziomie lokalnym bezpieczeństwa
Makrootoczenie	• Prognozowanie • PEST • Scenariusze • Analiza luki strategicznej • Badania delfickie • Analiza szeregów czasowych	• PESTEL • Scenariusze wraz z analizą synergiczną

Mikrootoczenie (otoczenie podmiotowe)	• Profil sektora, • Analiza Stakeholders, • Model sił według M.E. Portera, • Analiza gron • Mapa grup strategicznych, • Cykl życia sektora, • Krzywa doświadczenia, • Metody portfelowe – macierze BCG, GE, ADL itp. • Punktowa Analiza Atrakcyjności Sektora	• Mapa i macierz interesariuszy • Zmodyfikowany model M.E. Portera • Grupy Strategiczne
Środowisko wewnętrzne (potencjał strategiczny podmiotu)	• Bilans strategiczny • Analiza systemowa • Analiza procesowa • Analiza funkcjonalna • Analiza zasobowa • Analiza łańcucha wartości • Analiza Kluczowych Czynników Sukcesu	• Analiza łańcucha wartości • Analiza Kluczowych Czynników
Przestrzeń wyborów strategicznych (opcji strategicznych)	• Strategie sieciowe: umowy aliansów i alianse udziałowe, fuzje, przejęcia • Strategie rozwoju i dywersyfikacji • Strategie dyferencjacji, skali działania, koncentracji, specjalizacji	• Strategie sieciowe – umowy o współpracy • Strategie specjalizacji, rzadziej dyferencjacji

Źródło: opracowanie własne.

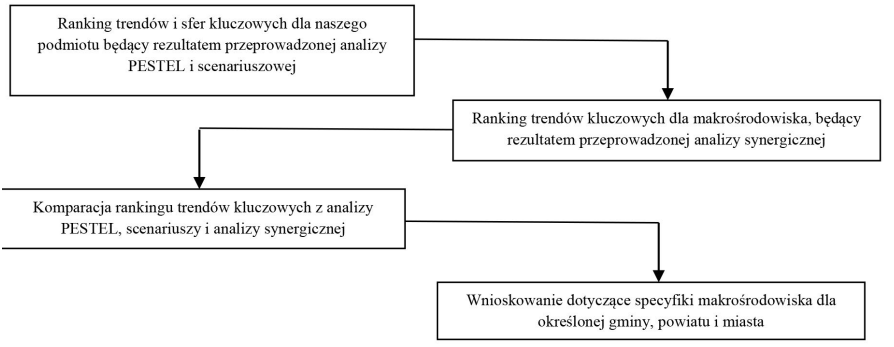
Z przedstawionych krótkich rozważań na temat różnic w postrzeganiu strategicznym bezpieczeństwa na poziomie narodowym i lokalnym wypływa istotny wniosek. Sens budowania strategii w wymiarze lokalnym istnieje tylko wtedy, gdy spojrzenie takie zasadniczo różni się od tego reprezentowanego przez duże podmioty. Przede wszystkim powinno być ono niezależne (w przeciwnym wypadku nie będzie już strategiczne, tylko wykonawcze), intuicyjne oraz mało sformalizowane. Strategie takie, o stosunkowo małej skali działania, są ukierunkowane na lokalną specyfikę, czyli na te zagrożenia, które można na tym poziomie redukować.

Poza potrzebą innego spojrzenia na strategię na poziomie lokalnym należy również uporać się z problematyką adaptacji metod i koncepcji z zarządzania na obszar bezpieczeństwa. Przy przedstawianiu kolejnych metod autor będzie odnosił się na bieżąco do takich możliwości lub trudności.

Scenariusze makrootoczenia

Analiza makrośrodowiska obejmuje wiele metod, z czego na poziomie lokalnym, tak jak i na poziomie bezpieczeństwa państwa, za przydatne należy uznać te o charakterze jakościowym – analizę PEST, scenariusze i badania delfickie [MON 2011, BBN 2014]. W obszarze bezpieczeństwa można powołać się na przeprowadzone analizy PEST [Mazur-Cieślik 2010], natomiast w obszarze obronności na analizy PESTEM (sfery: Polityczna, Ekonomiczna, Społeczna, Technologiczna, Ekologiczna i Militarna) i scenariusze zrealizowane w ramach *Strategicznego Przeglądu Obronnego* [MON 2011]. Jest to dowód na przydatność i możliwość realizacji tej metodologii w obszarze bezpieczeństwa. Na poziomie lokalnym pojawia się jedynie pytanie o stopień redukowania takich badań ze względu na znaczne ograniczenia w posiadanej wiedzy oraz możliwościach zbierania informacji. Za to w tym przypadku istnieje większa swoboda decydowania o zakresie prowadzonych badań. Powinny być one jedynie podporządkowane określeniu specyfiki zagrożeń i szans dla podmiotu lokalnego, co przedstawiono na rysunku 1.

Rysunek 1. Istota prowadzenia badań makrośrodowiskowych w obszarze bezpieczeństwa



Źródło: opracowanie własne.

Sama metodologia analizy PEST, scenariuszowej i synergicznej jest szeroko opisana i pozwolę sobie tylko na odwołanie się do klasycznych opracowań na ten temat [Gierszewska, Romanowska 2015, Jurek-Stępień 2007, Obłój 2007, MON 2011, Mazur-Cieślik 2010].

Na poziomie lokalnym istnieją dwa sposoby przeprowadzenia analizy makrośrodowiska. Pod znaczną presją czasu i ograniczeń personalnych można poprzestać na

analizie PESTEL, która dodatkowo uwzględnia wpływ natury w postaci sfery ekologicznej oraz uwarunkowań prawnych w sferze legislacyjnej [Gołębiowski 2001, s. 110]. Konkretnego wymiaru tej analizie może nadać ocena ważona czynników. Przy spojrzeniu na bezpieczeństwo, dokonywanym ze znacznym wyprzedzeniem czasowym oraz posiadaniu potencjału eksperckiego funkcjonariuszy, urzędników i innych specjalistów w różnych obszarach życia społecznego[3], można pokusić się o badania typu delfickiego, stanowiące podstawę opracowania scenariuszy otoczenia [Gierszewska, Romanowska 2015, ss. 45–49].

Najbardziej rozbudowanym etapem analitycznym w procesie budowania strategii bezpieczeństwa lokalnego powinna być analiza mikrootoczenia, która obejmuje środowisko najbliższe tej społeczności, rozumiane jako zbiór istotnych sił oraz konkretnych podmiotów. Z tego też powodu można je trafniej zdiagnozować oraz zweryfikować otrzymane wyniki. Badania takie w strategiach niebiznesowych są najczęściej redukowane, co powoduje zasadniczą ułomność opracowywanych koncepcji. Wśród wielu metod służących ocenie tego środowiska za przydatne w badaniu bezpieczeństwa na poziomie lokalnym uznano analizy: interesariuszy, sił napędowych w sektorze oraz grup strategicznych [Obłój 2007, ss. 217–286].

Analiza interesariuszy

Analiza interesariuszy (ang. *stakeholders*) w postaci mapy jest dobrze znana w zarządzaniu, ale również stanowi element wielu projektów realizowanych na poziomie samorządowym. Pozwala ona na wyodrębnienie i wstępną ocenę najważniejszych podmiotów w otoczeniu. W ramach jej kompleksowej realizacji następuje klasyfikacja i ewentualna gradacja interesariuszy ze względu na siłę, pilność i stopień uprawomocnienia ich oddziaływania i żądań [Obłój 2007, ss. 218–219]. Bardzo użyteczne na poziomie lokalnym jest porównanie rankingów tych podmiotów wynikających ze spojrzenia z punktu widzenia naszej organizacji oraz ogólnie pojętego otoczenia. Pierwsze zestawienie jest rezultatem zbudowania mapy interesariuszy [Griffin 1999, ss. 146–149], drugie macierzy interesariuszy [Obłój 2007, s. 225]. Podobnie jak w analizie scenariuszowej, wnioski z takiej komparacji pozwalają określić specyfikę powiatu, miasta lub gminy, ale w tym przypadku wynikającą z konstelacji graczy. Innym przydatnym rozwiązaniem jest ulokowanie podmiotów

3. Rozbudowana sieć uczelni niepublicznych, państwowych wyższych szkół zawodowych oraz licznych wydziałów zamiejscowych w wielu miastach, gminach naszego kraju, wskazuje, że poważnie w ujęciu lokalnym można traktować potencjał ekspercki tych instytucji.

w macierzy pozwalającej na zawężenie uwagi tylko do najistotniejszych organizacji i osób [Daniluk 2015, s. 134].

Stosując na poziomie lokalnym analizę interesariuszy należy mieć świadomość, że jest ona przede wszystkim metodą wyodrębniania podmiotów, z większą ostrożnością należy podejść do ich grupowania.

Model M.E. Portera

Model M.E. Portera jest metodą, która pozwala uporządkować podmioty otoczenia. Analiza ta opiera się na wyspecyfikowaniu kilku kluczowych sił wpływających na funkcjonowanie sektora, które zazwyczaj generowane są przez określone grupy podmiotów wokół niego, jak i w ramach jego struktury. Dwie z tych sił określane są jako relacja negocjacyjna (w odniesieniu do podmiotów zasilających oraz odbiorców), dwie jako groźby pojawienia się takich podmiotów lub zjawisk (nowi gracze oraz substytuty). Piąta siła dotyczy natężenia rywalizacji pomiędzy podmiotami sektora. Jest to więc czysto biznesowe podejście do analizy zjawisk w otoczeniu bliskim [Porter 1996, ss. 22–46].

Uwzględniając postulaty M. Sułka, aby bezkrytycznie nie przenosić modeli biznesowych do obszaru bezpieczeństwa i obronności [Sułek 2010, ss. 78–79], proponuje się dokonać istotnej modyfikacji modelu M.E. Portera. Przede wszystkim należy wyjść z rozróżnienia sektora w obszarze ekonomii i bezpieczeństwa, a w konsekwencji uwzględnić szerszy zestaw kryteriów wyszczególniania tych sił (choć konkurowanie pozwala wyodrębnić bardziej wyraziste, niemal napędowe relacje – ang. *five driving forces*). W naukach o bezpieczeństwie sektor[4] nie obejmuje konkurentów pojmowanych jako politycznych lub ekonomicznych przeciwników, a raczej jest określany jako zbiór instytucji współpracujących dla realizacji wspólnego celu [BBN 2015]. W związku z tym natężenie relacji pomiędzy sektorem a innymi klasycznie wyodrębnionymi grupami podmiotów jest mniej wyraziste, poza zbiorem organizacji i sił przeciwnych, których z kolei M.E. Porter w takiej postaci nie uwzględnił [1996, s. 22].

4. *Sektory bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa) – to części zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego, odpowiadające (z pewnymi korektami tam, gdzie to konieczne) zakresem swojej problematyki ustawowo określonym działom administracji rządowej lub grupom takich działów, zagregowanym ze względu na podobieństwo przedmiotowe (bliskość zakresu działalności podmiotów odpowiedzialnych za poszczególne działy)* [21.01.2017] https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html.

Zastosowanie w obszarze bezpieczeństwa wyodrębniania oddziaływań niesie ze sobą potrzebę ujęcia większej liczby grup podmiotów generujących istotne relacje dla funkcjonowania sektora. Oprócz tych tradycyjnych – w samym sektorze, dostawców, odbiorców, potencjalnych graczy, substytucyjnych oraz sił przeciwnych stanowiących sens istnienia sektora, należy uwzględnić istotną rolę instytucji legislacyjnych, organizacji i ruchów społecznych, podmiotów uzupełniających działalność sektora (nazwanych podmiotami i usługami komplementarnymi), podmiotów związanych z komunikowaniem społecznym. Daje to ostatecznie nawet dziesięć głównych sił kształtujących środowisko bezpieczeństwa lokalnego [Daniluk 2015, s. 142]. Wspomniana specyfika lokalna może generować jeszcze następne. Chociażby sąsiedztwo potężnych aglomeracji miejskich, zakładów wydobywczych, chemicznych, hut, bliskość rzek, morza czy dużych obszarów leśnych, położenie nadgraniczne – to wszystko generuje nowe relacje i grupy partnerów strategicznych.

Stanem pożądanym dla bezpieczeństwa na poziomie lokalnym jest względna równowaga oddziaływania wszystkich sił, poza oczywiście podmiotami wrogimi, których wpływ powinien być znacznie redukowany. Sytuacja taka jest wtedy wyrazem demokratycznego ujmowania złożoności budowania bezpieczeństwa na poziomie lokalnym. Jednak często różne niekorzystne procesy, w tym korupcja, brak kompetencji oraz krótkowzroczność decydentów powodują naruszenie tej równowagi.

Strukturyzacja sektora bezpieczeństwa

Pomocnym w dalszym zawężaniu i konkretyzowaniu myślenia strategicznego o bezpieczeństwie na poziomie lokalnym jest strukturyzacja sektora. W zarządzaniu jest ona realizowana na dwa podstawowe sposoby: albo poprzez segmentację, albo poprzez wyodrębnianie grup strategicznych [Strategor 1999, ss. 110–122, Porter 1996, s. 141].

Segmentacja w obszarze bezpieczeństwa może być przeprowadzona różnorodnie – chociażby na poziomie starostwa możemy wyodrębnić takie obszary, jak: bezpieczeństwo publiczne, zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna, a na poziomie gminy dodatkowo obronność (wynika to ze szczególnej roli wójta w tym zakresie). Podejście to pozwoli przełożyć ogólne treści strategii na przedmiotowe cele i zadania.

Natomiast analiza grup strategicznych jest uporządkowaniem podmiotów tworzących sektor. Grupę strategiczną stanowią podmioty stosujące podobne strategie działalności w sektorze [Porter 1996, s. 140]. Pozwala to na uproszczenie analizy całego sektora poprzez rozpatrywanie tylko kilku, maksymalnie kilkunastu obiektów. W taki sposób określa się organizacje posiadające podobne uwarunkowania ze-

wnętrzne i wewnętrzne. Wskazuje to na zbiór podmiotów, z którymi potencjalnie najłatwiej będzie podejmować wspólne działania. Wnioski takie powinny wpływać na treść formułowanych strategii, uwzględniających rolę podmiotów z tej samej grupy oraz zjawiska z nimi związane [Obłój 2007, ss. 281–286].

Analiza wewnętrzna

W budowaniu strategii na poziomie lokalnym przydatnymi metodami analizy wewnętrznej powinny być te, które są najmniej złożone i zarazem najbardziej kompleksowe. Za taką z pewnością można uznać bardziej szczegółową analizę łańcucha wartości oraz ogólniejszą analizę kluczowych czynników [Gołębiowski 2001, ss. 183–227].

Analiza łańcucha wartości polega na wyodrębnieniu kolejnych czynności składających się na proces realizacji strategii, pogrupowania tych kroków w fazy oraz ulokowania w szerszym kontekście realizowanych funkcji przez podmiot. Takie zdekomponowanie ogólnie postrzeganych obszarów pozwala dochodzić istoty sprawy, czyli określać drobne elementy składające się na niesprawność lub ograniczone funkcjonowanie całego systemu. To one będą wyznaczać słabe i mocne strony analizowanego podmiotu [Penc-Pietrzak 2003, ss. 94–97].

Bardziej uniwersalną metodą analizy wewnętrznej jest analiza kluczowych czynników, której istota opiera się na prawie V. Pareto. W zestawieniu tabelarycznym przedstawia się, najlepiej w kilku ujęciach: zasobowym, procesowym, funkcjonalnym i kompetencyjnym, istotne cechy podmiotu wycenione w określonej skali [Gołębiowski 2001, ss. 198–208]. Czynniki te budują zbiór mocnych i słabych stron systemu, który wraz z zagrożeniami oraz szansami określonymi w scenariuszach i analizach mikrootoczenia stanowią treść analizy SWOT/TOWS.

Podsumowanie analiz i ocen. Wskazanie cech strategii rekomendowanej

W niniejszym artykule przedstawiane jest myślenie strategiczne w ujęciu procesowym. Jeśli więc rozpatruje się postrzeganie środowiska właśnie w taki sposób, to niezbędną czynnością po przeprowadzonych analizach i ocenach jest opracowanie strategii. Najbardziej rozpowszechnione są dwa podejścia do formułowania strategii.

Pierwsze, chętnie stosowane przez większe podmioty, wskazuje na możliwość prostego przełożenia treści poszczególnych scenariuszy otoczenia na treści strategii

[Jemioło, Dawidczyk 2008, ss. 73–80, Gryz 2010, ss. 38–46]. W takim przypadku sfery i trendy kluczowe wyodrębnione w scenariuszu pesymistycznym oraz najbardziej prawdopodobnym, decydują o koncentracji uwagi, stanowiąc podstawę strategii zasadniczej [Gierszewska, Romanowska 2015, ss. 60–61].

Drugie podejście, wybiórczo stosowane przez duże podmioty, jest oparte na zsumowaniu wniosków z poszczególnych analiz i na tej podstawie zbudowaniu analizy SWOT/TOWS, wskazującej rodzaj rekomendowanej strategii. Ostatecznie w takiej komparacji, wśród czterech klasycznie rozpatrywanych sytuacji strategicznych, zależnych od czynników pozytywnych i negatywnych w podmiocie i poza nim, wybiera się tę o najsilniejszych powiązaniach [Obłój 2007, ss. 337–342, Penc-Pietrzak 2003, s. 159, MON s. 101].

Poddając ocenie powyższe koncepcje budowania strategii, należy zauważyć, że rozwiązanie drugie pozwala na analizę różnych środowisk, przez co ujmuje się bardziej złożone uwarunkowania. Decydujące o poprawności stosowania tego rozwiązania jest uwzględnienie wszystkich podstawowych faz i obszarów badawczych takiego procesu, choć realizowane z różnym naciskiem na poszczególne jego elementy składowe.

Przestrzeń wyborów strategicznych

Zbiór strategii określany dla podmiotów lokalnych nie jest zbyt liczny. Na poziomie sieciowym pozostaje tylko kooperacja oparta na umowie o współpracy z innymi podmiotami administracyjnymi, gospodarczymi i społecznymi [Wit, Meyer 2007, s. 225, 247, Strategor 1999, ss. 240–247]. Na poziomie działań wewnętrznych należy rozpatrywać klasyczne strategie małych podmiotów – głównie specjalizację, a jako rezultat dłuższego rozwoju odmiany dyferencjacji ukierunkowanej w zależności od specyfiki gminy, albo do szerokiego grona obywateli, albo do żmudnie określanego jego segmentu [Strategor 1999, ss. 105–107, 157–161].

Należy podkreślić, że o sukcesie strategii na poziomie lokalnym będzie decydowało trafne skupienie uwagi na skorelowanych synergicznie ze sobą nielicznych obszarach kluczowych stanowiących esencję potencjału i kompetencji podmiotu. To bezsprzecznie wskazuje na wyjątkową rolę diagnozy wewnętrznej odnoszonej do wybranych w ten sposób obszarów otoczenia bliskiego.

Zakończenie

Przedstawione podejście i składające się na nie obszary myślenia strategicznego na poziomie bezpieczeństwa lokalnego wskazują na potrzebę zgoła innego traktowania strategii niż to, które obecnie jest delegowane z poziomu ogólnokrajowego czy ministerialnego.

Nowoczesne i dynamiczne ujmowanie bezpieczeństwa wymaga przede wszystkim swobody inicjowania działań poprzedzanych analizami prowadzonymi z własnego, lokalnego punktu widzenia z uwzględnieniem, a nie z narzuceniem, odgórnych gradacji zjawisk pochodzących z otoczenia. Tylko w taki sposób można ograniczenia lub zagrożenia wynikające z niewielkich posiadanych zasobów zastąpić możliwościami i kompetencjami płynącymi z niemal perfekcyjnego ich wykorzystania lub substytucji w skali lokalnej. Problemy bezpieczeństwa lokalnego często wynikają z uwarunkowań przypisanych do konkretnego, niewielkiego obszaru, którego specyfikę rozpoznać można będąc najbliżej źródła zagrożeń. Identyfikacji i ich redukcji nie mogą dokonać decydenci i urzędnicy szczebla centralnego. W tym tkwi potencjał i niezastąpioność strategii inicjowanej oddolnie. Tylko wtedy strategia służy społeczności lokalnej, najtrafniej wpisując się w jej potrzeby i zagrożenia oraz zjednuje sobie inne podmioty na rzecz ogólnie pojętego bezpieczeństwa lokalnego.

Przedstawione podejście nie oznacza, że tak sformułowana strategia nie powinna uwzględniać, a poprzez to wspierać, procesów delegowanych lub narzuconych odgórnie. Jednak powinny one stanowić tło dla działań określonych samodzielnie, gdyż najczęściej dotyczą zjawisk, na które społeczność lokalna nie ma bezpośredniego wpływu.

Bibliografia

Bednarczyk M. (2001), *Organizacje publiczne. Zarządzanie konkurencyjnością*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Bednarczyk M. (1996), *Otoczenie i przedsiębiorczość w zarządzaniu strategicznym organizacją społeczną*, „Zeszyty Naukowe. Monografie" Nr 128, Akademia Ekonomiczna w Krakowie, Kraków.

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (2015), *(Mini)słownik BBN: Propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa*, [sierpień 2015] https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/minislownik-bbn-propozy/6035,MINISLOWNIK-BBN-Propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.html

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (2014), *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* [listopad 2014] https://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/sbn_rp_2014.pdf

Biuro Bezpieczeństwa Narodowego (2012), *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego. Wnioski i rekomendacje dla Polski* http://www.spbn.gov.pl/download/4/13629/Wnioskiirekomendacje17.pdf

Daniluk P. (2015), *Bezpieczeństwo i zarządzanie. Analiza strategiczna,* Difin, Warszawa.

Gierszewska G., Romanowska M. (2015), *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa,* PWE, Warszawa.

Gołębiowski T. (2001), *Zarządzanie strategiczne. Planowanie i kontrola*, Difin, Warszawa.

Griffin RW. (2002), *Podstawy zarządzania organizacjami,* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Gryz J. (2010), *Zarys podstaw teorii bezpieczeństwa*, AON, Warszawa.

Jemiolo T., Dawidczyk A. (2008), *Wprowadzenie do metodologii badań bezpieczeństwa*, AON, Warszawa.

Jurek-Stępień S. (red.) (2007), *Strategie rozwoju przedsiębiorstwa. Metody analizy – przykłady*, SGH, Warszawa.

Kreikebaum H. (1997), *Strategiczne planowanie w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Mazur-Cieślik E. (2010), *Propozycja zastosowania narzędzi analizy strategicznej PEST/SWOT w Strategicznym Przeglądzie Bezpieczeństwa Narodowego*, „Bezpieczeństwo Narodowe", II–IV, 14-16.

Ministerstwo Obrony Narodowej (2011), *Strategiczny Przegląd Obronny. Profesjonalne Siły Zbrojne RP* https://gdziewojsko.files.wordpress.com/2011/05/raport_spo_14042011.pdf [kwiecień 2011]

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2012), *Strategia Rozwoju Kraju 2020,* Warszawa.

Obłój K. (2007), *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwalej przewagi konkurencyjnej*, PWE, Warszawa.

Penc-Pietrzak I. (2003), *Analiza strategiczna w zarządzaniu firmą. Koncepcje i zastosowania*, C.H. Beck, Warszawa.

Porter E. (1996), *Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*, PWE, Warszawa.

Serafin T., Parszowski S. (2011), *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa*, Difin, Warszawa.

Smolarek M. (2008), *Planowanie strategiczne w małej firmie,* Oficyna Wydawnicza Humanitas, Sosnowiec.

Strategor (1999), *Zarządzanie firmą. Strategie. Struktury. Decyzje. Tożsamość*, PWE, Warszawa.

Sułek M. (2010), *Prognozowanie i symulacje międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.

Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Zioło M. (2011), *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego (2013), *Strategia Rozwoju Dolnego Śląska 2020*, Wrocław.

Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego (2012), *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020. Projekt ekspercki*, Wrocław.

Wit B., Meyer R. (2007), *Synteza strategii*, PWE, Warszawa.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2017
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190

Tom **XVIII** | Zeszyt **5** | Część **I** | ss. **135–149**

Katarzyna Świerszcz | katarzynaeswierszcz@gmail.com
Military University of Technology in Warsaw, Faculty of Logistics

Bogdan Ćwik
Military University of Technology in Warsaw, Faculty of Logistics

Geothermal Energy as a Part of Non-military Defence Strategy in the Context of the Prevention of Energy Poverty of Local Communities

Abstract: The aim of this article is to attempt to analyze the importance of geothermal energy in combating the energy poverty of local communities, where geothermal resources have been treated as an important component of the country's energy security defense strategy in the non-military dimension. This goal the author want to achieve, by showing:

- An attempt to define the phenomenon of energy poverty;
- The phenomenon of energy poverty in Poland;
- That geothermal energy can be a defense strategy for energy poverty.
- The analytic-synthetic test method was applied to present the problem more thoroughly.

Key words: energy poverty, energy vulnerability, defence strategy, geothermal energy

Introduction

Energy has recently become one of the goods, the value and significance of which in Polish households has been constantly increasing. Current consumption increased rapidly over just a few years. The twofold increase (i.e. from 7% to 13%) was the fa-

stest of all energies used among this customer group. As indicated by International Energy Agency (IEA), this trend will have been reinforcing until 2030 when energy consumption will be three times bigger than current energy consumption. The growth of significance of electrical energy primarily results from the development of households and the related changeover of the society's way of life.

Energy consumption increases along with the increase of its price. This is the heart of the matter – an alarming phenomenon called "energy poverty". Over the last several decades, the influence of the increase of prices of energy exerted on the Polish society was stronger than in case of other EU countries. In comparison with prices of other indispensable, basic goods, prices of energy in Poland are among the highest in Europe. In 2013, energy-related expenses constituted 11% of all expenses incurred by Polish households, thus they were 50% bigger than the average expenses in other member states. The cause of such phenomenon may be sought in several facts. Firstly, it may be related to a long-term global trend associated with commodity prices that significantly burden household budgets. Secondly, it may be related to a considerably lower level of income in Poland as compared to the prices of energy resources that are established on global markets. Thirdly, it may be related to high heating costs resulting from the climate and the quality of buildings.

In view of the aforementioned phenomena, it may appear that the most effective policy within the strategy being applied by the Polish Government to prevent energy poverty is related to energy obtained from renewable energy sources, including geothermal energy, the value of which is being increasingly noticed and appreciated.

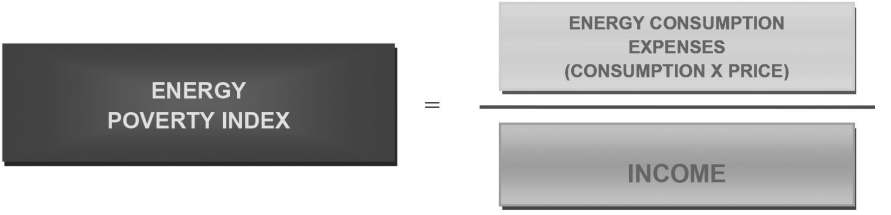
1. Energy poverty – definition of the phenomenon

The notion of energy poverty as an alarming phenomenon of social life experienced more and more distinctly in the majority of European countries has been defined in multiple ways. The definitions focus on various aspects and dimension of poverty and use different poverty criteria and indexes, such as relative poverty, statutory poverty, subjective poverty, objective poverty, living wage, material deprivation, etc. For instance, reference sources define the phenomenon as relative poverty. Relative poverty is referred to when a household cannot afford to buy energy or energy services to ensure its basic daily needs like heating, cooling, cooking, lighting, etc.

Another definition of energy poverty stipulates that the phenomenon occurs when a specified level of share of household budget expenses for energy is exceeded (e.g. room heating, water heating, use of lighting and audio/video devices, co-

oking), as a result of which energy-related expenses become too high for a person to whom the household belongs. This definition clearly draws attention to energy--related expenses that are not only limited to heating, but also include other needs allowing the household members to maintain an average standard of living and an average electrical energy consumption. Statutory standard temperature for Polish flats allowing to experience thermal comfort amounts to 21°C (after: DEEC 2014) [Szpor 2016, p. 6; 8], whereas for other occupied rooms it amounts to 18°C. If a person has to incur expenses exceeding 10% of his/her income to get such temperature, the phenomenon is called absolute poverty [Miazga, Owczarek 2015, p. 7]. It should be emphasised that the criterion of 10% of income, being an absolute limit of energy poverty, is a limit accepted in the United Kingdom. The method of its measurement – proposed by UK – is provided below.

Figure 1. A model energy poverty index accepted by the United Kingdom



Źródło: I. Figaszewska, *Ubóstwo energetyczne – co to jest?*, "Biuletyn mUrzędu Regulacji Energetyki", 2009, nr 5 (67), 1, s. 4.

Despite its arbitrary nature, this assumption is considered as an optimum criterion, thus accepted by the majority of European countries (including Poland) [Szpor 2016, p. 8].

Among the quoted definitions of energy poverty, the latest definition of the discussed phenomenon, called Low Income High Costs (LIHC), should be referenced. According to this definition, energy poverty households meet the two aforementioned criteria, that is low household income (below 60% of the median value of income equalised for a household member) and high energy-related expenses (exceeding the median value of equalised energy-related expenses). Such understanding of energy poverty is currently the best measure that allows to define specified groups of recipients of proper public policies in individual EU countries in the most accurate manner [Lis, Miazga 2016, p. 28; Miazga, Owczarek 2015, p. 9; Stępniak, Tomaszewska 2014, p. 14].

It must be clearly noted that due to the existing significant income differences between the citizens of EU member states, poverty threshold for each member state is also different. As far as Poland is concerned, energy poverty threshold for one-person household in 2013 was based on annual income amounting to PLN 12 000, which upon considering price discrepancies in EU countries was equivalent to 4 900 PPS. Therefore, income poverty threshold in Poland was more than two times bigger than in Romania, three times lower than in Luxembourg and approx. two times lower that in the United Kingdom, Germany or France [Bieńkuńska, Sobestjański 2013, p. 27]. Based on the LIHC criterion, poverty in Poland in 2013 amounted to 17.1%, that is 6.4 m of individuals [Miazga, Owczarek 2015, p. 13; Ćwik, 2004, p. 117].

2. Energy poverty in Poland – social conditions

The notion of energy poverty in Poland and its scale has been hardly known and studied. Based on CSO (Central Statistical Office) studies, it is estimated that a Polish household annually uses approx. 2100–3000 kWh of electrical energy. This energy is mainly used for[1]:

- **room heating** (approx. 71% of total energy) – electrical energy is the least commonly used type of energy for this purpose;
- **water heating** (approx. 15% of total energy) – central heating system and electric boilers are most commonly used for this purpose (in approx. ¼ of all households acc. to estimates), then gas or solid fuel (in approx. 45% of all households);
- **cooking** (approx. 6.6% of total energy);
- **using consumer products** – over 10 TWh annually, that is 35% of total electrical energy consumption of a household and approx. 7% of total electrical energy utilized in Poland.

The aforementioned values are provided in Table 1.

1. Zużycie energii w gospodarstwach domowych w 2012 r., GUS, Warszawa 2014.

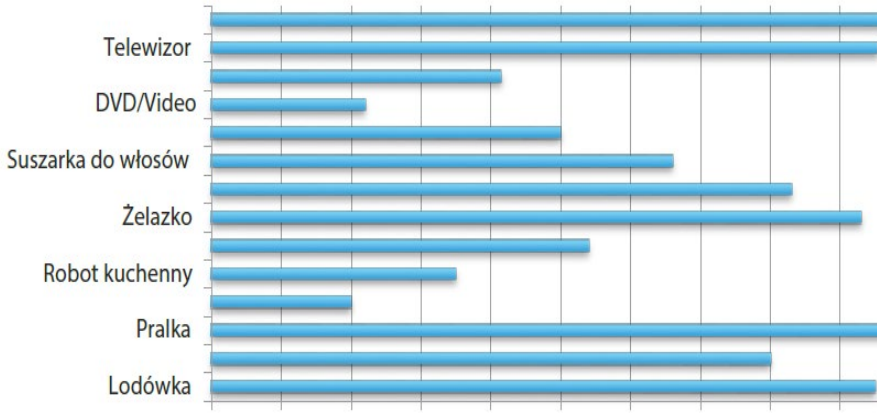
Table 1. Final energy consumption of households based on its usage

Usage	2002	2009	2012
Room heating	71.3%	70.2%	68.8%
Water heating	15.0%	14.4%	14.8%
Cooking	7.1%	8.2%	8.3%
Electrical equipment	4.3%	5.4%	6.6%
Lighting	2.3%	1.8%	1.5%

Source: R. Maj, *Efektywność energetyczna w gospodarstwie domowym jest niedoceniana czy przeceniana? Analiza na przykładzie zużycia energii elektrycznej*, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2015, p. 29.

An average Polish household has around 15 devices operating on electrical energy (excluding lighting). They include small household appliances (approx. 40%), major household appliances (approx. 1/3) and audio/video & IT devices (approx. 1/3). Translating this into the patterns of electrical energy consumption, the most energy-consuming equipment, respectively, are major appliances, water heaters and lighting. Considering an average Polish household consisting of 2–4 people and living in a block of flats, household appliances consume 54%, electronic equipment 27% and lighting 19% of total energy. The details are shown on Figure 1, 2, 3 and 4.

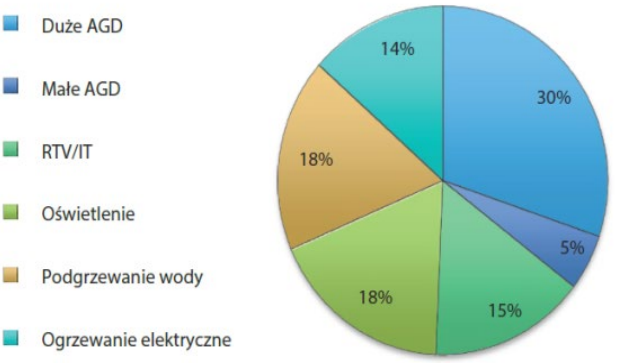
Figure 1. Inventory of appliances owned by households



Termin	Tłumaczenie
Telewizor	TV set
DVD/Video	DVD/Video
Suszarka do włosów	Hair dryer
Żelazko	Iron
Robot kuchenny	Food processor
Pralka	Washing machine
Lodówka	Refridgerator

Source: IEA, in: http://www.iea.org/aboutus/faqs/energyefficiency/.

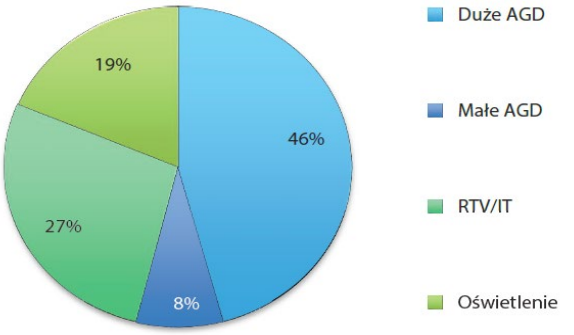
Figure 2. Energy consumption of electric equipment



Termin	Tłumaczenie
Duże AGD	Major household appliances
Małe AGD	Small household appliances
RTV/IT	Audio/video/IT devices
Oświetlenie	Lighting
Podgrzewanie wody	Water heating
Ogrzewanie elektryczne	Electrical heating

Source: Tauron, CECED Polska, GUS.

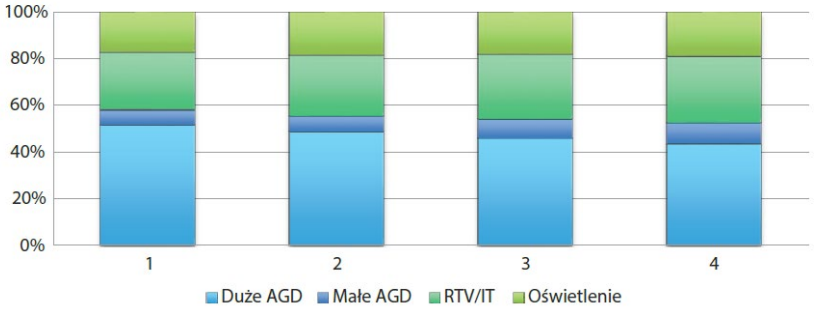
Figure 3. Energy consumption of electric equipment in an average household



Termin	Tłumaczenie
Duże AGD	Major household appliances
Małe AGD	Small household appliances
RTV/IT	Audio/video/IT devices
Oświetlenie	Lighting
Podgrzewanie wody	Water heating
Ogrzewanie elektryczne	Electrical heating

Source: Tauron, CECED Polska, GUS.

Figure 4. Energy consumption of electric equipment in an average household



Termin	Tłumaczenie
Duże AGD	Major household appliances
Małe AGD	Small household appliances
RTV/IT	Audio/video/IT devices
Oświetlenie	Lighting

Source: Tauron, CECED Polska, GUS.

Juxtaposing incomes with energy-related expenses within total household budget, which according to its definition may constitute a criterion allowing to specify energy poverty, it turns out that average share of expenses only for energy carriers and flat (house) maintenance amounted in 2014–2015 to 20.1%[2].

It should be stressed that energy-related expenses measured from 2000 to 2015 were increasing not only in nominal values (over twofold increase), but also their share in total household expenses increased – from 9.7% in 2000 to 12.2% in 2015[3]. According to Eurostat data, from 2009 to 2015 approx. 22% of Polish population (i.e. approx. 8.6 m) was unable to afford heating their flats in winter so as to ensure their thermal comfort. Within the same time period, nearly 17% of Poles (approx. 6.4 m),

2. Projekt Polityki energetycznej Polski do 2050 roku, Warszawa 2014, p. 23, in: http://gramwzielone.pl/uploads/files/Projekt%20PEP%202050.pdf; Współczesne wyzwania dla bezpieczeństwa wewnętrznego, red. E. Ślachcińska, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Poznań 2016, p. 19.

3. Sytuacja gospodarstw domowych w 2013 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych, GUS, Warszawa 2014 , p. 33.

had some problems with paying their electrical energy fees on a regular basis. This clearly shows that the issue of energy poverty in Poland is of great significance.

The results of the analyses revealed that as of 2015, the level of energy poverty in Poland amounted to 17.1% (6.44 m of Poles). The particularly vulnerable groups include, among others, multigenerational or large families, farmers and the villagers, pensioners and inhabitants of single-family houses or flats with floor area ranging from 91 to 120 m^2 [Miazga, Owczarek 2015, p. 29].

As social and economic reality points out, the level of energy poverty is mainly dependent on, but not limited to:

- price of energy;
- volume of its consumption.

The volume of energy consumption, however, is dependent on such factors as:

- building's energy efficiency rate (low energy efficiency resulting from e.g. leaking windows requires higher energy consumption to achieve optimum thermal comfort);
- use of expensive heating sources (e.g. electrical heating);
- unskilful room temperature management,
- use of other energy-consuming equipment; etc.

3. Geothermal energy as a defence strategy to prevent energy poverty

Important activities that should be undertaken to eliminate or at least mitigate the causes leading to energy poverty include the use of geothermal resources available within the territory of Poland. These activities may be evaluated against energy security as well as against non-military defence activities. It should be recognised that in our daily life the notion of "defence" is only associated with military applications and armed forces. Such way of understanding this notion should be considered as relatively obsolete. It arises from the manner of understanding the notion of security that has currently – as a result of deep political, social, economic and other changes, highly and diversely affecting the structure of threats and the level of security – influenced the changeover of understanding these notions [Polak, Krakowski 2015, p. 36]. Thus, within new political, social and economic reality, the notion of defence requires a new, more thorough and considerably higher factual approach and definition not only in the scope of problems and military activities, but mainly in the scope of non-

-military issues and projects [Kitler 2011, pp. 65–67]. For the purpose of this paper, the term "defence activities" is used as a component for the execution of a specific non-military defence strategy or as any activity undertaken to defend the society and its defined values, such as prosperity, security, living comfort and the assurance of life development conditions [Kitler 2011, p. 41; Świerszcz 2016, pp. 197–208]. On the basis of such understanding of defence, all processes related to the utilization of geothermal resources may be qualified as a component of non-military defence activities that can provide proper conditions for building and reinforcing the country's security. This context also covers all activities associated with the limitation of the energy poverty phenomenon.

In view of the above, when modern national energy policy characterised in a series of documents drawn up in the form of strategic plans mentions the need for preventing, or at least mitigating, the energy poverty phenomenon, this need, such as the improvement of energy efficiency, is considered as a top-priority activity. As far as these documents are concerned, the Government attracts particular attention to the use of renewable energy sources and the related possibility of using abundant geothermal resources, the potential of which in Poland is estimated at approx. 80% of the country's territory[4]. The manner of utilization of specific resources depends on their location in geological structures, volumetric discharge rate, mineralization rate and temperature. Higher temperatures, which may allow the generation of electric current, are particularly advantageous.

The Chair of Thermal Technology of West Pomeranian University of Technology is currently carrying out research activities to create theoretical and technological basis specifying electrical energy production capacities using geothermal water with temperatures up to 100°C, which are temperatures of water available in Poland [Nowak, Stachel, Borsukiewicz-Gozdur 2008, p. 52]. Large-scale construction of such power plants and heat and power plants is an excellent opportunity for the country's energy policy being followed and consistently leading to mitigate and finally eliminate energy poverty. It is possible owing to the fact that geothermal heat plants are, among other aspects, characterised by low operating costs, low management costs (full automation) and low environmental fee.

Foreign experience and calculations made for Polish conditions indicate that the unit costs of acquisition of geothermal heat is lower than in case of conventional heat

4. More in different documents: Polityka energetyczna Polski do 2030 roku, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009, pp. 6–8, 18–20; Projekt Polityki energetycznej Polski do 2050 roku, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2014, pp. 7–13, 39 and in publication: B. Ćwik, J. Telep, *Podstawy ekonomii matematycznej*, Wydawnictwo WSE, Warszawa 2006, p. 73.

and power plants. More specifically and according to Eurostat data, cost of generation of 1 GJ (gigajoule) of geothermal heat is 50% lower than analogous cost related to gas combustion. For instance, in Geotermia Podhalańska it does not exceed PLN 20 (net). The cost of 1 MW (megawatt) of heating power generated by geothermal heat plant is 2–3 times lower than in case of gas or oil power plant and 4–6 times lower than in case of nuclear power plant. Furthermore, the use of geothermal energy acquired from the depth of 3–4 km allows the generation of electrical energy and heat on an industrial scale. It should be stressed that in Italy this technology has been used for 100 years[5]. Therefore, all signs indicate that at the same time this is a great opportunity and huge challenge for the discussed activities within energy policy as well as for future energy security and self-sufficiency of communes, districts, provinces and the whole country. In view of abundant potential of geothermal resources, several geothermal heat plants are going to be constructed in Poland until 2020, which is in pursuance of the assumptions worked out by the Ministry of Economy concerning the development of power industry to 2030 [Hanausek, Klonowicz, Krysiński 2010, pp. 49–58]. It is worth emphasising that 40% of our country's surface area is favourable for the construction of economical installations, i.e. installations providing lower price of energy than prices of conventional energy. As of 2011, the Polish Ministry of the Environment issued 10 concessions for geothermal water extraction for the following business entities: Geotermia Pyrzyce Sp. z o.o.; Geotermia Uniejów Sp. z o.o.; Geotermia Mazowiecka S.A.; Bukowiańskie Towarzystwo Geotermalne Sp. z o.o.; PEC Geotermia Podhalańska S.A.; PUC Geotermia Stargard Sp. z o.o.; Polskie Tatry S.A.; Dorado Sp. z o.o.; Park Wodny Bania Sp. z o.o. and Witowskie Cieplice-Miasteczko Wodne Sp. z o.o.[6].

Model examples of the execution of the national energy policy using geothermal (deep) energy can be shown on the basis of the following towns: Bańska Niżna 1 – acquiring 70 MW of geothermal energy from the heating network (2011); Pyrzyce – acquiring 15 MW of geothermal energy from the heating network (2011); Mszczonów – acquiring 7.3 MW of geothermal energy from the heating network (2011), or Uniejów – acquiring 4 MW of geothermal energy from the heating network (2011).

It should be emphasised that in each of the aforementioned towns the heating network is unique due to the characteristics of the water being extracted, which inc-

5. You can read more about it in: Ł. Legutko, *2 Bałtyki ciepłej wody pod Polską? Energia tania, choć …*, 2003, in: http://www.gigawat.net.pl/archiwum/article/articleview/246/1/30/index.html.

6. As shown in the document: Określenie potencjału energetycznego regionów Polski w zakresie odnawialnych źródeł energii – wnioski dla Regionalnych Programów Operacyjnych na okres programowania 2014–2020, red. G. Wiśniewski, Instytut Energetyki Odnawialnej, Warszawa 2011, 69.

lude temperature, mineralization rate and pressure, and due to the type of installation, technological solutions used and the character of heat consumers.

Low-price heat sources include PEC Geotermia Podhalańska. For the biggest heat consumer, namely Termy Podhalańskie in Szaflary, the price does not exceed PLN 20 (gross) [Jarczewski, Huculak, Dej 2015, p. 94; Świerszcz, Ćwik 2016].

One of the most profitable geothermal plants in Poland – Geotermia Mazowiecka – is also worth mentioning. Some parameters of its deposit/water are (in terms of temperature and well depth) are similar to the parameters of other deposits/water located in Poland. This geothermal heat plant is exceptional on a country scale since it has been bringing in profits from the sales of geothermal energy for almost six years [Jarczewski, Huculak, Dej 2015, p. 95; Świerszcz 2016, p. 310].

Conclusion

On the basis of the presented analysis of the phenomenon of energy poverty, it can be claimed that this is an essential and extremely complex issue. The problem is barely known in Poland, however it is directly experienced and discernible by numerous Polish families in practical terms. The phenomenon is based on three key factors: economic factor, that is relatively low household incomes and high energy-related costs; behavioural factor, that is inefficient and wasteful use of the available energy; and technological factor, that is low house energy efficiency.

Being aware of the sources of energy poverty, it appears that one of the most accurate alternatives that may prevent the occurrence of the phenomenon is to draw attention to the value of geothermal energy. The utilization of geothermal resources as part of the national energy policy constitutes a component of the country's defence strategy. The strategy also includes the activities undertaken to mitigate and eliminate energy poverty experienced by major part of the Polish society. Strategic significance of geothermal resources results from specific characteristics of geothermal plants. They include, but are not limited to, independence of energy-related costs from prices of energy carriers, independence from fossil fuel supplies, lower unit cost of geothermal heat acquisition than in conventional heat plants, lower cost of geothermal energy than the costs related to any other fossil energy, etc. Positive examples confirming economical rationality of the utilization of geothermal plants in the production of both thermal and electrical energy include heat and power plants located in the following towns: Pyrzyce, Mszczonów, Bańska Niżna, Stargard Szczeciński, Uniejów, Słomniki, Lasek, Klikuszowa, and recently Toruń.

Bibliography

Bieńkuńska A., Sobestjański K. (2013), *Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS*, ZWS, Warszawa.

Ćwik B. (2004), *Podstawy statystyki w zarządzaniu*, Wydawnictwo WSC, Warszawa.

Ćwik B., Telep J. (2006), *Podstawy ekonomii matematycznej*, Wydawnictwo WSE, Warszawa.

Hanausek P., Klonowicz P., Krysiński J. (2010), *Koncepcja hybrydowej siłowni geotermalnej w Uniejowie*, *Technika Poszukiwań Geologicznych Geotermia,* „Zrównoważony Rozwój", nr 1–2.

Jarczewski W., Huculak M., Dej M. (2015), *Wykorzystanie energii geotermalnej w Polsce*, „Prace Geologiczne, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ", z. 141.

Kitler W. (2011), *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, AON, Warszawa.

Lis M., Miazga A (2016), *Dynamiczne własności miar ubóstwa energetycznego*, Instytut Badań Strukturalnych, „IBS Research Report", nr 1.

Miazga A., Owczarek D. (2015), *Dom zimny, dom ciemny – czyli ubóstwo energetyczne w Polsce*, „IBS Working Paper", 16.

Nowak W., Stachel A.A., Borsukiewicz-Gozdur A. (2008), *Zastosowania odnawialnych źródeł energii*, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny, Szczecin.

Polak A., Krakowski K. (red.) (2015), *Obronność jako dyscyplina naukowa*, AON, Warszawa.

Wiśniewski G. (red.) (2011), *Określenie potencjału energetycznego regionów Polski w zakresie odnawialnych źródeł energii – wnioski dla Regionalnych Programów Operacyjnych na okres programowania 2014–2020*, red. G., Instytut Energetyki Odnawialnej, Warszawa.

Polityka energetyczna Polski do 2030 roku, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2009.

Projekt Polityki energetycznej Polski do 2050 roku, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2014.

Stępniak A., Tomaszewska A. (2014), *Ubóstwo energetyczne a efektywność energetyczna. Analiza problemu i rekomendacje*, Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa.

Sytuacja gospodarstw domowych w 2013 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych, GUS, Warszawa 2014.

Szpor A. (2016), *Ubóstwo energetyczne w Polsce – temat zastępczy czy realny problem?*, „IBS Policy Paper", 2.

Świerszcz K. (2016), *Bezpieczeństwo energetyczne Polski – wybrane aspekty obronne* [w:] *Energetyka – szanse, wyzwania i zagrożenia. Logistyka – ekonomia – prawo – polityka – bezpieczeństwo – obronność – technika*, wyd. Fundacja na rzecz Czystej Energetyki, Poznań.

Świerszcz K. (2016), *Obrona bezpieczeństwa energetycznego Polski w aspekcie geotermalnych dóbr narodowych*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie", t. XVII, z. 5, cz. I, „Współczesne aspekty bezpieczeństwa, red. A. Stępień, K. Meszyński, SAN, Łódź – Warszawa.

Świerszcz K., Ćwik B. (2016), *Energy security in terms of geothermal resources in selected regions of Poland*, "Преглед на науката за безопасност", No 2, София, http://journals.uni-vt.bg/sia/bul/. – data dostępu 3.05.2017 r.

Ślachcińska E. (red.) (2016), *Współczesne wyzwania dla bezpieczeństwa wewnętrznego*, red. E. Ślachcińska, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Poznań.

Zużycie energii w gospodarstwach domowych w 2012 r., GUS, Warszawa 2014.

Netography

Legutko Ł., 2 Bałtyki ciepłej wody pod Polską? Energia tania, choć …, 2003, in: http://www.gigawat.net.pl/archiwum/article/articleview/246/1/30/index.html – data dostępu 4.05.2017 r.

pl.wikipedia.org/wiki/Ubóstwo_energetyczne – data dostępu 4.05.2017 r.

Projekt Polityki energetycznej Polski do 2050 roku, Warszawa 2014, in: http://gramwzielone.pl/uploads/files/Projekt%20PEP%202050.pdf – data dostępu 4.05.2017 r.

Część II

Edukacja dla bezpieczeństwa

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2017
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190

Tom **XVIII** | Zeszyt **5** | Część **I** | ss. **153–173**

Bogdan Wójtowicz
Ministerstwo Rozwoju w Warszawie

Cezary Sochala
Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa i Ochrony im. Marszałka Józefa Piłsudskiego
z siedzibą w Warszawie

Tomasz Nalepa | tomasz.nalepa@onet.eu
Niezależny ekspert, Rzeszów

Kształcenie w uczelniach wojskowych w Polsce – jako podstawa zapewnienia zasobów ludzkich Systemu Obronnego Państwa.
Cz. 1. Kierunki i efekty dotychczasowych reform szkolnictwa wojskowego w Polsce – w aspekcie funkcjonowania oraz doskonalenia uczelni wojskowych – wybrane zagadnienia

Education in Military Academies in Poland – as the Basis for the Human Resources of the State Defense System.
Vol. I. Directions and Effects of Previous Military Education Reforms in Poland – in the Aspect of Military Academies Functioning and Improvement. Selected Issues

Abstract: The article presents the main directions and effects of military education reforms in Poland – in the aspect of functioning and the process of improving national military academies. As part of the description and subsequent exploration of the subject

matter, key terms and categories were presented, together with the essence. In terms of functioning and implemented solutions – essential elements, competences, activities and relationships were presented – in systematic approach.
Key words: military academies, officer training, military education system, reform of military education system

Wstęp

Zdolności systemu obronnego państwa determinowane są w znacznym stopniu przygotowaniem zasobów ludzkich. Ze względu na jego specyfikę, trzon tych zasobów tworzy kadra oficerska, a także pozostali absolwenci uczelni wojskowych.

W Polsce funkcję ich przygotowania na potrzeby Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych elementów Systemu Obronnego Państwa – realizuje system szkolnictwa wojskowego, który zapewnia kwalifikacje w licznych unikalnych specjalnościach – których walidacja nie jest możliwa w ramach innych systemów w państwie.

Obecna struktura systemu szkolnictwa wojskowego ukształtowana została w wyniku zmian, których zakres oraz charakter nierzadko wzbudzały kontrowersje ekspertów i niektórych środowisk społecznych, a w ramach kontroli – stanowiły przedmiot nierzadko krytycznych ocen.

Sytuacja taka pozostaje wyzwaniem – w związku z potrzebą opisu i eksplanacji przedmiotowej problematyki, jak i – ze względu na celowość podejmowania kolejnych działań administracyjnych, zasadnych w aspekcie dalszego doskonalenia efektywności kształcenia ww. zasobów ludzkich. Zagadnienia te podjęto w niniejszej publikacji, poświęconej funkcjonowaniu oraz dotychczasowemu doskonaleniu systemu szkolnictwa wojskowego w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem uczelni wojskowych.

Najcenniejszym kapitałem każdej organizacji są ludzie. Po latach przemian w sferze personalnej organizacji pojęcie zasobów ludzkich (ang. *human resources*) część autorów nadal skupiała się na słowie *zasoby*, jednak druga ich grupa – akcentowała personalny charakter części wyrażenia *ludzkie*. Przez część badaczy zasoby ludzkie traktowane są jako aktywa firmy [Olejniczak 2013, ss. 21–22].

W aspekcie analizowanej problematyki, za zasadne uznać należy rozwinięcie pojęcia *zasoby ludzkie* – jako ogółu wrodzonych i nabytych cech i właściwości ucieleśnionych w ludziach: wiedzy, zdolności, umiejętności, zdrowia, postaw, war-

tości oraz motywacji, które umożliwiają pełnienie różnych ról w organizacji. Zgodzić się przy tym należy z poglądem, w świetle którego ludzie nie są zasobem, lecz dysponują ww. zasobem[1].

Przygotowanie tak rozumianych zasobów ludzkich determinuje zdolności systemów bezpieczeństwa w Polsce. Zależność ta dotyczy także systemu obronnego państwa (SOP), w przypadku którego, ze względu na jego specyfikę, trzon tych zasobów tworzy w szczególności kadra oficerska wraz z cywilnymi absolwentami uczelni wojskowych.

Dobór, a także rozwój wszystkich ww. elementów (zasobów) w przypadku SOP realizowane winny być w ramach funkcji szkolnictwa wojskowego. Szkolnictwo wojskowe (ang. *military education and training*) stanowi w Polsce wyodrębniony system szkolnictwa, podległy Ministerstwu Obrony Narodowej (MON). Celem jego funkcjonowania jest przygotowanie teoretyczne oraz praktyczne kadr do służby w Siłach Zbrojnych RP. Jego działalność obejmuje szkolenie: podstawowe, na średnim poziomie, wyższe zawodowe i akademickie [Słownik terminów, s. 143].

Po odzyskaniu przez Polskę samodzielności obronnej – na potrzeby systemu obronnego państwa, w tym jego podsystemu militarnego – ok. 300 tysięcznych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Siły Zbrojne RP), oficerów kształciło 16 uczelni wojskowych[2]. Powszechnie obowiązującą wówczas zasadą było kształcenie kadry oficerskiej oddzielnie dla każdego rodzaju wojsk i większej części służb. Ich edukację oraz szkolenie realizowano w dedykowanych poszczególnym specjalnościom wojskowym wyższych szkołach oficerskich, a także akademiach wojskowych.

1. Autorstwa Aleksego Pocztowskiego. Zob. A. Pocztowski [2003, s. 293].
2. Oprócz nich, w ramach szkolnictwa wojskowego w Polsce funkcjonowało 21 szkół chorążych, 19 szkół podoficerskich, 7 szkół podchorążych rezerwy, zorganizowanych przy wyższych szkołach oficerskich lub innych jednostkach wojskowych, 4 centra a także 4 ośrodki szkolenia – prowadzące liczne kursy doskonalące dla kadry zawodowej. Ponadto na rzecz SOP kształciło 8 szkół wojskowych dla małoletnich – o randze liceów ogólnokształcących, które przygotowywały kandydatów do zawodowej służby wojskowej.

Strukturę ówczesnego systemu szkolnictwa wojskowego tworzyło wówczas: 11 wyższych szkół oficerskich[3] oraz 5 akademii wojskowych[4].

Już na początku lat. 90. XX w. podjęto prace nad koncepcjami reformy szkolnictwa wojskowego. Niebawem zainicjowano pierwszą spośród szeregu reform rozwiązań tego systemu.

W efekcie pierwszej takiej reformy – w 1990 r. rozwiązaniu uległa Wojskowa Akademia Polityczna, Akademię Sztabu Generalnego przekształcono w Akademię Obrony Narodowej, a w wyniku likwidacji Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Chemicznych w Krakowie i połączenia jej dotychczasowych zasobów z zasobami Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Inżynieryjnych we Wrocławiu – utworzono Wyższą Szkołę Oficerską Inżynierii Wojskowej we Wrocławiu [Rozporządzenie 1990].

W wyniku realizacji kolejnej koncepcji zmian rozwiązań systemu szkolnictwa wojskowego w Polsce – w 1992 rozformowano Wyższą Szkołę Oficerską Wojsk Pancernych w Poznaniu, przenosząc szkolenie oficerów – dowódców wojsk pancernych – do Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Zmechanizowanych we Wrocławiu. W tym samym roku rozwiązano Wyższą Oficerską Szkołę Samochodową – w Pile, a kształcenie oficerów – inżynierów służby samochodowej – powierzono Wojskowej Akademii Technicznej w Warszawie [Rozporządzenie 1992].

W ramach realizacji kolejnej koncepcji reformy analizowanego systemu, począwszy od 1994 r., dokonano jeszcze bardziej kompleksowych zmian. W jej ramach utworzono Wyższą Szkołę Oficerską im. Stefana Czarnieckiego w Poznaniu i ponownie przeniesiono tam kształcenie oficerów wojsk pancernych. Równolegle zlikwidowano Wyższą Szkołę Oficerską Służb Kwatermistrzowskich w Poznaniu. Ponadto Wyższą Szkołę Oficerską Wojsk Zmechanizowanych we Wrocławiu połączono z Wyższą Szko-

3. Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Zmechanizowanych im. Tadeusza Kościuszki – we Wrocławiu, Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Pancernych im. Stefana Czarnieckiego – w Poznaniu, Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Rakietowych i Artylerii im. gen. Józefa Bema – w Toruniu, Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Obrony Przeciwlotniczej im. por. Mieczysława Kalinowskiego – w Koszalinie, Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Inżynieryjnych im. gen. Jakuba Jasińskiego – we Wrocławiu, Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Chemicznych im. Stanisława Ziaji – w Krakowie, Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Łączności im. płk. Bolesława Kowalskiego – w Zegrzu, Wyższa Szkoła Oficerska Służb Kwatermistrzowskich im. Mariana Buczka – w Poznaniu, Wyższa Oficerska Szkoła Samochodowa im. gen. bryg. Aleksandra Waszkiewicza – w Pile, Wyższa Oficerska Szkoła Radiotechniczna kpt. Sylwestra Bartosika – w Jeleniej Górze, Wyższa Oficerska Szkoła Lotnicza im. Jana Krasickiego – w Dęblinie.

4. Akademia Sztabu Generalnego im. gen. broni Karola Świerczewskiego w Rembertowie, Akademia Marynarki Wojennej – w Gdyni, Wojskowa Akademia Techniczna im. Jarosława Dąbrowskiego – w Warszawie, Wojskowa Akademia Medyczna im. gen. dyw. Bolesława Szareckiego – w Łodzi, Wojskowa Akademia Polityczna im. Feliksa Dzierżyńskiego – w Warszawie.

łą Oficerską Inżynierii Wojskowej we Wrocławiu, tworząc w tym mieście Wyższą Szkołę Oficerską im. Tadeusza Kościuszki. Wyższą Szkołę Oficerską Wojsk Rakietowych i Artylerii w Toruniu przeformowano w Wyższą Szkołę Oficerską im. Józefa Bema. Jednocześnie zlikwidowano Wyższą Szkołę Oficerską Wojsk Obrony Przeciwlotniczej w Koszalinie i Wyższą Oficerską Szkołę Radiotechniczną w Jeleniej Górze, kształcenie oficerów – inżynierów w tych specjalnościach, podobnie jak wcześniej w przypadku inżynierów służby samochodowej – powierzając Wojskowej Akademii Technicznej w Warszawie. W 1997 rozwiązana została Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Łączności w Zegrzu, a kształcenie oficerów łączności podjęła wówczas Wojskowa Akademia Techniczna [Rozporządzenie 1994].

W 2000 r. opracowano kolejną koncepcję reorganizacji szkolnictwa wojskowego. Zakładała ona likwidację do 2006 r. wszystkich akademii oraz wszystkich wyższych szkół oficerskich, w miejsce których postanowiono utworzyć jedną zintegrowaną uczelnię w postaci Uniwersytetu Obrony Narodowej z miejscowymi wydziałami strategiczno-obronnym i technicznymi oraz wydziałami zamiejscowymi: lekarskim w Łodzi, wojsk lądowych w Poznaniu, lotniczym w Dęblinie oraz morskim w Gdyni. Koncepcja ta nie została przyjęta do realizacji.

Odmienna koncepcja reformy szkolnictwa wojskowego znalazła odzwierciedlenie w kolejnej reorganizacji, zainicjowanej pod koniec 2001 r. W jej ramach w 2002 r. – z Akademii Medycznej w Łodzi i Wojskowej Akademii Medycznej w Łodzi – utworzono Uniwersytet Medyczny w Łodzi. Równolegle rozwiązano Wyższą Szkołę Oficerską im. Stefana Czarnieckiego w Poznaniu oraz Wyższą Szkołę Oficerską im. gen. Józefa Bema w Toruniu. Z kolei Wyższą Szkołę Oficerską im. Tadeusza Kościuszki przekształcono w Wyższą Szkołę Oficerską Wojsk Lądowych we Wrocławiu (z jej wydziałami zamiejscowymi w Poznaniu i Toruniu) [Ustawa 2002; Rozporządzenie 2001].

Pod koniec 2003 r. przedstawiono następną koncepcję reformy szkolnictwa wojskowego. W jej pierwszym wariancie system ten, w zakresie zarówno struktury, jak i nałożonych zadań, miał pozostać bez zmian. Drugi z wariantów tej reformy zakładał utworzenie w Akademii Obrony Narodowej wydziału marynarki wojennej. Z kolei trzeci z wariantów obejmować miał przekształcenie w centra szkolenia – Akademii Marynarki Wojennej oraz wyższych szkół oficerskich. W ramach tego wariantu Wojskowa Akademia Techniczna miała zostać uczelnią cywilną, z wyjątkiem Wydziału Techniki Wojskowej, który zamierzano włączyć do Akademii Obrony Narodowej. Koncepcji tej jednak nie zrealizowano.

Dwa lata później powrócono do koncepcji utworzenia Uniwersytetu Obrony Narodowej, który w tym przypadku miał zostać zorganizowany poprzez połączenie istniejących uczelni wojskowych. Także kolejnej koncepcji nie zrealizowano.

Ta koncepcja uwzględniała już zmiany szkolnictwa wojskowego, determinowane zmianami uwarunkowań prawnych. W ich ramach, w kontekście analizowanej problematyki – za kluczowe uznać należy zmiany przepisów wynikające z wejścia w życie ustawy z 27 lipca 2005 r. Prawo o szkolnictwie wyższym (dalej ustawa *Prawo o szkolnictwie wyższym*), która obowiązywała od 1 września 2005 r.[5], mając zastosowanie do publicznych i niepublicznych szkół wyższych[6]. W efekcie jej wejścia w życie moc obowiązywania utraciły [Ustawa 2005, art. 286]: 1) Ustawa z dnia 31 marca 1965 r. *o wyższym szkolnictwie wojskowym*; 2) Ustawa z dnia 12 września 1990 r. *o szkolnictwie wyższym*; 3) Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. *o wyższych szkołach zawodowych*.

Istniejące w dniu wejścia w życie ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*[7] państwowe i niepaństwowe szkoły wyższe oraz państwowe i niepaństwowe wyższe szkoły zawodowe stały się odpowiednio uczelniami publicznymi i niepublicznymi. Ponadto funkcjonujące akademie wojskowe zyskały status uczelni wojskowych – publicznych uczelni akademickich. Z kolei wyższe szkoły oficerskie stały się uczelniami wojskowymi – publicznymi uczelniami zawodowymi [Ustawa 2005, art. 252].

W aspekcie problematyki utrzymania i doskonalenia systemu szkolnictwa wojskowego – za istotne uznać należy wynikające z jej przepisów kompetencje Ministra Obrony Narodowej oraz zadania – realizowane przez MON.

W myśl przepisu ww. ustawy status uczelni wojskowej mają uczelnie publiczne nadzorowana przez Ministra Obrony Narodowej [Ustawa 2005, art. 2 ust. 1 pkt 24].

Uczelnie te są jednocześnie jednostkami wojskowymi w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej* i realizują zadania związane z obroną narodową[8].

Uczelnie publiczne otrzymują z budżetu państwa dotacje na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych stu-

5. Z wyjątkiem: art. 94 oraz art. 151 (które weszły w życie z dniem 1 stycznia 2007 r.), art. 107-150 oraz art. 152-158 (które weszły w życie z dniem 1 września 2006 r.), art. 99 ust. 1 pkt 3 i 4 oraz art. 199 (które weszły w życie z dniem 1 października 2006 r.). Zob. Ustawa 2005, art. 277.

6. Ustawa nie miała zastosowania jedynie do szkół wyższych i wyższych seminariów duchownych prowadzonych przez kościoły i związki wyznaniowe, z wyjątkiem Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, chyba że ustawa ta lub umowa między rządem a władzami kościołów lub związków wyznaniowych stanowiła inaczej. Zob. Ustawa 2005, art. 1.

7. Tekst jednolity ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym*, uwzględniający dotychczas dokonane zmiany – opublikowano w Dz. U. z 2012 r., poz. 572. Ze względu na liczne odwołania do przepisów wersji pierwotnej tego aktu prawnego, które zastosowano w analizowanych w dalszej części publikacji materiałach – zasadnicze uregulowania prawne ustawy przedstawiono w oparciu o tę jej wersję.

8. Zakres działania uczelni służb państwowych jako jednostki organizacyjnej właściwej służby określają odrębne przepisy. Zob. Ustawa 2005, art. 5 ust. 1.

diów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni, w tym na remonty. Uczelnie wojskowe otrzymują ponadto dotacje na zadania związane z obroną narodową [Ustawa 2005, art. 91, ust. 1, pkt 1–2].

Rektor uczelni wojskowej oraz uczelni jest jednocześnie komendantem uczelni w rozumieniu przepisów o służbie wojskowej [Ustawa 2005, art. 66, ust. 4].

W uczelni wojskowej warunki i tryb przyjęcia na studia kandydatów na żołnierzy zawodowych ustala, na wniosek senatu, Minister Obrony Narodowej [Ustawa 2005, art. 169, ust. 10].

Organ ten powołuje pierwszego rektora uczelni wojskowej, a także nadaje pierwszy statut uczelni publicznej, który obowiązuje do czasu uchwalenia przez senat uczelni lub zatwierdzenia przez niego nowego statutu [Ustawa 2005, art. 19 ust 2, 3, i 5, w zw. z art. 33 ust. 2 pkt 1].

Minister Obrony Narodowej sprawuje nadzór nad zgodnością działań uczelni z przepisami prawa, a także nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych. Może on żądać informacji i wyjaśnień od organów uczelni, a także dokonywać kontroli działalności uczelni [Ustawa 2005, art. 33, ust. 1 i ust. 2 pkt 1].

Rektor uczelni przedstawia Ministrowi Obrony Narodowej, w terminie do dnia 15 października roku następującego po roku sprawozdawczym, roczne sprawozdanie z działalności uczelni wraz z informacją dotyczącą obsady kadrowej na prowadzonych kierunkach studiów. Rektor uczelni publicznej przedstawia ww. organowi, w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po roku sprawozdawczym, sprawozdanie z wykonania planu rzeczowo-finansowego. Rektor uczelni przekazuje Ministrowi Obrony Narodowej, w terminie miesiąca od podjęcia, uchwały właściwych organów uczelni w sprawach: a) przyjęcia lub zmiany statutu; b) uruchomienia lub zniesienia kierunku studiów wraz z informacją o obsadzie kadrowej na prowadzonych kierunkach studiów; c) utworzenia zamiejscowej jednostki organizacyjnej wraz z informacją o bazie materialnej i obsadzie kadrowej tej jednostki; d) wyrażenia przez senat uczelni zgody, o której mowa w art. 62 ust. 2 pkt 4 ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*, jeżeli z czynności objętych zgodą senatu wynikają zobowiązania finansowe uczelni przekraczające wartość, o której mowa w jej art. 62 ust. 2 pkt 4 lit. a; e) przyjęcia lub zmiany regulaminu studiów lub regulaminu studiów doktoranckich oraz zasad i trybu przyjmowania na studia i studia doktoranckie wraz z uchwałami odpowiednio uczelnianego organu uchwałodawczego samorządu studenckiego podjętymi na podstawie art. 161 ust. 2 lub uczelnianego organu uchwałodawczego samorządu doktorantów podjętymi na podstawie art. 161 ust. 2 w związku z art. 196 ust. 2 ww. ustawy. Przepisy te odnoszą się także do organu zarządzającego związku uczelni [Ustawa 2005, art. 35 ust 1–4, w zw. z art. 33 ust. 2 pkt 1].

Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego stwierdza nieważność uchwały organu kolegialnego uczelni wojskowej lub decyzji rektora tej uczelni, z wyłączeniem decyzji administracyjnej, w przypadku stwierdzenia jej niezgodności z przepisami prawa lub statutem uczelni, nie później niż w terminie dwóch miesięcy od otrzymania uchwały lub decyzji. Na rozstrzygnięcie tego organu w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały lub decyzji służy, w terminie trzydziestu dni od dnia jego doręczenia, skarga do właściwego sądu administracyjnego [Ustawa 2005, art. 36 ust 2, w zw. z art. 33 ust. 2 pkt 1].

Funkcjonowanie uczelni wojskowych, w aspekcie podjętej restrukturyzacji Sił Zbrojnych RP oraz dostosowania wyższego szkolnictwa wojskowego do obowiązujących przepisów prawa było w latach 2005–2007 przedmiotem wzmożonej uwagi ekspertów[9], a także zainteresowania opinii społecznej. Wśród społeczności akademickiej doszło wówczas do protestów studentów Wojskowej Akademii Technicznej. Jak wskazują opinie zawarte w dokumentacji pokontrolnej, oceny w tym zakresie, nierzadko kontrowersyjne, wyrażane były m.in. w licznych publikacjach prasowych. Ich analiza wskazuje, że istota sporu dotyczyła ostatecznego kształtu wyższego szkolnictwa wojskowego, a w ramach tych działań kontestowanej zasadności tzw. „odchudzenia" ówcześnie funkcjonujących uczelni wojskowych i pozostawienia ich w dotychczasowym kształcie, jak również – docelowo – stworzenia jednej zintegrowanej uczelni wojskowej [Informacja o kontroli, 2008; Wystąpienia pokontrolne, 2007].

W efekcie Najwyższa Izby Kontroli (NIK) przeprowadziła, z własnej inicjatywy, planową kontrolę koordynowaną nt. „Organizacja i funkcjonowanie akademii wojskowych i wyższych szkół oficerskich, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki finansowej i mienia uczelni oraz struktury zatrudnienia w latach 2005–2007 (I kwartał)". Zasadniczym celem tej kontroli była ocena organizacji i funkcjonowania uczelni wojskowych m.in. w świetle przepisów ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*, ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystania potencjału dydaktyczno-naukowego uczelni w zakresie bazy materialnej i kadr. Celem kontroli była także ocena zmian dotyczących systemu kształcenia przyszłych kadr oficerskich. Kontrolę ukierunkowano bowiem na zbadanie zagadnień [Wystąpienie pokontrolne, 2007]: a) przygotowanie organizacyjne uczelni wojskowych do wymogów ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym:* b) stan i struktura zatrudnienia oraz rozmiary i wyniki kształcenia; c) działalność dydaktyczna i naukowo-badawcza; d) koszty funkcjonowania uczelni wojskowych; d) gospodarowanie przez uczelnie mieniem,

9. M.in. w ramach publikacji „Ocena funkcjonowania szkolnictwa wojskowego", gdzie autorzy przedstawili w niej stan prawny, strukturę i zadania szkolnictwa wojskowego, omawiając ponadto system kształcenia. Zob. *Ocena funkcjonowania,* 2008.

w tym wykorzystanie bazy naukowo-dydaktycznej; e) realizacja założeń reorganizacji wyższego szkolnictwa wojskowego; f) sprawowanie przez Ministra Obrony Narodowej nadzoru nad działalnością uczelni wojskowych.

NIK negatywnie oceniła funkcjonowanie w badanym okresie wyższych szkół oficerskich. Ocena ta wynikała przede wszystkim z niedostosowania organizacji tych uczelni do wymagań określonych w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym, nieracjonalnej, kosztochłonnej struktury zatrudnienia, nieefektywnego wykorzystania kadry naukowo-dydaktycznej, wydatkowania z naruszeniem prawa części środków budżetowych, niepełnej realizacji planu studiów i programu kształcenia, jak też nierzetelnego i niegospodarnego wydania decyzji o zwrocie równowartości kosztów nauki od kandydatów na żołnierzy zawodowych [Wystąpienie pokontrolne, 2007].

Analogicznie –Izba oceniła negatywnie działania MON w zakresie reorganizacji wyższego szkolnictwa wojskowego. NIK uznała, że w efekcie tych działań w szczególności: a) systematyczne obniżał się w latach 2005–2007 poziom zaspokajania potrzeb Sił Zbrojnych RP w zakresie dopływu oficerów na pierwsze stanowiska służbowe; b) zmniejszeniu uległa liczba kandydatów na oficerów na studiach w uczelniach wojskowych – co wiązało się z utrudnieniem realizacji ww. potrzeb w latach następnych [Wystąpienie pokontrolne, 2007].

Pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości[10], NIK oceniła funkcjonowanie akademickich uczelni wojskowych. Uczelnie te w zasadzie dostosowały swą organizację do wymogów ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*. Każda z nich uzyskiwała dodatnie wyniki finansowe – z całokształtu prowadzonej działalności. W przypadku tej kategorii uczelni nieprawidłowości dotyczyły w szczególności nieefektywnego wykorzystania kadry naukowo-dydaktycznej oraz dotacji budżetowej – na badania własne [Wystąpienie pokontrolne, 2007].

Oprócz wypełnienia kompetencji wynikających z przepisów prawa, za istotne w aspekcie analizowanej problematyki uznać należy zawarcie odpowiednich zapisów w programach obronnych oraz pozostałych dokumentach o tym charakterze. W tym zakresie Izba podkreśliła, że nie został opracowany program reorganizacji wyższego szkolnictwa wojskowego, w tym jego dostosowanie do wymogów ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym. Natomiast główne założenia (kierunki) tej reorganizacji określone zostały w programach rozwoju Sił Zbrojnych RP, zaakceptowanych przez Ministra Obrony Narodowej na lata 2005–2010 i 2007–2012 [Wystąpienie pokontrolne, 2007].

10. Interpretując powyższą ocenę uwzględnić należy standardy kontroli NIK, które przewidują trzystopniową skalę ocen kontrolowanej działalności (*ocena pozytywna*, *ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości* i *ocena negatywna*).

Stwierdzono opóźnienia w dostosowywaniu uczelni wojskowych do wymogów ww. ustawy, co dotyczyło w szczególności wyższych szkół oficerskich [Wystąpienie pokontrolne, 2007].

Natomiast pozytywnie oceniła NIK opracowanie i zaakceptowanie przez Ministra Obrony Narodowej w I półroczu 2007 r. programu reformy wyższego szkolnictwa wojskowego oraz wypracowanie na jego podstawie decyzji określającej harmonogram przedsięwzięć w tym zakresie [Wystąpienie pokontrolne, 2007].

W myśl ustawy z dnia 25 maja 2001 r. *o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, w programach rozwoju Sił Zbrojnych RP, wprowadzanych przez Ministra Obrony Narodowej na kolejne okresy planistyczne, określono w szczególności zadania w zakresie kształcenia kadr w systemie szkolnictwa wojskowego [Wystąpienie pokontrolne, 2007].

W programach rozwoju Sił Zbrojnych RP na lata 2005–2010 i 2007–2012 ustalono, że w tym okresie główne zadanie szkolnictwa wojskowego stanowiło zapewnienie dopływu żołnierzy zawodowych na pierwsze stanowiska służbowe. Jak stwierdzono w wyniku badania kontrolnego NIK, w programach tych jednak „w ogóle nie określono zapotrzebowania Sił Zbrojnych RP na żołnierzy zawodowych do obsadzenia pierwszych stanowisk służbowych", w tym pierwszych stanowisk oficerskich o stopniu etatowym „podporucznik"[11].

Kontrola wykazała, że określone w przedstawiony wyżej sposób główne zadanie szkolnictwa wojskowego było w latach 2005–2006 realizowane przez uczelnie wojskowe. Zapewniały one dopływ oficerów na pierwsze stanowiska służbowe. Niemniej jednak potrzeby Sił Zbrojnych RP w tym zakresie nie były zaspokajane [Wystąpienie pokontrolne, 2007].

Zmniejszenie dopływu oficerów na pierwsze stanowiska służbowe stanowiło konsekwencję niesprawdzenia się w praktyce zmienionej przez MON w 2002 r. organizacji pozyskiwania oficerów na te stanowiska. Zasadnicze wprowadzone nią zmiany polegały na: a) przyjęciu koncepcji zaspokajania większości potrzeb Sił Zbrojnych RP w zakresie obsadzania ww. stanowisk absolwentami uczelni cywilnych posiadających tytuł magistra, po ich przeszkoleniu na rocznym kursie w studium wojskowym; b) potraktowaniu, w ramach powyższej koncepcji, kształcenia podchorążych w uczelniach wojskowych jako uzupełniającej formy pozyskiwania oficerów i w związku z tym drastycznym ograniczeniu naboru na studia w tych uczelniach absolwentów szkół

11. Podano w nich jedynie dane, potrzebne w planowaniu budżetowym, o wielkości limitów zatrudnienia w latach 2005–2010 i 2007–2012 w poszczególnych grupach osobowych, w tym kandydatów na żołnierzy zawodowych, które nie umożliwiały określenia ww. potrzeb Sił Zbrojnych RP. Szerzej *Wystąpienie pokontrolne, 2007*.

średnich. Powyższą ocenę uzasadniały, w opinii NIK, ustalenia kontroli świadczące o: a) nieosiąganiu w kolejnych latach oczekiwanej wielkości naboru kandydatów na oficerów spośród absolwentów wyższych uczelni cywilnych posiadających tytuł magistra; b) ograniczeniu liczby podchorążych na studiach we wszystkich uczelniach wojskowych [Wystąpienie pokontrolne, 2007; Informacja o wynikach kontroli, 2008].

Jak wykazała Izba, spadek liczby podchorążych nastąpił na skutek ograniczenia naboru absolwentów szkół średnich na studia we wszystkich uczelniach wojskowych, a głównie zaniechania ich naboru w latach 2002–2005 na studia w WAT. W wyniku tego, w roku akademickim 2005/2006, w WAT w ogóle nie kształcono podchorążych. Na zahamowanie spadku liczby podchorążych w roku akademickim 2006/2007 wpłynęło głównie wznowienie w 2006 r. naboru na studia w WAT kandydatów na oficerów spośród absolwentów szkół średnich [Wystąpienie pokontrolne, 2007].

Z kolei w ocenach Dyrektora Departamentu Kadr i Szkolnictwa Wojskowego (DKiSzW) MON i Szefa Sztabu Generalnego WP zawartych w informacjach przekazanych Ministrowi Obrony Narodowej – odpowiednio za 2005 i 2006 r., nieosiągnięcie w tych latach planowanych wielkości naboru kandydatów do studium oficerskiego spowodowane zostało: a) w 2005 r. – „niespełnieniem wymogów egzaminacyjnych przez wielu kandydatów"[12], b) 2006 r. – niekonkurencyjnością uposażeń w Siłach Zbrojnych RP w stosunku do rynku cywilnego oraz zbyt małą atrakcyjnością służby w wojsku dla absolwentów uczelni cywilnych. W związku z tym Szef Sztabu Generalnego WP wystąpił z wnioskiem o zwiększenie uposażeń w Siłach Zbrojnych RP oraz wznowienie naboru na studia w uczelniach wojskowych absolwentów szkół średnich, trafnie oceniając, że nabór po maturze wygeneruje znacznie większą liczbę chętnych do zawodowej służby wojskowej[13].

Zdaniem NIK, ustalenia kontroli świadczą, że przyjmując koncepcję pozyskiwania i przygotowywania kandydatów na oficerów do objęcia pierwszych stanowisk służbowych, nie dokonano dokładnego rozpoznania warunków niezbędnych do osiągnięcia jej skuteczności w zaspokajaniu potrzeb Sił Zbrojnych RP [Wystąpienie pokontrolne, 2007].

---

12. Jest o tym mowa w: *Pismo DKiSzW Nr 603* z dnia 3 lutego 2006 r. [w:] *Wystąpienie pokontrolne,* 2007.

13. Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego poinformował również Ministra Obrony Narodowej o tym, że: a) w 2006 r. plan naboru kandydatów do studium oficerskiego przy WSO WL został wykonany w 55% dopiero po dodatkowej rekrutacji i po obniżeniu kryteriów naboru; b) liczba kandydatów przyjętych do ww. studium oficerskiego znacznie się zmniejszy wskutek „dużej liczby odejść ze służby kandydackiej, zarówno ze względu na niespełnianie rygorów określonych w regulaminie studium, jak też wskutek wniosków słuchaczy". *Pismo Sztabu Generalnego WP Nr P-1/701/07* z dnia 6 lutego 2007 r. [w:] *Wystąpienie pokontrolne 2007*.

Biorąc pod uwagę „powtarzanie się w kolejnych latach miernych efektów pozyskiwania oficerów na pierwsze stanowiska służbowe poprzez nabór i przeszkalanie w studium oficerskim absolwentów uczelni cywilnych", NIK negatywnie oceniła utrzymywanie przez MON w całym ww. okresie – poważnych ograniczeń w naborze do uczelni wojskowych kandydatów na oficerów spośród absolwentów szkół średnich.

Izba krytycznie oceniła także zmienność i brak konsekwencji postanowień decyzji dotyczących reorganizacji szkolnictwa wojskowego, a w tym w szczególności Wojskowej Akademii Technicznej (WAT). W opinii NIK ocenę tą potwierdzają ustalenia zawarte w decyzjach: a) decyzji Nr 105/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 kwietnia 2002 r. w sprawie reorganizacji szkolnictwa wojskowego[14] (w której przewidziano m.in. podjęcie działań w celu przekształcenia Wojskowej Akademii Technicznej w uczelnię cywilną oraz wyłączenia jej ze struktury szkolnictwa wojskowego); b) „Programie rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach 2005–2010"[15] (zaakceptowanym przez MON w dniu 30 września 2004 r.) w którym określono planowane, średnioroczne stany ewidencyjne kandydatów na oficerów w WAT); c) decyzji Nr 362/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 grudnia 2004 r. w sprawie procesu kształcenia i doskonalenia zawodowego w poszczególnych korpusach i grupach osobowych (w której określone zostały stosowne zadania poszczególnych uczelni wojskowych; nie określono jedynie zadań WAT, której w ogóle nie wymieniano w decyzji) [Informacja o wynikach kontroli, 2008; Wystąpienie pokontrolne, 2007].

Decyzją Nr 362/MON uchylona została moc prawna decyzji 105/MON. W decyzjach Ministra Obrony Narodowej Nr 129/MON z dnia 27 kwietnia 2005 r. i Nr 109/MON z dnia 10 kwietnia 2006 r. w sprawie rekrutacji do szkół wojskowych w 2005 i 2006 r. (w których określone zostały następujące limity przyjęć kandydatów na oficerów na studia w WAT: w 2005 r. – 0, w 2006 r. – 140) [Wystąpienie pokontrolne, 2007].

Podejmowane w MON działania w celu wyłączenia ze szkolnictwa wojskowego Wojskowej Akademii Technicznej jako renomowanej wojskowej uczelni technicznej, w okresie realizowanej z wieloma problemami modernizacji Sił Zbrojnych RP, NIK oceniła jako „co najmniej nieracjonalne". W ocenie Izby, zaniechanie w latach 2002–2005 naboru kandydatów na oficerów na studia w WAT wpływało niekorzystnie na skuteczność wdrażania w Siłach Zbrojnych RP – celów z zakresu modernizacji technicznej [Wystąpienie pokontrolne, 2007].

14. Niepublikowana.
15. Niepublikowany.

Kontrola wykazała ponadto znaczne opóźnienia w dostosowywaniu wyższego szkolnictwa wojskowego do wymogów ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*, co dotyczyło w szczególności opóźnień w realizacji prawa wyższych szkół oficerskich, nabytego z dniem wejścia w życie ww. ustawy (tj. od 1 września 2005 r.), do ich wyposażenia w niezbędne do prowadzenia działalności mienie. Pomimo upływu 2 lat od wejścia w życie ww. ustawy do czasu zakończenia kontroli NIK, WSO nie zostały wyposażone w mienie, przy czym nie uzgodniono nawet składników tego mienia [Wystąpienie pokontrolne, 2007].

Natomiast konkretne działania w tym zakresie zostały zainicjowane przez MON dopiero w czasie kontroli NIK – poprzez wydanie decyzji Nr 305/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 lipca 2007 r. w sprawie reorganizacji wyższego szkolnictwa wojskowego[16].

W tym zakresie kontrola wykazała m.in., że Komendant Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lotniczych (WSOWL) wystąpił do Ministra Obrony Narodowej pismem z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie wyposażenia WSOWL w nieruchomości niezbędne do jej funkcjonowania. Sprawa była rozpatrywana przez komórki MON[17] i Dowództwo Wojsk Lądowych do stycznia 2007 r. włącznie. Ostatecznie, Dowódca Wojsk Lądowych, uwzględniając ówczesną koncepcję reformy, zakładającą likwidację wyższych szkół oficerskich, uznał, że należy zaniechać działań dotyczących wyposażenia WSOWL w mienie[18]. Ustalenia kontroli NIK wskazują, że przedstawione wyżej opóźnienia w dostosowywaniu wyższych szkół oficerskich do wymogów ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*, były skutkiem m.in. a) przyjętych w *Programie rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach 2005–2010* założeń reformy szkolnictwa wojskowego, w ramach których przewidziano dostosowanie uczelni wojskowych do wymogów ww. ustawy i zapewnienie wysokiej jakości kształcenia, w szczególności poprzez ograniczenie w latach 2007–2010 liczby tych uczelni do „jednej lub dwóch liczących się w systemie szkolnictwa wyższego akademii wojskowych" (co w praktyce oznaczało przyjęcie założenia likwidacji wyższych szkół oficerskich – jako samodzielnych uczelni); b) niewydania w latach 2005–2006 formalnej decyzji Ministra Obrony Narodowej określającej zakres szczegółowych działań stanowiących rozwinięcie ogólnych założeń reformy szkolnictwa wojskowego przyjętych w ww. programie;

16. Niepublikowana (do czasu *Wystąpienia pokontrolnego*…).

17. W szczególności przez Departament Infrastruktury (DI MON), Departament Prawny, DKiSzW, Departament Nauki i Szkolnictwa Wojskowego (DNiSzW) funkcjonujący od 1 stycznia 2007 r. Zob. Wystąpienie pokontrolne 2007.

18. Zob. *Pismo Dowódcy Wojsk Lądowych Nr SzK/617* z dnia 5 lutego 2007 r. do Dyrektora DI MON [w:] Wystąpienie pokontrolne 2007.

c) wstrzymania przez MON w marcu 2007 r. prac związanych z koncepcją utworzenia Uniwersytetu Obrony Narodowej, zakładającą integrację akademii wojskowych i likwidację wyższych szkół oficerskich (z ustaleń kontroli wynika, że uzasadnieniem wstrzymania prac mających na celu wdrożenie ww. koncepcji był „zbyt radykalny charakter zmian i protesty środowisk akademickich")[19]; d) wydania ww. decyzji Nr 305/MON, w której określono zakres przedsięwzięć mających na celu wdrożenie koncepcji reformy systemu szkolnictwa wojskowego przedstawionej w „Programie reformy wyższego szkolnictwa wojskowego", opracowanym w czerwcu 2007 r. przez Pełnomocnika Ministra Obrony Narodowej ds. Reformy Wyższego Szkolnictwa Wojskowego (który zakładał w szczególności realizację zadań w systemie szkolnictwa wojskowego przez wszystkie funkcjonujące dotychczas uczelnie wojskowe, w tym przez wyższe szkoły oficerskie).

W świetle wyników kontroli NIK wykazała, że kompetencje w zakresie nadzoru i kontroli działalności uczelni wojskowych (zarówno przed, jak i po wejściu w życie ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*), były rozproszone, co wynikało z ówcześnie obowiązujących przepisów MON, a w szczególności z: a) zasad organizacji kontroli w resorcie obrony narodowej, w których do zarządzenia kontroli problemowych w uczelniach wojskowych jako jednostkach nadzorowanych przez Ministra Obrony Narodowej, uprawnieni zostali – obok ww. ministra – także dyrektorzy departamentów, dyrektorzy (szefowie) komórek organizacyjnych tworzących Sztab Generalny WP, Szefowie Inspektoratów, Szef Szefostwa Inżynierii Wojskowej, Szef Szefostwa Obrony Przed Bronią Masowego Rażenia – w zakresie problematyki im przypisanej[20]; b) ustaleń dotyczących bezpośredniego podporządkowania jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych, z których wynika, że WSO i Akademia Marynarki Wojennej były bezpośrednio podporządkowane odpowiednim dowódcom rodzajów sił zbrojnych, którzy są uprawnieni do wykonywania, w stosunku do podporządkowanych sobie uczelni, czynności przewidzianych w odrębnych przepisach w imieniu Ministra Obrony Narodowej, na zasadach określonych w Regulaminie organizacyjnym MON; c) ustaleń dotyczących kontroli gospodarowania środkami publicznymi w resorcie obrony narodowej, które do zarządzenia kontroli w powyższym zakresie w uczelniach wojskowych uprawniały dyrektorów: DKiSzW MON), a po 1 stycznia 2007 r., Nauki i Szkolnictwa Wojskowego

19. Według wyjaśnień przedstawionych przez Dyrektora DNiSzW MON na żądanie kontrolerów NIK. Szerzej Wystąpienie pokontrolne 2007.

20. Zgodnie z decyzją Nr 41/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 stycznia 2007 r. w sprawie działalności kontrolnej w resorcie obrony narodowej (Dz. Urz. MON Nr 3, poz. 34). Szerzej Wystąpienie pokontrolne 2007.

(DNiSzW MON), Budżetowego i Kontroli; d) regulaminów organizacyjnych MON, które zobowiązywały DKiSzW MON do sprawowania nadzoru i koordynowania kontroli funkcjonowania szkolnictwa wojskowego w okresie do 31 grudnia 2006 r., a DNiSzW MON do sprawowania w odniesieniu do uczelni wojskowych nadzoru określonego w ustawie Prawo o szkolnictwie wyższym [Wystąpienie pokontrolne, 2007].

W ramach wyższego szkolnictwa wojskowego zabrakło jasno określonych metod (zasad) sporządzania przez uczelnie rachunku kształtowania się jednostkowych kosztów kształcenia studentów wojskowych oraz pozostałych słuchaczy. Na skutek tego, sporządzone przez uczelnie w 2007 r. (na potrzeby MON) szacunki kształtowania się tych kosztów, NIK uznała za nieadekwatne do rzeczywiście ponoszonych. Zdaniem Izby, istotną wadą dokonanych w tym zakresie wyliczeń było nie uwzględnienie wszystkich kosztów, składających się na ogół kosztów ponoszonych na funkcjonowanie uczelni wojskowych. W szczególności dotyczyło to WSO, które w swoich obliczeniach nie uwzględniały wydatków ponoszonych przez rejonowe zarządy infrastruktury – na utrzymanie infrastruktury uczelni, jak również wydatków – na kształcenie studentów-podchorążych przez centra szkolenia [Informacja o wynikach kontroli 2008].

W konsekwencji, przedstawiając oceny i uwagi pokontrolne, Najwyższa Izba Kontroli wniosła o: a) zapewnienie skuteczności metod określania wielkości naboru do uczelni wojskowych kandydatów na oficerów oraz form ich przygotowywania do objęcia pierwszych stanowisk oficerskich, stosownie do potrzeb określonych w perspektywie planów rozwoju Sił Zbrojnych RP; b) określanie ww. potrzeb w kolejnych planach rozwoju Sił Zbrojnych RP; c) dostosowanie uczelni wojskowych, a w szczególności wyższych szkół oficerskich, do wymogów ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym*, a także zapewnienie fachowości sprawowania nadzoru nad tymi uczelniami wymaganego w ww. ustawie [Informacja o wynikach kontroli 2008; Wystąpienie pokontrolne 2007].

W 2007 r. przyjęto wariant zachowawczy, utrzymując trzy akademie i dwie szkoły oficerskie, które nie spełniały większości wymagań Prawa o szkolnictwie wyższym.

Z kolei, w 2010 r. założono utrzymanie dotychczas funkcjonujących liczby uczelni wojskowych, aczkolwiek Wyższą Szkołę Oficerską Wojsk Lądowych i Wyższą Szkołę Oficerską Sił Powietrznych zamierzano przekształcić odpowiednio w Akademię Wojsk Lądowych we Wrocławiu i Akademię Sił Powietrznych w Dęblinie[21]. W 2011 r. w wyniku veta Prezydenta RP, nie weszła w życie ustawa o utworzeniu Akademii Sił

21. Co oznaczałoby funkcjonowanie 5 akademii wojskowych w sytuacji niespełna 100 tysięcznych Sił Zbrojnych RP.

Powietrznych. W tym samym roku w założeniach rozwoju SZ RP do 2022 r. uznano potrzebę konsolidacji szkolnictwa, a także utworzenie w miejsce istniejących 5 uczelni 1–2 uczelni wojskowych utworzonych na bazie Wojskowej Akademii Technicznej i Akademii Obrony Narodowej. Akademia Obrony Narodowej, już jako Akademia Bezpieczeństwa Narodowego, kształcić miała kadry służb zapewniających bezpieczeństwo państwa, a pozostałe uczelnie wojskowe stać się miały ośrodkami szkolenia poszczególnych rodzajów sił zbrojnych. Także tej reformy nie zrealizowano.

W efekcie wszystkich przeprowadzonych dotąd zmian liczbę uczelni wojskowych w Polsce zredukowano z 16 do 5: 3 akademii wojskowych (Akademia Obrony Narodowej[22], Wojskowa Akademia Techniczna im. Jarosława Dąbrowskiego[23], Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte[24]), a także 2 wyższe szkoły oficerskie (Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. Generała Tadeusza Kościuszki[25], Wyższa Szkoła Oficerska Sił Powietrznych[26]). Oprócz nich, na potrzeby SOP absolwentów kształci uczelnia cywilna – Uniwersytet Medyczny w Łodzi[27].

W *Raporcie Komisji Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*[28], opracowanym w wyniku *Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego*[29] podkreślono, że „szkolnictwo wojskowe, mimo kolejnych reform, pozostaje rozproszone i nadmiernie rozbudowane, a jednocześnie bardziej koncentruje się na potrzebach rynku cywilnego niż wojska, co stoi w sprzeczności z ideą profesjonalizacji sił zbrojnych" [Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego 2013, s. 48].

22. Al. gen. Antoniego Chruściela „Montera" 103, 00-910 Warszawa, www.aon.edu.pl
23. 00-908 Warszawa 49. skr. poczt. 50, ul. Sylwestra Kaliskiego 2, www.wat.edu.pl
24. 81-103 Gdynia, ul. Śmidowicza 69, www.amw.gdynia.pl
25. 51-150 Wrocław, ul. Czajkowskiego 109, www.wso.wroc.pl
26. 08-530 Dęblin, ul. Dywizjonu 303 nr12, www.wsosp.deblin.pl
27. 90-419 Łódź, al. Kościuszki 4, http://a.umed.pl/pl/
28. Raport stworzył merytoryczną podstawę do wydania przez Biuro Bezpieczeństwa Narodowego *Białej Księgi Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* – jawnej publikacji, adresowanej do szerokiego grona odbiorców, obejmujących nie tylko instytucje zajmujące się z mocy prawa i obowiązku sprawami bezpieczeństwa, ale także wszystkie pozostałe państwowe i niepaństwowe podmioty społeczne i gospodarcze oraz obywateli, dla których w globalizującym się świecie i „uinformacyjniającym" się społeczeństwie – bezpieczeństwo staje się w coraz większym stopniu sferą bezpośrednio ich dotyczących wyzwań, zagrożeń i ryzyk. Zob. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego* 2013, s. 9, 23.
29. *Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego* przeprowadzony został w latach 2010–2012. Jego celem było dokonanie całościowej oceny stanu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej oraz sformułowanie wniosków dotyczących strategicznych celów i sposobów działania państwa w dziedzinie bezpieczeństwa, a także przygotowania systemu bezpieczeństwa narodowego. Podstawę prawną Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego stanowiło *Zarządzenie Nr 4 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego.*

Od października 2016 r. zadania określone przez Ministra Obrony Narodowej, odpowiadające potrzebom Sił Zbrojnych RP oraz ich jednostek organizacyjnych, jako ich zaplecze analityczne i eksperckie – realizować będzie Akademia Sztuki Wojennej (dalej *Akademia*). Utworzona w miejsce zniesionej z końcem września 2016 r. – Akademii Obrony Narodowej, uczelnia ta ma kształcić, szkolić i prowadzić badania naukowe w obszarze nauk społecznych związanych z bezpieczeństwem i obronnością oraz w zgodności ze sztuką wojenną, jako podstawowe zadanie realizując kształcenie i szkolenie żołnierzy, z możliwością kształcenia także osób niebędących żołnierzami[30].

Podkreślić należy unikalność funkcji systemu szkolnictwa wojskowego. Oprócz ww. informacji – wskazują na nią wyniki analiz w aspekcie kwalifikacji – jako określonego zestawu efektów uczenia się, które są zgodne z ustalonymi standardami, a których osiągnięcie zostało formalnie potwierdzone przez upoważnioną instytucję [Sławiński 2013, s. 28] (potwierdzającą osiągnięcie określonych efektów uczenia[31]). Jak wskazują wyniki badań w tym zakresie, z uwzględnieniem katalogu kwalifikacji możliwych do uzyskania w ramach systemu oświaty, a także analogicznego katalogu – w ramach systemu szkolnictwa wyższego – system szkolnictwa wojskowego w Polsce zapewnia kwalifikacje w ok. 300 specjalnościach – których walidacja nie jest możliwa w ramach ww. systemów [Raport referencyjny 2013, ss. 13–16].

W ramach ww. unikalności funkcji analizowanego systemu szkolnictwa wyższego dostrzec należy fakt utylitarności kompetencji absolwentów polskich uczelni wojskowych w działaniach pozostałych podsystemów i innych elementów systemu bezpieczeństwa narodowego – przede wszystkim: systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym – w tym zarządzania kryzysowego, systemów ochronnych etc.

30. Rozszerzenie działalności Akademii wymaga zgody Ministra Obrony Narodowej. Tworzenie i prowadzenie kierunków studiów odbywa się w trybie i na zasadach określonych w ustawie *Prawo o szkolnictwie wyższym*, po uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej. Organ ten może polecić Akademii utworzenie i prowadzenie studiów podyplomowych odpowiadających potrzebom Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ww. zakresie, a także kursów dokształcających i szkoleń. W przypadku, gdy program studiów podyplomowych tworzonych na polecenie Ministra Obrony Narodowej wykracza poza zakres obszaru kształcenia, z którym związany jest co najmniej jeden kierunek studiów prowadzony przez Akademię, prowadzenie studiów podyplomowych wymaga opinii Rady Głównej Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Zob. Ustawa 2016, art. 1 ust. 1 i ust. 4, art. 2–3.

31. Poprzez wydanie odpowiedniego dokumentu, po dokonaniu walidacji.

Zakończenie

System szkolnictwa wojskowego ustanowiony w celu kształcenia zasobów ludzkich na potrzeby Sił Zbrojnych RP – zapewnia obecnie kwalifikacje w licznych specjalnościach. Ich walidacja nie jest możliwa w ramach systemu szkolnictwa wyższego, jak i systemu oświaty – w Polsce.

Oprócz unikalności tego systemu, podkreślenia wymaga utylitarność kompetencji absolwentów tworzących go uczelni wojskowych. W oparciu o sukcesywnie implementowane podstawy prawne i organizacyjne, uczelnie wojskowe mogą realizować funkcję kształcenia zasobów ludzkich na rzecz Systemu Obronnego Państwa, ponadto kształcąc absolwentów niezbędnych w działaniach pozostałych podsystemów i innych elementów Systemu Bezpieczeństwa Narodowego.

Powołany w celu realizacji tej funkcji w Polsce system szkolnictwa wojskowego, ustanowiony został na podwalinach licznych jednostek organizacyjnych, obejmujących w szczególności: 5 akademii wojskowych, 11 wyższych szkół oficerskich oraz kilkadziesiąt innych jednostek organizacyjnych o statusie: szkół chorążych, szkół podoficerskich, szkół podchorążych rezerwy przy wyższych szkołach oficerskich lub innych jednostkach wojskowych, a także centrów oraz ośrodków szkolenia.

Mimo, że prace nad koncepcjami reformy szkolnictwa wojskowego podjęto już na początku lat. 90. XX w. reformy rozwiązań tego systemu podlegały implementacji jeszcze w II dekadzie XXI w. Od czasu inicjacji tego procesu dokonano licznych zmian w zakresie funkcjonowania uczelni wyższych i pozostałych jednostek organizacyjnych systemu szkolnictwa wojskowego w Polsce. W ramach tego procesu dokonano głębokich redukcji i innych licznych różnorodnych modyfikacji tego systemu.

Analiza obejmująca w szczególności kluczowe pojęcia i kategorie, wraz z ich istotą, a w odniesieniu do funkcjonujących oraz implementowanych rozwiązań zasadnicze elementy, kompetencje, działania i relacje – w ujęciu systemowym – prowadzi do wniosków wskazujących na zasadność dalszego doskonalenia analizowanych rozwiązań. Uzasadniają to zarówno mankamenty części spośród dotychczasowych realizowanych procesów implementujących określone rozwiązania systemowe, jak i słabe strony tych rozwiązań, które w obu przypadkach szczegółowo wskazano w niniejszej publikacji.

Niezależnie od zasadności doskonalenia rozwiązań systemu szkolnictwa wojskowego w aspekcie ww. mankamentów, dostrzec należy potrzebę podjęcia dalszych badań, wraz z określeniem kierunków dalszego doskonalenia szkolnictwa wojskowego w Polsce oraz potrzeba badań w aspekcie funkcji i specyfiki działalności uczelni wojskowych.

Bibliografia

Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego: Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.

Decyzja Nr 105/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 kwietnia 2002 r. *w sprawie reorganizacji szkolnictwa wojskowego* (niepublikowana).

Decyzja Nr 305/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 lipca 2007 r. *w sprawie reorganizacji wyższego szkolnictwa wojskowego* (niepublikowana).

Decyzja Nr 362/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 3 grudnia 2004 r. w sprawie procesu kształcenia i doskonalenia zawodowego w poszczególnych korpusach i grupach osobowych (Dz. Urz. MON Nr 16, poz. 180 z późn. zm.).

Decyzja Nr 41/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 stycznia 2007 r. *w sprawie działalności kontrolnej w resorcie obrony narodowej* (Dz. Urz. MON Nr 3, poz. 34).

Informacja o wynikach kontroli – *Informacja o wynikach kontroli organizacji i funkcjonowania akademii wojskowych i wyższych szkół oficerskich ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki finansowej i mienia uczelni oraz struktury zatrudnienia w latach 2005- 2007* (2008), NIK, Wrocław.

Ocena funkcjonowania szkolnictwa wojskowego (2008), MON, Warszawa.

Olejniczak M. (2013), *Rola zasobów ludzkich w organizacjach pozarządowych w Polsce na przykładzie Związku Harcerstwa Polskiego*, „Rynek – społeczeństwo – kultura", nr 4 (8), ss. 21–22.

Pismo DKiSzW Nr 603 z dnia 3 lutego 2006 r. [w:] Wystąpienie pokontrolne Wiceprezesa NIK, Nr KOB-7-41008/07, Nr kontroli: P/07/164, z dnia 20 grudnia 2007 r.

Pismo Sztabu Generalnego WP Nr P-1/701/07 z dnia 6 lutego 2007 r. [w:] Wystąpienie pokontrolne Wiceprezesa NIK, Nr KOB-7-41008/07, Nr kontroli: P/07/164, z dnia 20 grudnia 2007 r.

Pismo Dowódcy Wojsk Lądowych Nr SzK/617 z dnia 5 lutego 2007 r. do Dyrektora DI MON [w:] Wystąpienie pokontrolne Wiceprezesa NIK, Nr KOB-7-41008/07, Nr kontroli: P/07/164, z dnia 20 grudnia 2007 r.

Pocztowski A. (2003), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie – procesy – metody,* PWE, Warszawa.

Program rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach 2005–2010 (niepublikowany).

Raport referencyjny 2013 – *Raport referencyjny. Odniesienie Polskiej Ramy Kwalifikacji na rzecz uczenia się przez całe życie do Europejskiej Ramy Kwalifikacji* (2013), Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa.

Rozporządzenie 1990 – Rozporządzenie Rady Ministrów z 21 maja 1990 *w sprawie utworzenia Akademii Obrony Narodowej i Wyższej Szkoły Oficerskiej Inżynierii Wojskowej oraz zniesienia Wojskowej Akademii Politycznej* (Dz. U. Nr 37, poz. 208).

Rozporządzenie 1992 – Rozporządzenie Rady Ministrów z 25 września 1992 *w sprawie zniesienia Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Pancernych i Wyższej Oficerskiej Szkoły Samochodowej* (Dz. U. Nr 73, poz. 362).

Rozporządzenie 1994 – Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 czerwca 1994 *w sprawie zniesienia dotychczasowych wyższych szkół oficerskich oraz utworzenia wyższych szkół oficerskich* (Dz. U. Nr 71, poz. 311).

Rozporządzenie 2001 – Rozporządzenie Rady Ministrów z 18 grudnia 2001 *w sprawie zniesienia niektórych wyższych szkół oficerskich oraz utworzenia Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych we Wrocławiu* (Dz. U. z 2002 r. Nr 1, poz. 4).

Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego (2008), Wydział Strategiczno-Obronny AON, Warszawa.

Sławińskiego S. (red) (2013), *Słownik podstawowych terminów dotyczących krajowego systemu kwalifikacji,* Warszawa.

Ustawa 2002 – Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. *o utworzeniu Uniwersytetu Medycznego w Łodzi* (Dz.U. Nr 141, poz. 1184).

Ustawa 2001 – Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. *o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz. U. Nr 76, poz. 804 z późn. zm.).

Ustawa 2005 – Ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym* (Dz.U. z 2012, poz. 572).

Ustawa 2016 – Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. *o utworzeniu Akademii Sztuki Wojennej* (Dz. U. poz. 906).

Ustawa 1965 – Ustawa z dnia 31 marca 1965 r. *o wyższym szkolnictwie wojskowym* (Dz. U. z 1992 r. Nr 10, poz. 40, z późn. zm.).

Ustawa 1990 – Ustawa z dnia 12 września 1990 r. *o szkolnictwie wyższym* (Dz. U. Nr 65, poz. 385, z późn. zm.).

Ustawa 1997 – Ustawa z dnia 26 czerwca 1997 r. *o wyższych szkołach zawodowych* (Dz. U. Nr 96, poz. 590, z późn. zm.).

Wystąpienie pokontrolne – *Wystąpienie pokontrolne* Wiceprezesa NIK, Nr KOB-7-41008/07, Nr kontroli: P/07/164, z dnia 20 grudnia 2007 r.

Zarządzenie Nr 4 *Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie przeprowadzenia Strategicznego Przeglądu Bezpieczeństwa Narodowego.*

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2017
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190

Tom **XVIII** | Zeszyt **5** | Część **I** | ss. **153–173**

Bogdan Wójtowicz
Ministerstwo Rozwoju w Warszawie

Cezary Sochala
Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa i Ochrony im. Marszałka Józefa Piłsudskiego
z siedzibą w Warszawie

Tomasz Nalepa | tomasz.nalepa@onet.eu
Niezależny ekspert, Rzeszów

Kształcenie w uczelniach wojskowych w Polsce – jako podstawa zapewnienia zasobów ludzkich Systemu Obronnego Państwa.
Cz. 2 Kierunki dalszego doskonalenia szkolnictwa wojskowego w Polsce – w aspekcie funkcji i specyfiki działalności uczelni wojskowych. Wybrane zagadnienia

Education in Military Academies in Poland – as the Basis for the Human Resources of the State Defense System.
Vol. II. Directions for Further Improvement of Military Education in Poland – in the Aspect of Military Academies Functioning and Improvement. Selected issues

Abstract: The article presents selected problems concerning organization and necessities of improvement process of education system solution in military academies in Poland. Based on researches results regarding directions and effects of past reforms of the national military education, the postulates for further improvement of its solutions

were set out – in the aspect of military academies functions and the specificity of their activities.
Key words: military academies, officer training, military education, improvement process of military education system

Wstęp

W celu kształcenia zasobów ludzkich na potrzeby Sił Zbrojnych RP ustanowiony został w Polsce system szkolnictwa wojskowego. Jego rozwiązania zapewniają kwalifikacje w licznych specjalnościach, których walidacja nie jest możliwa w ramach systemu szkolnictwa wyższego, jak i systemu oświaty.

Oprócz unikalności tego systemu, dostrzec należy utylitarność kompetencji absolwentów tworzących go uczelni wojskowych. Uczelnie te realizują funkcję kształcenia zasobów ludzkich na rzecz Systemu Obronnego Państwa, ponadto kształcąc absolwentów niezbędnych w działaniach pozostałych podsystemów i innych elementów Systemu Bezpieczeństwa Narodowego.

Analiza dotychczasowych działań służących ustanowieniu, a następnie dalszemu doskonaleniu rozwiązań systemowych – w ujęciu systemowym – prowadzi do wniosków świadczących, zarówno o mankamentach części spośród dotychczasowych działań, jak i niedoskonałości określonych – funkcjonujących rozwiązań systemowych[1].

W konsekwencji istnieje potrzeba podjęcia dalszych badań, z określeniem kierunków dalszego doskonalenia szkolnictwa wojskowego w Polsce, w szczególności w aspekcie funkcji i specyfiki działalności uczelni wojskowych. Zagadnienia te podjęto w niniejszej publikacji, która poświęcona została funkcjonowaniu oraz dalszemu doskonaleniu systemu szkolnictwa wojskowego w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem uczelni wojskowych.

***

1. Wynikających z opisu, a następnie eksplanacji przedmiotowej problematyki, obejmujących kluczowe pojęcia i kategorie, wraz z istotą działań, a w odniesieniu do funkcjonujących oraz implementowanych rozwiązań – zasadnicze elementy, kompetencje, działania i relacje – w ujęciu systemowym. Szerzej zob. B. Wójtowicz, T. Nalepa, C. Sochala, *Kształcenie w uczelniach wojskowych w Polsce – jako podstawa zapewnienia zasobów ludzkich Systemu Obronnego Państwa.Cz. 1. Kierunki i efekty dotychczasowych reform szkolnictwa wojskowego w Polsce – w aspekcie funkcjonowania oraz doskonalenia uczelni wojskowych – wybrane zagadnienia*.

Prace nad koncepcjami reformy szkolnictwa wojskowego w Polsce podjęto już na początku lat. 90. XX w. Jednakże reformy rozwiązań tego systemu realizowane były jeszcze w II dekadzie XXI w.

Powołany w celu realizacji tej funkcji w Polsce system szkolnictwa wojskowego, ustanowiony został na podwalinach licznych jednostek organizacyjnych, obejmujących w szczególności: 5 akademii wojskowych, 11 wyższych szkół oficerskich oraz kilkadziesiąt innych jednostek organizacyjnych o statusie: szkół chorążych, szkół podoficerskich, szkół podchorążych rezerwy przy wyższych szkołach oficerskich lub innych jednostkach wojskowych, a także centrów oraz ośrodków szkolenia.

Wyniki badań wskazują, że od czasu inicjacji tego procesu dokonano licznych zmian w zakresie funkcjonowania uczelni wyższych i pozostałych jednostek organizacyjnych systemu szkolnictwa wojskowego w Polsce.

W oparciu o sukcesywnie implementowane podstawy prawne i organizacyjne osiągnięto stan rozwiązań systemowych, który umożliwia kształcenie w uczelniach wojskowych w Polsce, jako podstawową działalność w zakresie zapewnienia zasobów ludzkich Systemu Obronnego Państwa.

Pomimo dotychczas podjętych reform i innych działań doskonalących, nadal istnieje potrzeba prowadzenia badań, z określeniem w ich ramach kierunków dalszego doskonalenia szkolnictwa wojskowego w Polsce. Uzasadniają to zarówno mankamenty części spośród dotychczasowych realizowanych procesów implementujących określone rozwiązania systemowe, jak i słabe strony tych rozwiązań, które w obu przypadkach szczegółowo wskazano w niniejszej publikacji[2].

Wyniki tych badań, pozwalają na specyfikację postulatów dotyczących dalszego doskonalenia jego rozwiązań – zarówno w aspekcie funkcji uczelni wojskowych, jak i specyfiki ich działalności – przedstawiono poniżej.

Jeden zasadniczych wniosków wynikających z analizy dotychczasowych problemów wynikających ze sposobu ustanowienia oraz doskonalenia systemu szkolnictwa wojskowego, wskazuje na niewystarczającą działalność decydentów, którzy w dotychczasowych działaniach przedmiotowemu zagadnieniu poświęcając zbyt mało uwagi, nie ustrzegając się błędów – w zbyt licznych przypadkach.

Zasadna byłaby zasadnicza zmiana w podejściu, w celu połączenia doświadczenia i młodości (jako wyznacznika specyficznie rozumianej odwagi w działaniu). Na ten aspekt zwracał uwagę mąż stanu Władysław Sikorski – słowami *Jednym z wielce pozytywnych następstw wojskowego przysposobienia młodzieży powinno być usunię-*

2. Szerzej, tamże.

cie przepaści, jaka istnieje często w krajach o powszechnej konskrypcji, pomiędzy służbą wojskową i życiem cywilnym obywatela [Sikorski 2010, s. 169].

Celowa jest zatem dalsza reforma wyższego szkolnictwa wojskowego w taki sposób, aby zasilało ono Siły Zbrojne RP młodymi adeptami, władającymi rzetelnym i solidnym rzemiosłem wojskowym. Aktualnym pozostaje pytanie – jak stan ten uzyskać?

Konieczna wydaje się swoista odwaga – ukierunkowanie na reformy dla przyszłości. Decydenci powinni dostrzegać i realizować w pierwszej kolejności sprawy, których podjęcie staje się najbardziej pilne.

Jednakże, po tak licznych koncepcjach, reformach i innych zmianach systemowych i doraźnych, pozwolić sobie można na jedynie zasadne, ale i przemyślane reformy. Jak trafnie zauważył mąż stanu: *żadna z reform nie zrealizuje się sama. Każda z nich wymaga bowiem zmiany nastawienia tych, którzy są u władzy: podważenia obowiązującego porządku, rezygnacji z przywiązania do stanowisk, zdobycia się na to, by wystąpić zarówno przeciw wrogom, jak i kolegom partyjnym w imię abstrakcyjnych idei, które jak się zdaje, budzą niewielkie zainteresowanie opinii publicznej* [Obama 2006, s. 157].

Zgodnie z postanowieniem Prezydenta RP z listopada 2011 r., które określiło główne kierunki rozwoju sił zbrojnych i ich przygotowań do obrony państwa na lata 2013–2022, wyższe szkolnictwo wojskowe powinno zostać skonsolidowane. W ramach dalszych działań należy tworzyć nowe podwaliny prawne szkolnictwa wojskowego obejmujące rozwiązania spełniające wymagania armii w XXI w. W aspekcie przedmiotu badań jawią się pytania: *w jaki sposób ma zostać to dokonane i kiedy oraz co w rezultacie oznacza to dla uczelni wojskowych.*

Analizy zdolności szkolnictwa wojskowego pozwalają na wskazanie szczegółowych kierunków dalszego doskonalenia kształcenia przyszłych kadr oficerskich, którego nieprzerwany rozwój jest niezbędny dla zapewnienia podstawowych interesów bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej.

Dotyczy to również potrzeb w zakresie odpowiedniego wykorzystania sprzętu wojskowego (SW). Ich wyniki potwierdzają, że osiągnięcie tych celów nie jest możliwe przy zastosowaniu innych rozwiązań niż utrzymanie oraz rozwijanie narodowych akademii wojskowych, kształcących dla marynarki wojennej, wojsk lądowych i sił powietrznych.

Oprócz już dokonanej profesjonalizacji Sił Zbrojnych, dążyć należy do realizacji prac eksperckich i implementacyjnych w zakresie techniki i technologii obronnych oraz implementacji nowego SW, jego wykorzystania w walce cyberprzestrzeni, ochronie elementów infrastruktury krytycznej, działaniach w sferze informacyjnej, a także doskonalić sztukę wojenną w poszczególnych rodzajach Sił Zbrojnych, prowadzić studia i prace analityczne w trybie systematycznym oraz konsekwentnie dążyć do re-

alizacji tzw. przeskoku technologicznego, ustawicznie szkoląc kadry dowódcze i zarządcze poszczególnych resortów na potrzeby systemu bezpieczeństwa państwa.

Wszystkie powyższe czynniki, składając się na przyszłościowe kierunki edukacji militarnej, skupiać się winny na umiejętnym łączeniu technologii, dyscypliny i tradycji wojskowej, przy wysokim poziomie zdolności do natychmiastowej reakcji na wyzwania dotyczące różnych zagrożeń.

Postępowa koncepcja doskonalenia rozwiązań systemowych, a następnie rozwoju analizowanego systemu, zawierać winna rzetelne analizy oraz oceny dotychczasowych negatywnych skutków. Jak wskazują przedstawione wyniki badań – dotychczasowe reformy nie były dostatecznie przemyślane i nie zawsze dobrze służyły systemowi szkolnictwa wojskowego[3].

Działalność uczelni wojskowych musi być odzwierciedleniem najnowszych trendów szkoleniowych dla wyższych kadr oficerskich oraz cywilnej kadry kierowniczej – istniejących i doskonalonych zarówno w państwach NATO, jak i w UE. Trzeba mieć przy tym na uwadze, że przygotowania kadr oficerskich za granicą nie jest korzystne, nie tylko z punktu widzenia finansowego, ale także i z powodów racji stanu.

W konsekwencji dużą wagę przywiązywać należy do stworzenia dostosowanego do potrzeb systemu kształcenia oficerów na bazie krajowego systemu szkolnictwa wojskowego. Choć cześć kadr oficerskich uzyskiwać winna wykształcenie za granicą, jednakże promocję na pierwszy stopień oficerski powinny zapewniać krajowe uczelnie wojskowe.

Kształcenie kadr oficerskich należy otoczyć specjalna troską – zgodnie z maksymą, że „wojsko bez dowódcy jest jak ziemia bez rolnika". Wieloaspektowe przeobrażenia zachodzące we współczesnym świecie oraz zmiany strukturalno-techniczne w siłach zbrojnych spowodowały mniejsze zapotrzebowanie na kadrę oficerską. Redukcja Sił Zbrojnych RP, przy braku planowania przyszłych kadr SOP spowodować może wystąpienie zapaści intelektualnej w środowisku wojskowym.

3. Przykładem tutaj może być podejście do przyszłości Akademii Marynarki Wojennej w Gdyni, obecnie uczelni o wysokiej jakości przygotowywania młodych kadr oficerskich dla polskiej floty wojennej. Długotrwały brak dostaw nowych okrętów na uzbrojeniu Marynarki Wojennej RP (MW RP) powoduje zmniejszenie roli, a także ograniczenia zakresu działalności tej uczelni. Rolą państwa jest natomiast zapewnienie rozwoju polskiego przemysłu obronnego, w tym stoczni, aby wyposażać systematycznie MW RP w nowe, bojowe okręty o standardach sojuszniczych i unijnych. W szerokim ujęciu Polska nie może wykorzystywać NATO i UE jako „parasola morskiego" dla potrzeb obronnych. Państwo jest zobowiązane do wypełniania złożonych, morskich zadań w ramach Sojuszu i Unii. Ten fakt powinien mobilizować władze państwowe do zapewnienia i utrzymywania odpowiedniego statusu Akademii Marynarki Wojennej, szkolącej oficerów marynarki na wysokim poziomie. Co oczywiste, dotyczy to także pozostałych uczelni krajowych, w tym uczelni przygotowujących oficerów dla potrzeb Sił Powietrznych i Lądowych.

Niewłaściwa pragmatyka służby wojskowej żołnierzy zawodowych najprawdopodobniej już spowodowała, że zaistniał fakt znacznej liczby oficerów starszych i najniższych szarży wobec braku kadry średniej (stopnie wojskowe kpt.-mjr) ze znacznym doświadczeniem.

Wynikiem tej polityki może być obsadzanie wyższych stanowisk przez niedoświadczoną kadrę, która nie posiada odpowiedniego stażu i właściwej praktyki na poszczególnych szczeblach dowodzenia.

Problemem pozostaje brak wystarczającego zainteresowania administracji wykorzystaniem oficerów przechodzących do rezerwy[4]. Zainteresowanie nimi dostrzegalne jest głównie wówczas gdy pełnią oni zawodową służbę. Według zasadnej opinii jednego z oficerów „mamy do czynienia z wieloma problemami natury wojskowej, gdzie uważa się, że *są to wewnętrzne sprawy armii, trudno o nich rozmawiać. Ale uważam, że wojsko za łatwo pozbywa się ludzi"* [Ćwieluch 2014, s. 27].

Kolejny etap w życiu wykształconej i doświadczonej zawodowo kadry oficerskiej stanowi nierzadko trauma, jaka ma miejsce, gdy administracja przestaje się interesować wykształconym i zawodowo doświadczonym oficerem z chwilą jego przejścia do rezerwy.

Proponowane przydziały mobilizacyjne poprawiają statystyki terenowej administracji wojskowej, aczkolwiek *de facto* – bez twórczego wykorzystania oficerów w rezerwie (do 60 roku życia i 67 roku życia w powszechnym systemie emerytalnym). Obecnie w Polsce postrzegać to należy jako poważny problem, także w aspekcie finansowym[5].

Inaczej wygląda perspektywa oficera Bundeswehry czy armii USA. Ich armie kreują politykę kadrową i późniejsze pozytywne wykorzystanie wiedzy zainwestowanej w oficera. Tam polityka kadrowa obejmuje swym działaniem propozycje dalszego wykorzystania wiedzy i doświadczenia kadry zawodowej w środowisku cywilnym, np. w przemyśle obronnym, administracji państwowej i wszędzie tam, gdzie nie trzeba być bardzo młodym i sprawnym, lecz – co nie mniej ważne – odpowiednio wykształconym, charakterologicznie dobranym i doświadczonym pracownikiem. Ta-

4. Autorzy zaproponowali alternatywne rozwiązanie w zakresie wykorzystania wiedzy i doświadczenia oficerów rezerwy w strukturach proponowanej Agencji ds. Inwestycji Obronnych. Zob. [Wójtowicz, Nalepa 2013, ss. 45–70].

5. Na przykład koszt wyszkolenia jednego pilota F-16 oznacza wydatkowanie z budżetu państwa ok. 10,5 mln zł. W konsekwencji mamy wielu np. pilotów-emerytów po 40-tym roku życia, którzy nie otrzymali satysfakcjonujących propozycji dotyczących dalszej służby wojskowej, czy też podjęcia odpowiedniej pracy w środowisku cywilnym. Trzeba dodać, że problem ten jest szerszy, dotyczy kadry zawodowej w każdym rodzaju Sił Zbrojnych RP. J. Ćwieluch [2014], s. 26.

kie podejście umożliwia w pełni rozwój oficera zarówno, gdy pełni zawodową służbę wojskową, jak również po przejściu do rezerwy.

Szczególnym rozwiązaniem pozwalającym połączyć zdobyte doświadczenie oficera w służbie wojskowej mogłaby być być kontynuacja jego zatrudnienia w przemyśle obronnym. Praktyka dowodzi[6] potrzeby tworzenia zespołów wojskowo-cywilnych w zakresie skutecznej realizacji podjętego celu. Taka współpraca stwarzałaby możliwość zatrudnienia oficerów skierowanych do rezerwy w przemyśle obronnym. Sytuacja ta uzasadnia lepszą współpracę pomiędzy MON a poszczególnymi spółkami przemysłu obronnego.

Jak można dostrzec, aktualna sytuacja wyraźnie odbiega zarówno od standardów sojuszniczych, jak i unijnych. Często mówi się o wypełnianiu tych standardów, ale na słowach się zazwyczaj kończy.

Dostrzec należy przy tym kolejny problem, który dotyczy emigracji młodej generacji Polaków, dobrze wykształconych i niemających zamiaru podejmowania pracy w kraju przy obecnych zarobkach. Co prawda istnieją określone rozwiązania mające temu przeciwdziałać, ale – jak się wydaje – nie mają one racji bytu w XXI w.

Z dotychczasowych analiz dotyczących problemów współczesnego bezpieczeństwa – na co składa się także prawidłowa oraz postępowa edukacja – wynika, że *we współczesnym świecie istotne znaczenie mają: rozwój i rywalizacja. Natomiast istniejące zagrożenia, a szczególnie ze strony radykalnego fundamentalizmu, zmuszają do intensywnego współdziałania, a w określonych sytuacjach prowadzenia różnych form walki, ze zbrojną włącznie. Wynika stąd, że dla zapewnienia bezpieczeństwa nadal niezbędne są odpowiednie siły i środki zdolne do działania nie tylko w skali państwa, czy kontynentu, lecz również w obszarze międzykontynentalnym i globalnym* [Kaczmarek, 2008, s. 80].

Konsekwentnie należy dążyć do zapewnienia wymaganego poziomu, a następnie permanentnego doskonalenia oferty edukacyjnej uczelni wojskowych. Zasadnicze znaczenie w tym zakresie wywiera infrastruktura techniczna. Jak wskazywano niemal dekadę temu – standardem staje się wykorzystywanie na wszystkich poziomach kształcenia personelu wojskowego – techniki cyfrowej i systemów symulacyjnych, dzięki którym możliwe będzie generowanie wirtualnej „rzeczywistości pola walki" oraz sytuacji operacyjno-taktycznej. Część techniczną bazy treningo-

6. Koncepcja wyposażenia pododdziałów artylerii Wojsk Lądowych naszej armii w nowe systemy artyleryjskie, która pojawiła się na początku lat 90-tych ubiegłego wieku. W 1996 r. MON skierował zapytanie ofertowe do Huty Stalowa Wola, produkującej wcześniej samobieżne haubice 122 mm 2S1 Goździk, dotyczące opracowania i uzgodnienia założeń taktyczno-technicznych, opracowania projektu koncepcyjnego modułu dywizjonowego sześciu haubic 155 mm ze wszystkimi towarzyszącymi systemami wsparcia oraz przeprowadzenia przetargu na system wieżowy. Zob. R. Kostrow, M. Magier, Z. Pankowski (2006), *Artyleria XXI wieku,* Warszawa, s. 132.

wo – szkoleniowej żołnierzy stanowić powinny nowoczesne symulatory i trenażery, obejmując zarówno laserowe (elektroniczne) symulatory środków ogniowych jak również urządzenia do zgrywania (szkolenia osób funkcyjnych załóg platform bojowych), a także kompleksowego szkolenia załóg" [Ojrzanowski, 2008, s. 29].

Naprzeciw tej idei wychodziła opracowana w 2008 r. w MON *Wizja Sił Zbrojnych – 2030* (dalej: *Wizja*), która wskazuje, iż System edukacji wojskowej będzie dążył do sprostania wyzwaniom generowanym przez gwałtowny rozwój technologiczny, przeobrażenia zachodzące w sferze polityczno-militarnej oraz operacyjnej. Możliwość realizacji tak określonych celów zapewnić należy poprzez wdrożenie elastycznego systemu szkolenia i kształcenia ustawicznego, postrzeganego jako proces całościowy [Ojrzanowski, 2008, s. 28].

Realizowany on winien być w różnych formach, przez cały okres służby wojskowej – na bazie własnych ośrodków kształcenia, jak i placówek cywilnych. Uwzględnienia w jego ramach wymaga efektywny system zbierania wniosków i doświadczeń (ang. *lessons learned*), które wynikają z udziału sił zbrojnych w operacjach oraz implementacji tych wniosków do programów szkolenia i kształcenia, prowadzenia ćwiczeń, koncepcji operacyjnych oraz doktryn [Ojrzanowski 2008, s. 28].

Wydaje się celowym, aby absolwenci uczelni wojskowych mogli zasilać krajowy system agencyjny, np. Agencję Inwestycji Obronnych. Jest to rozwiązanie ważne z punktu widzenia gospodarczo-obronnego państwa. Wymaga jednak lepszego przygotowania absolwentów do wejścia nie tylko do służby wojskowej, ale i także wejścia na rynek pracy po jej zakończeniu [Polak 2012, ss. 63–63].

W ramach zapowiadanego programu „uczelni przyszłości" należałoby wzmacniać także pozycję polskiego, wyższego szkolnictwa wojskowego na arenie międzynarodowej. Dlatego też szkolnictwo to musi się zmieniać. Polska, będąc państwem-członkiem Sojuszu, potrzebuje oficerów profesjonalnych, doskonale wyszkolonych, którzy sprostają wysokim wymaganiom sojuszniczym w tym zakresie [Dudczyk, Mirosław 2012, ss. 2007–2015][7].

Powinno zatem włączyć się w ten proces wykładowców z zagranicy, tzn. przewidzieć praktyczny udział w programach kształcenia w polskich, wyższych uczelniach wojskowych. Ponadto należy zachęcać wybitnych krajowych uczonych

7. http://www.aon.edu.pl/2015/03/27/szkolenie-oficerow-rezerwy/ (dostęp: 20.06.2016). Istnieje potrzeba nie tylko szkolenia kadr pełniących służbę zawodową, ale również żołnierzy rezerwy. Kursy, realizowane w ramach krótkotrwałych ćwiczeń żołnierzy rezerwy, mają na celu zapoznanie i przygotowanie oficerów do wykonywania obowiązków służbowych, zgodnie z potrzebami jednostek organizacyjnych Sił Zbrojnych RP. W trakcie kursów nabywają oni umiejętności wykonywania zadań na prognozowanych stanowiskach, w tym wykorzystania systemów informatycznych wspierających działalność służbową.

pracujących za granicą i posiadających osiągnięcia naukowe do kontynuowania swojej drogi naukowej w Polsce.

Dostrzec należy również potrzebę rozwoju kształcenia na studiach doktoranckich. W ramach tego zamierzenia należy wspierać interdyscyplinarne oraz międzynarodowe programy studiów doktoranckich. Dla realizacji tego celu powinny być tworzone nowe i ambitne programy przy współpracy z ośrodkami naukowymi, instytutami Polskiej Akademii Nauk oraz innymi instytutami badawczymi.

Jednocześnie w uzupełnieniu tych planów trzeba mieć na uwadze potrzebę podejmowania inicjatyw podnoszących kompetencje zarządcze kadr kierowniczych i administracyjnych w wyższych wojskowych uczelniach.

Na etapie tych wyzwań planować trzeba prowadzenie działań mających na celu implementację w tych uczelniach zmian w zakresie zarządzania procesem kształcenia oraz nowe inicjatywy, podnoszące kompetencje dydaktyczne kadr uczelni wojskowych.

Infrastruktura systemu szkolnictwa wojskowego winna być oparta na nowoczesnych technologiach i systemach informatycznych. Należy mieć na uwadze fakt, że to nowoczesne technologie, umożliwiające wdrażanie nowoczesnych systemów uzbrojenia – będą stanowić formułę szkieletową zdolności operacyjnych przyszłych Sił Zbrojnych RP. W ślad za tym, tylko bardzo dobrze przygotowane kadry oficerskie zagwarantują optymalne wykorzystanie uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

Nowoczesne systemy dowodzenia wymagają właściwego współdziałania, co odnosi się do zintegrowanego procesu szkolenia z wykorzystaniem symulatorów, trenażerów i innych pomocy naukowych stosowanych w dydaktyce wojskowej. Dlatego też niezbędnym wydaje się inwestowanie w trenażery umożliwiające zgrywanie poszczególnych procedur obowiązujących podczas operacji wojskowych. Dla nich teatrem działań wojennych może stać się każde środowisko. Dostrzec należy przy tym rolę współczesnych systemów obserwacyjnych sojuszniczych Sił Zbrojnych, które tworzą niezbędne zabezpieczenie przed nagłymi zagrożeniami[8].

Sprzęt wojskowy wymaga bardzo wysokich nakładów finansowych. Trzeba dostrzec konieczność wydzielenia odpowiednich środków finansowych na rozwój szkolnictwa wojskowego. Krajowe uczelnie wojskowe posiadają swoje osiągnięcia

8. Na przykład, podczas wojen w Zatoce Perskiej ruchy wojsk nieprzyjacielskich monitorowały satelity zwiadowcze, które wskazywały lokalizację instalacji militarnych i uwidaczniały skalę zadawanych przeciwnikowi strat. Satelity z systemami wczesnego ostrzegania sygnalizowały zbliżające się ataki nieprzyjacielskie, satelity komunikacyjne umożliwiały nieprzerwaną komunikację pomiędzy centrami dowodzenia a jednostkami na linii frontu, satelity pogodowe natomiast pozwalały przewidzieć optymalne warunki do prowadzenia poszczególnych operacji. Zob. Parker 2008, s. 464.

w sferze edukacyjnej. Należy stworzyć im obecnie odpowiednie wsparcie finansowe, kadrowe i organizacyjne, aby zapewnić szanse rozwoju.

Ważnym elementem szkolnictwa wojskowego są relacje beneficjentów – słuchaczy studiów wyższych, nierozerwalnie związane z opiniami wykładowców – które należy brać pod uwagę w procesie nauczania. Wiodącym kryterium wydaje się także samoocena studentów w obszarze doświadczeń osobistych. Rozwój szkolnictwa jest więc determinowany wspólną wykładnią możliwości dydaktycznych wykładowców, jak również zdolności poznawczych i badawczych studentów [szerzej: Czuba, Jaworowicz, 2013, ss. 198–208].

Złą praktyką jest kierowanie na wyższe kursy obronne, studia podyplomowe i doktoranckie, a następnie niewykorzystanie potencjału umysłowego i kierowanie do dalszej służby bez związku z nabytym wykształceniem lub wręcz – do rezerwy kadrowej.

Dostrzec należy inne, równie negatywne zjawisko – określane mianem „turystyki lingwistycznej" wyższej kadry dowódczej, w sytuacji planów jej zwolnienia w najbliższym czasie do rezerwy. Taka pragmatyka ograniczać może rozwój młodszej kadry, będąc powodem do jej wcześniejszego zwolnienia – w związku z niespełnieniem wymogów stawianych przez MON.

Proces dydaktyczny wymaga pełnego zaangażowania wykładowcy, kreatywności i nowatorskiego podejścia do wykładów czy ćwiczeń lub laboratoriów. Właściwym podejściem byłby podział pracowników naukowych na „dydaktyków i praktyków", który jasno precyzowałby wymagania wobec kadry naukowo-dydaktycznej uczelni.

Obecnie kadra ta zaangażowana jest w proces dydaktyczny, w niewielkim stopniu może realizować się w projektach, nie mówiąc o indywidualnym rozwoju. Dlatego też należy dostrzec potrzebę przedmiotowego podziału, który nie deprecjonuje możliwości udziału w procesie dydaktycznym pracowników zakwalifikowanych jako kadra naukowo-badawcza, czyli praktyków.

Podział na „praktyków i dydaktyków" pozwoliłby właściwie wykorzystać potencjał naukowy kadry oraz jej doświadczenie[9]. Umożliwiłby określenie przez samych pracowników naukowych własnej ścieżki rozwoju. Ponieważ takie rozwiązanie

9. Wybitny specjalista praktyk nie zawsze posiada zdolność właściwego przekazu posiadanej wiedzy studentom, jednocześnie spotkanie na niwie nauki praktyków i dydaktyków zainicjuje spektakularnym rozwiązaniem połączenia najnowszych osiągnięć badawczych z właściwym przekazem dydaktycznym. Aktualnie brak jest kadry ukierunkowanej na dydaktykę. Rolę tę spełnia w dużej mierze kadra naukowo-badawcza, co nie jest najlepszym rozwiązaniem ze względu na czasochłonny proces przygotowania do wykładów.

w obecnym stanie prawnym jest wysoce problematyczne – celową byłaby dyskusja o nim w kręgach naukowych i administracyjnych.

Zakończenie

Podjęcie wyzwania, jakim jest adekwatne kształcenie oficerów w uczelniach wojskowych w Polsce, ujawnia mnogość interdyscyplinarnych problemów.

Działań w tym zakresie nie sposób sprowadzić do zapewnienia adekwatnej liczby placówek akademickich. Każda z nich, mimo realizacji analogicznych, a częściowo - takich samych funkcji, zachowuje swą odrębność, a także niezbędną tożsamość, zarówno w relacji do określonego rodzaju sił zbrojnych, jak i szeregu specyficznych procesów i zjawisk.

Muszą one natomiast efektywnie realizować funkcję kształcenia zasobów ludzkich Systemu Obronnego Państwa, w ramach powołanego do realizacji tej funkcji szkolnictwa wojskowego – w ujęciu systemowym.

Analiza kierunków oraz dotąd zrealizowanych reform tego systemu, w aspekcie funkcjonowania oraz doskonalenia krajowych uczelni wojskowych wskazuje, że nadal występują określone mankamenty dotychczasowych działań i rozwiązań systemowych, których próby wskazania, wraz z ocenami – zawiera niniejsza publikacja.

Choć mankamenty te przyczyniają się do ograniczenia efektów kształcenia oficerów w uczelniach wojskowych w Polsce, kluczowego rozwiązania systemowego o tym charakterze – doskonalenia systemu szkolnictwa wojskowego – nie należy sprowadzać jedynie do ich eliminacji w obecnej i przyszłej działalności tego systemu.

W konsekwencji, niezależnie od ww. działań, w publikacji dokonano określenia innych kategorii postulatywnych kierunków dalszego doskonalenia szkolnictwa wojskowego w Polsce, a także sprecyzowano potrzeby w zakresie badań – w aspekcie funkcji uczelni wojskowych oraz specyfiki ich działalności.

Dostrzec należy zasadność analogicznych badań dotyczących innych elementów systemu szkolnictwa wojskowego w Polsce, dotyczących w szczególności elementów rozwiązań ww. systemu, oprócz akademii wojskowych i wyższych szkół oficerskich – powołanych w miejsce funkcjonujących w chwili inicjacji tego systemu kilkadziesiąt innych jednostek organizacyjnych o statusie: szkół chorążych, szkół podoficerskich, szkół podchorążych rezerwy przy wyższych szkołach oficerskich lub innych jednostkach wojskowych, a także centrów oraz ośrodków szkolenia.

Niezależnie od przedstawionych wyników badań obejmujących kierunki dalszego doskonalenia szkolnictwa wojskowego w Polsce – w aspekcie funkcji i specyfiki

działalności uczelni wojskowych, za celowe uznać należy ponadto pogłębione badania dotyczące doskonalenia jego rozwiązań w aspekcie nowych współczesnych i prognozowanych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa państwa.

Bibliografia

Czuba B., Jaworowicz M. (2013), *Narracje edukacyjne studentów WAT. Analiza badań pilotażowych*, „Kwartalnik Bellona", 673, nr 2.

Ćwieluch J. (2014), *Zalatani*, Tygodnik „Polityka", 2981, nr 43.

Dudczyk J., Mirosław T. (2012), *Polski program żołnierza przyszłości*, „Kwartalnik Bellona", 669, nr 2.

http://www.aon.edu.pl/2015/03/27/szkolenie-oficerow-rezerwy/ (dostęp: 20.06.2016).

Kaczmarek J. (2008), *Współczesne bezpieczeństwo*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.

Kostrow R., Magier M., Pankowski Z. (2006), *Artyleria XXI wieku*, Oficyna Drukarska Jacek Chmielewski na zlecenie Wojskowego Instytutu Technicznego Uzbrojenia, Warszawa.

Obama B. (2006), *Odwaga nadziei*, Wydawnictwo Albatros, Warszawa.

Ojrzanowski M. (2008), *Wizja Sił Zbrojnych – 2030*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Departament Transformacji, Warszawa.

Parker G. (2008), *Historia sztuki wojennej. Od starożytności do czasów współczesnych*, Książka i Wiedza, Warszawa.

Polak A. (2012), *O potrzebie studiowania, uczenia się i czytania sztuki wojennej*, „Kwartalnik Bellona", 669, nr 2, ss. 63–64.

Sikorski W. (2010), *Przyszła Wojna*, Towarzystwo Autorów i Wydawców Prac Naukowych UNIVERSITAS, Kraków.

Wojtowicz B., Nalepa T., Nochala C. (2017), *Kształcenie w uczelniach wojskowych w Polsce – jako podstawa zapewnienia zasobów ludzkich Systemu Obronnego Państwa.Cz. 1. Kierunki i efekty dotychczasowych reform szkolnictwa wojskowego w Polsce – w aspekcie funkcjonowania oraz doskonalenia uczelni wojskowych – wybrane zagadnienia,* „Przedsiębiorczość i Zarządzanie", zeszyt 5, część I, red. Z. Wilk-Woś, M. Stępiński.

Wójtowicz B., Nalepa T. (2013), *Nowoczesne zarządzanie obronnymi inwestycjami sojuszniczymi i Unii Europejskiej*, „Wiedza Obronna" (Kwartalnik TWO), 244, nr 1.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2017
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190

Tom **XVIII** | Zeszyt **5** | Część **I** | ss. **189–205**

Marian Lutostański | malu61@wp.pl
Społeczna Akademia Nauk

Edukacja i bezpieczeństwo. Problematyczne podstawy tworzenia i funkcjonowania klasy mundurowej w liceum ogólnokształcącym

Education and Security. Several Remarks on The Military Classes in High School

Abstract The article is an attempt to demonstrate a problem of legal and organizational basis of creation and functioning. Security of the nation and the state sis closely related to the quality of education and training of the young. As practice shows, safety and education are the results of many situations in the country, including economic, political and social. In recent years, the character of the mission of the high school, as the basic units of general education system, has been a subject to modification. Introduced innovation is for example extending the education in military classes. It was pointed out that one of the main reasons for the introduction of such a model of education in secondary school was a population decline. Reflection on these phenomena is causing a lot of doubts and was the main prerequisite for the assessment of the correctness and accuracy of the adopted forms of education of young people in secondary school.
Key words: security, education, military class, organizational and legal conditions

…aby bez lęku dyskutować
o nowych pomysłach czy udzielać szczerej informacji zwrotnej…

G. Mazurkiewicz

[Wlazło, O przywództwie…]

Wprowadzenie

Od pierwszych lat nowego tysiąclecia młodzi Polacy edukują się w systemie oświaty opartej na założeniach reformy z roku 1999. Jednym z głównych celów tej reformy było przekształcenie systemu szkolnictwa z dwustopniowego w trójstopniowy. Wraz z wprowadzonymi zmianami, na nauczycielach liceum ogólnokształcącego spoczął główny ciężar przygotowania ucznia do pomyślnego zdania matury i stworzenia mu możliwości rozpoczęcia studiowania. Taki model edukacji stał się mocno kontrowersyjny. Nauczyciele liceum krytykowali poziom wiedzy gimnazjalistów [*Licea nie dla najsłabszych*, http://www.jarocinska.pl/..., dostęp: 25.11.2016 Zawisza, *Ekspertyza*…], a nauczyciele akademiccy umiejętności absolwentów szkół średnich. W takiej sytuacji, jednym z głównych, edukacyjnych wyzwań stała się konieczność podniesienia ogólnych kompetencji i umiejętności absolwenta liceum ogólnokształcącego. Przedsięwzięciu temu może służyć oparty na podejściu aksjologicznym program harmonijnego wychowania , który umożliwiałby osiąganie wysokiego, ogólnego poziomu intelektualnego i rozwoju fizycznego licealisty oraz pozwalałby na prawidłowy rozwój jego wrażliwości emocjonalnej.

Celem opracowania była próba wykazania mankamentów obecnego procesu edukacyjnego w klasie mundurowej liceum ogólnokształcącego. W jej trakcie skupiono się na trzech kwestiach:

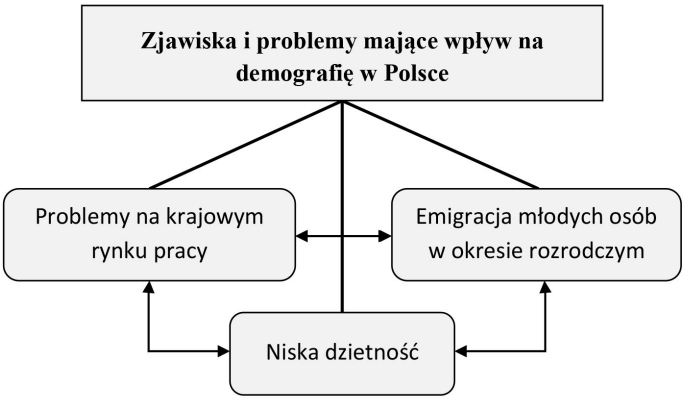
- przyczyny i skutki demografii a funkcjonowanie liceum ogólnokształcącego;
- formalnoprawne aspekty tworzenia i funkcjonowania klasy mundurowej w liceum ogólnokształcącym;
- potencjalne konsekwencje wynikające z aktualnego programu edukacyjnego w klasie mundurowej liceum ogólnokształcącego,

których pogłębiona analiza miała za zadanie udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy aktualna forma edukacji na rzecz bezpieczeństwa powinna mieć miejsce w nowym modelu edukacji w liceum ogólnokształcącym?

Przyczyny i skutki demografii a funkcjonowanie liceum ogólnokształcącego

Jednym z problemów, na jaki od kilkunastu lat napotyka wiele jednostek szkolnych typu liceum ogólnokształcące – obok jakości edukacji – jest zagrożenie ich istnienia. Zjawisko to pozostaje w ścisłej zależności z niekorzystną sytuacją demograficzną kraju. Chociaż objawy demografii zaobserwowano przed transformacją ustrojową państwa , to [*Społeczne skutki…* 2014, ss. 9–10] apogeum niżu demograficznego nastąpiło po akcesji Polski do Unii Europejskiej (UE) . Następstwa poakcesyjne były immanentnie związane z problemami o podłożu ekonomicznym i miały wpływ na demografię (rys. 1).

Rysunek 1. Zjawiska i problemy mające wpływ na demografię w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

Sytuacja taka skutkowała [Lutostański 2013, ss. 167–184] zwiększeniem obszarów biedy i przesunięciem całych grup społecznych na peryferie życia społecznego oraz rodziła poczucie braku perspektyw na szybką likwidację takiego stanu rzeczy. Poczucie to [Smoleń, *Społeczne skutki…*, s. 283 i n., https://www.ur.edu..., *dostęp: 24.11.2016]* nabrało nowego znaczenia i stało się synonimem wielu konfliktów, a nawet tragedii osobistych i rodzinnych. Remedium na wyjście z takiej sytuacji stała się emigracja zarobkowa, która przybrała charakter masowy – tabela 1. Z danych GUS wynika, że tzw. emigracja poakcesyjna skutkowała odpływem osób w okresie roz-

rodczym i ubytkiem urodzeń w Polsce, np. w roku 2011– 37,5 tys. Należy zauważyć, że coraz więcej Polek rodzi za granicą, np. według statystyk brytyjskich w tym kraju urodziło się 108 tysięcy dzieci w rodzinach emigrantów z Polski [*Emigracja: Blisko milion Polaków…*, www.pulshr.pl/..., dostęp: 25.11.2016].

Tabela 1. Szacunek emigracji z Polski na pobyt czasowy w latach 2004–2015 (liczba osób przebywających za granicą w końcu roku)

Obszar przebywania	Liczba emigrantów w tys.											
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
OGÓŁEM	1 000	1 450	1 950	2 270	2 210	2 100	2 000	2 060	2 130	2 196	2 320	2 397
EUROPA	770	1 200	1 610	1 925	1 887	1 765	1 685	1 754	1 816	1 891	2 013	2 098

Źródło: opracowanie własne, na podstawie: *GUS Notatka informacyjna*, Warszawa 5.09.2016, http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne [dostęp: 21.11.2016].

Z punktu widzenia interesu polskiego szkolnictwa, sytuacja taka [*Społeczne skutki poakcesyjnych…*, ss. 60–61] nie może być uznana za optymistyczną. Jako, że jednym z głównych problemów edukacji jest jej jakość, można spytać: jaka jest zależność pomiędzy jakością edukacji a emigracją. Wszak nic nie stoi na przeszkodzie, aby ci, którzy pozostali w kraju mieli dobre warunki do edukacji i by mogli uzyskiwać w jej procesie dobre wyniki? Chociaż takiemu rozumowaniu trudno zarzucić błąd logiczny, to należy zauważyć, że w ślad za ubytkiem szczególnie młodej, będącej w okresie prokreacyjnym populacji, zaczął się pogłębiać problem demograficzny, a jednym z jego skutków okazał się brak kandydatów do edukacji m.in. w liceum ogólnokształcącym. Naturalnym następstwem tego zjawiska było zagrożenie istnienia wielu szkół, a w konsekwencji utrata pracy zatrudnionych w nich nauczycieli. Okoliczność taka zainicjowała niebezpieczną grę, w której celem i stawką stało się istnienie szkoły oraz zachowanie miejsc pracy, natomiast narzędziem i elementem walki o ucznia stała się m.in. klasa mundurowa. *Trzeba proponować atrakcje, by przyciągnąć ucznia* [Kapica, *Moda na klasy…*], *Dyrektorzy szkół nie kryją zadowolenia. Popularność tych klas sprawia, że ich placówki nie są likwidowane* [*Klasy mundurowe….*]. Podejście takie może być uznane również za celowe. Od pewnego czasu obserwo-

wane jest bowiem zainteresowanie problematyką bezpieczeństwa zarówno wśród młodzieży kończącej naukę w gimnazjum, jak i wśród absolwentów szkół średnich, którzy ubiegają się o indeks studenta na kierunkach związanych z bezpieczeństwem . Tworzenie klas mundurowych może się więc wydawać działaniem wychodzącym naprzeciw zapotrzebowaniu społecznemu oraz poszerzającym wachlarz możliwości przy wyborze modelu edukacji i kształcenia. Jednakże w takiej kreatywności pojawia się nieprosta do zobrazowania w syntetycznej formie kwestia. Autor spróbuję jednak ją przybliżyć, udzielając odpowiedzi na dwa kluczowe dla sprawy pytania. Jako, że pytania te łączą się z problemami stanowiącymi osnowę niniejszego opracowania, zostaną zamieszczone wraz z próbą udzielenia odpowiedzi, przy omawianiu trzeciego zagadnienia – problemu.

Formalnoprawne aspekty tworzenia i funkcjonowania klasy mundurowej w liceum ogólnokształcącym

Proces tworzenia klasy mundurowej w liceum ogólnokształcącym rozpoczyna organ szkoły – dyrektor na podstawie uchwały rady pedagogicznej. Za podstawę prawną takiej aktywności przyjmowane jest w szczególności rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 9 lutego 2002 r. w sprawie warunków prowadzenia działalności innowacyjnej i eksperymentalnej przez publiczne szkoły i placówki [Dz. U. z 2002 r. poz. 506, z późn. zm.]. Analiza tego aktu prawnego pozwala postawić pytanie: czy wskazana podstawa prawna, stosowana przez kierownictwo liceum ogólnokształcącego oraz akceptowana przez kuratora oświaty i organ prowadzący szkołę, jest wystarczająca do aktywności edukacyjnej w przyjętej formule? Za problematyczne należy uznać tworzenie klasy mundurowej w oparciu o regulację prawną, normującą wyłącznie kwestie „innowacji pedagogicznej" oraz „eksperymentu pedagogicznego". Jeżeli uwzględnimy powyższe oraz zważymy, że funkcjonowanie klasy mundurowej polega najczęściej „… na wprowadzeniu dodatkowej tematyki w nauczaniu obowiązkowych przedmiotów lub realizacji dodatkowych przedmiotów według autorskich programów nauczania [*Klasy mundurowe w systemie bezpieczeństwa narodowego RP*, www.wszop. edu.pl...", *dostęp: 30.11.2016]*, to w każdej z wymienionych formuł działalności pedagogicznych trudno znaleźć miejsce na tworzenie i funkcjonowanie klasy mundurowej w liceum ogólnokształcącym. Należy podkreślić, że kluczowe dla sprawy wyrażenia „innowacja pedagogiczna" oraz „eksperyment pedagogiczny" ukierunkowują poszczególną formułę działalności pedagogicznej na po-

prawę jakości pracy i skuteczności kształcenia w szkole. Według wskazanego rozporządzenia [§1 ust. 1 i 2] „innowacja pedagogiczna" oznacza nowatorskie rozwiązania programowe, organizacyjne lub metodyczne, mające na celu poprawę jakości pracy szkoły w publicznych szkołach oraz placówkach, natomiast, „eksperyment pedagogiczny" obejmuje działania służące podnoszeniu skuteczności kształcenia w szkole, w ramach których są modyfikowane warunki, organizacja zajęć edukacyjnych lub zakres treści nauczania, prowadzone pod opieką jednostki naukowej.

Poszerzanie zakresu nauczania w szkole o ogólnym charakterze nauczania o aspekty specjalistyczne, nietypowe dla jej charakteru i w oparciu o wątpliwe podstawy prawne, w sposób naturalny musi wywoływać szereg trudności w procesie konstruowania oraz praktycznej realizacji specjalistycznego nauczania. W takiej sytuacji trudno się dziwić problemom wskazywanym przez samych organizatorów klasy mundurowej [http://gazeta. policja.pl/997/ archiwum …, dostęp: 6.12.2016]: … *musieliśmy lawirować między przepisami i poruszać się na wyczucie. Przed rozpoczęciem roku szkolnego trzeba napisać program zajęć w oparciu o wytyczne MEN, a dla klas o profilu policyjnym takich wytycznych po prostu nie ma. Mamy też kłopoty z obozem szkoleniowym: czy powinien on stanowić część programu klasy policyjnej? Jeśli tak, to jakie zajęcia ma obejmować i czy w ogóle powinien być obowiązkowy? W ostatnie wakacje grupa licealistów wyjechała na tygodniowy obóz (…) – nie wszyscy mogli wziąć w nim udział ze względu na koszty*". Nietrudno spotkać również opinie [http://gazeta.policja.pl/997/archiwum …, dostęp: 6.12.2016], że brak szczegółowych aktów prawnych regulujących tworzenie i działanie klas mundurowych powoduje, iż … *szkoły we własnym zakresie określają główne zasady funkcjonowania takich klas (…), co skutkuje dużą różnorodnością programową i organizacyjną oraz zróżnicowanymi dodatkowymi wymogami: (…) Z uwagi na brak przedmiotowych podręczników, od nauczyciela prowadzącego wymaga się umiejętności tworzenia materiałów dydaktycznych. Problemem jest też właściwa organizacja zajęć w szkole, a także bezpieczeństwo podczas obozów szkoleniowych*.

Uwzględniając tylko powyższe ustalenia, niełatwo o potwierdzenie, że tworzenie w liceum ogólnokształcącym klasy z elementami specjalistycznego nauczania ma związek z podnoszeniem ogólnego rozwoju intelektualnego i psychofizycznego ucznia i wpływa na poprawę jakości merytorycznej nauczania oraz skuteczność pracy nauczycieli w realizacji misji przypisanej tego typu szkole.

Potencjalne konsekwencje wynikające z aktualnego programu edukacyjnego w klasie mundurowej liceum ogólnokształcącego – spostrzeżeń kilka

Ułomności formalnoprawne tworzenia i funkcjonowania klasy mundurowej w liceum ogólnokształcącym mogą generować potencjalne konsekwencje dla uczącej się w takiej klasie młodzieży – głównie tej, która poważnie myśli o studiowaniu. Toteż rozważając kwestię jakości nauczania i uczenia się w tego typu szkole, warto zwrócić uwagę w szczególności na dwa powiązane ze sobą aspekty wyrażone w pytaniach (wspomniane przy zakończeniu omawiania pierwszego problemu badawczego):

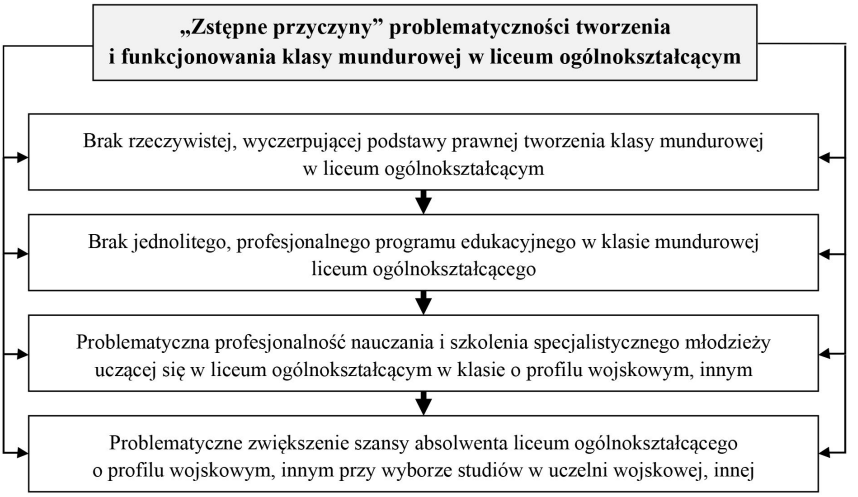
1) czy obecna forma realizacji oferty edukacyjnej w klasie mundurowej w liceum ogólnokształcącym zapewnia osiąganie odpowiedniej jakości szkolenia specjalistycznego i wysokiej ogólnej jakości edukacji wyrażającej się w (ogólnym) intelektualnym oraz fizycznym rozwoju ucznia w tego typu szkole?

2) czy uczeń klasy mundurowej jest skutecznie przygotowywany do podjęcia studiów wyższych na wybranym specjalistycznym kierunku w uczelni kształcącej kandydatów do tzw. służb mundurowych?

Poszukiwanie zobiektywizowanej odpowiedzi na powyższe pytania wymagało analizy danych źródłowych, w tym: regulacji prawnej, opinii uczniów i nauczycieli, opinii docierających ze środowiska służb mundurowych. Próba odpowiedzi została poprzedzona refleksją nad tym: a) czym aktualnie jest klasa mundurowa?, b) na czym polega nauka w takiej klasie?, c) jaka jest misja liceum ogólnokształcącego? W wyniku dociekań ustalono: a) w ogólnym ujęciu można przyjąć, że istota klasy mundurowej wyraża się w podejmowanych problemach nauczania i uczenia się specjalistycznego w zależności od charakteru profilu takiej klasy (wojskowy, policyjny, pożarniczy, inny); b) podejmowanie specjalistycznych problemów, aby przyniosło pożądany rezultat, wymaga m.in. odpowiednio przygotowanej kadry nauczycielskiej, specjalistycznego zaplecza dydaktycznego, programu nauczania i czasu na jego realizację; c) misja liceum ogólnokształcącego [*Koncepcja pracy szkoły…*] polega na przyjęciu na siebie zapewnienia uczniowi możliwości realizowania planów i rozwijania zainteresowań po to, by mógł on zdobyć taki zasób wiedzy i umiejętności, który umożliwi mu, już jako absolwentowi, podjęcie kształcenia w szkołach wyższych i uczelniach. Z misji takiej jednoznacznie wynika potrzeba uzyskiwania wysokiej jakości nauczania i dochowania standardów przypisanych liceum ogólnokształcącemu. Stanisław Wlazło wskazuje [za: Sznajder, *Jakość – co to jest…*], że: *Jakość pracy szkoły, to zadowolenie klientów edukacji ze spełnienia przez tę edukację standardów*. Wyniki analizy da-

nych z różnych źródeł, uprawnioną do ogólnej konstatacji: trwający obecnie proces edukacyjny w klasie mundurowej liceum ogólnokształcącego jest obarczony istotną, dozą problematyczności, która źle rokuje rezultatom nauczania w takiej klasie i realizacji misji takiej szkoły. Przemawiać za tym może kilka „zstępnych przyczyn" (rys. 2).

Rysunek 2. „Zstępne przyczyny" problematyczności tworzenia i funkcjonowania klasy mundurowej w liceum ogólnokształcącym



Źródło: opracowanie własne.

Przyczyny problematyczności tworzenia i funkcjonowania klasy mundurowej w liceum ogólnokształcącym uprawniają do postawienia tezy: jeżeli przyczyny wskazanej formy edukacyjnej spotkają się z akceptacją, to sens tworzenia i utrzymywania klasy mundurowej w tego typu szkole można uznać za oczywiście dyskusyjny. Wskazując na kwestię rokowania co do rezultatów nauczania i uczenia się w klasie mundurowej liceum ogólnokształcącego, warto zwrócić uwagę również na aspekt wychowania patriotycznego jako na ideę tworzenia klasy mundurowej w tego typu szkole [http://klasamundurowa.pl/, dostęp: 1.12.2016]: *Kształcenie młodzieży z klas mundurowych powinno następować w duchu wartości patriotycznych*. Przywołując ten krótki, ale ważny *passus*, nasuwa się pytanie: czy w szkole (niezależnie od profilu) może być miejsce na wychowanie inne niż w duchu wartości patriotycznych?

Zróżnicowane podejście do tej doniosłej kwestii w każdej szkole, niezależnie od poziomu nauczania, a może w liceum ogólnokształcącym w szczególności, musi być uznane za działanie oczywiście nieprzekonujące. O ile ze zrozumieniem można przyjąć zróżnicowaną liczbę godzin przeznaczonych na poszczególne przedmioty – stosownie od profilu klasy – to podejście do kwestii „ducha wartości patriotycznego wychowania" powinno być realizowane niezależnie od typu szkoły i profilu klasy na możliwie najwyższym, jednolitym poziomie. Obowiązek taki powinien być trwały, ponadklasowy – ogólnoszkolny.

Poza podniesionymi powyżej kwestiami, rozważany model edukacyjno-szkoleniowy w liceum ogólnokształcącym każe wątpić w jego skuteczność przy zapewnianiu wysokich umiejętności kandydatom do studiowania w uczelniach kształcących na potrzeby służb mundurowych. Sytuacja taka może mieć związek z wprowadzeniem do programu nauczania dodatkowych przedmiotów specjalistycznych, których nauczanie, absorbując dużą ilość czasu, może również wpływać na rozpraszanie uwagi ucznia. Ponadto sposób nauczania specjalistycznego, z powodów o których mowa poniżej, może „zniekształcać" jego wyobrażenie o rzeczywistym, profesjonalnym kształceniu oraz jego rezultatach. Specyfika nauczania w klasie mundurowej z jednej strony ogranicza czas, który uczeń liceum ogólnokształcącego powinien przeznaczać na przyswajanie wiedzy ogólnej oraz na rozwój psychofizyczny (pomijając kwestię wolnego czasu), z drugiej zaś strony przeznaczony czas na specjalistyczną edukację i szkolenie może nie być wystarczający do zapewnienia odpowiedniego poziomu wyszkolenia specjalistycznego. Uwarunkowania te w konsekwencji narażają absolwenta na redukowanie jego szans w ubieganiu się o indeks w uczelniach wojskowych, policyjnych, pożarniczych bądź innych. Wskazują na to również absolwenci klas mundurowych [http://www.strazak.pl/ …, dostęp: 2.01.2017]. Ponadto, wprowadzanie edukacji specjalistycznej do programu liceum ogólnokształcącego m.in. poprzez próbę nauczania specyficznego, często „wymuszonego" zachowania w różnych sytuacjach i miejscach[1], może mnożyć pytania z tezą, w tym takie: czy jest możliwe pogodzenie dwóch ambitnych wyzwań – ogólnego i specjalistycznego w tego typu szkole, czy rekomendowane kandydatom do klasy mundurowej możliwości uzyskania zwiększonych szans w jakościowej rywalizacji o stu-

1. W praktyce (jeden) nauczyciel nie jest w stanie przeprowadzić lekcji z całą klasą bez naruszenia zasad metodyki szkolenia. Klasa stanowi zbyt liczną grupę, by mógł on poprawnie przeprowadzić praktyczne zajęcia, np. z zasad zachowania się „pojedynczego ucznia w mundurze", jak i nauki elementów „musztry bojowej", i innych ćwiczeń praktycznych – pomijając aspekt miejsca (przeważnie brak miejsca w obiektach szkolnych), pory roku, warunków atmosferycznych, innych. A skoro tak, to nauka/szkolenie w klasie mundurowej może skutkować nabyciem przez uczniów złych nawyków.

diowanie w szkole lub uczelni kształcącej *stricte* na potrzeby służb mundurowych można uznać za wystarczająco uprawnione. Stawiając takie pytania, warto wskazać także na to, iż dążenie organizatora klasy mundurowej, by program „edukacji mundurowej" w liceum ogólnokształcącym był jak najbardziej dostosowany do wymagań, które są stawiane kandydatom ubiegającym się o przyjęcie do służb mundurowych, może pozostawać w sprzeczności z jakościową realizacją programu liceum ogólnokształcącego. Należy również wskazać, że mundurowy program edukacyjny liceum ogólnokształcącego przewiduje współpracę z jednostkami partnerskimi, w ramach której zajęcia praktyczne odbywają na placach i obiektach poza szkołą (w jednostkach patronackich)[2]. Przywołane aspekty edukacyjne i szkoleniowe, towarzyszące edukacji w klasie mundurowej, pozwalają zauważyć, że realizacja zamierzeń mieszanych – edukacyjno-szkoleniowych, narażona jest na uzyskiwanie efektów odwrotnych do zamierzonych. Oznacza to, że wartość „zużytego czasu" może nie zrównoważyć wartości uzyskanych, wyrażonych w umiejętnościach. Ponadto, towarzyszące uczniowi „rozpraszacze uwagi" (np.: nowe otoczenie, uwarunkowania, warunki pogodowe, metody i formy szkolenia) mogą skutecznie osłabić jego koncentrację na podstawowych zadaniach przypisanych licealiście – na opanowaniu programu liceum ogólnokształcącego.

Jeżeli powyższe dociekania przyjmiemy za godne uwagi, to będziemy musieli uznać aktualny model edukacyjny w klasie mundurowej liceum ogólnokształcącego za komplikujący spełnienie oczekiwań zarówno absolwenta liceum, jak i uczelni. Każda uczelnia bowiem oczekuje na maturzystów o możliwie wysokim poziomie wiedzy i umiejętności. Za symptomatyczną należy uznać opinię oficera Wojska Polskiego [http://www.rp.pl/Plus-Minus/310209928-Klasy-mundurowe …, dostęp: 1.12.2016]: *W większym stopniu zależy nam na ludziach, którzy mają wykształcenie techniczne, prawo jazdy, kurs płetwonurka lub skoczka spadochronowego niż tylko ukończoną szkołę średnią w klasie mundurowej. To za mało – mówi mi jeden z oficerów Wojska Polskiego (woli pozostać anonimowy)*. Wypada także powtórzyć słowa Barbary Obrębskiej [2002, s. 287, www.cejsh. icm.edu.pl/..., *dostęp: 5.12.2016]*: *Sukces życiowy ma stać się udziałem ludzi kompetentnych – wyposażonych w głęboką wiedzę i liczne umiejętności…*

Proponowany przez liceum ogólnokształcące zakres edukacji w klasie mundurowej, mimo że może być interesujący dla młodego kandydata do szkoły średniej, to jednak rodzi wątpliwość, czy jego stosunek do kraju oraz do odpowiedniego rodzaju

2. Charakter dawnych techników przy fabrykach. Pojawia się tu problem podległości – ministrowi właściwemu do spraw edukacji, czy ministrowi właściwemu do spraw obrony narodowej, a może temu i temu – w jakim zakresie? Trzeba również pamiętać, że nie zawsze osoby przydzielone do nauki/szkolenia praktycznego w jednostkach patronackich spełniają wymagania pedagogiczne.

służby mundurowej lub innej grupy dyspozycyjnej[3] nie jest traktowany zbyt prosto. Gdyby tę tezę przyjąć za prawdziwą, to powstałą sytuację trudno uznać za służącą edukacji polskiej młodzieży. Chociaż autorowi nie brakuje życzliwości dla wspierania dążeń proobronnych, to trudno mu znaleźć uzasadnienie tego, by liceum ogólnokształcące, którego misją jest troska o ogólny rozwój ucznia i wyposażenie go w niezbędną wiedzę oraz umiejętności będące podstawą do szerokiego spektrum studiowania, przybierało charakter edukacji „okołozawodowej", a tym samym wkraczało w kompetencje szkół przygotowujących do zawodu (szkoły zawodowej, technikum, a może szkoły kadetów)[4]. Wskazane problemy w mniejszym stopniu dotyczą absolwentów klasy mundurowej liceum ogólnokształcącego, którzy swoją przyszłość planują związać ze służbami mundurowymi, lecz niekoniecznie poprzez studiowanie w uczelniach wyższych [Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy …, art. 12 ust. 1, pkt 2; Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o policji …, art. 25 ust. 1].

Analiza zjawiska nakazuje postawienie dwóch pytań, w zasadzie retorycznych: czy zasygnalizowane problemy nie stanowią wystarczającego argumentu, by uznać je za *de facto* redukujące szanse życiowe wielu młodych Polaków i czy w aktualnej sytuacji uprawnione jest rekomendowanie takiego modelu nauczania i uczenia się osobom pragnącym studiować w uczelniach kształcących na potrzeby służb mundurowych.

Prowadzone dociekania byłyby obarczone istotną wadą, gdyby nie uwzględniały przynajmniej próby udzielenia odpowiedzi na pytanie: co zrobić, aby młodzież licealna – zdolna intelektualnie i posiadająca predyspozycje psychofizyczne do służby wojskowej lub w innych formacjach o hierarchicznej strukturze i organizacji odpowiadającej wykonywanym zadaniom i pragnąca związać z nimi swoje życie – mogła rozwijać okazywane zainteresowania już na etapie szkoły średniej. Wiele przemawia za tym, by do czasu opracowania doskonalszego modelu edukacyjnego wzorować się w tym zakresie na pracy nauczycieli i aktywności młodzieży szkół średnich z grupy o zainteresowaniach społecznych[5] [*Rozwój zainteresowań dzieci i młodzieży*, http://www.spbudziwoj..., dostęp: 5.12.2016]. Uwzględnienie licznych faktów na-

3. O grupach dyspozycyjnych więcej: Maciejewski 2014.

4. Obserwacja zjawiska, doświadczenie autora, a także przyzwoitość akademicka nakazują zasygnalizowanie problemu. Angażowanie uczniów klas mundurowych do udziału w uroczystościach – w szczególności jako zwarte pododdziały i na zasadach przyjętych w wojsku, jest mocno dyskusyjne (zbyt długi czas na przygotowanie się do „występu", nadmiernie obciążenie młodego organizmu; a jednocześnie zbyt krótki czas by metodycznie przeprowadzić takie przygotowanie). Niemetodyczne szkolenie – niedostatek merytorycznych instruktorów, pomijanie etapów i elementów szkolenia itp. – może spowodować groźne następstwa w późniejszym okresie. Szczególnie szkodliwe jest długie przebywanie w wymuszonej postawie stojącej.

5. Zainteresowania takie dzieli się na trzy ogólne grupy: społeczne, rozrywkowe i osobiste.

tury teoretycznej i praktycznej pozwala rekomendować wszystkim osobom interesującym się ogólną edukacją oraz problematyką bezpieczeństwa, by takie pasje rozwijali i doskonalili w tematycznych kołach zainteresowań (wojskowym, policyjnym, straży granicznej, innym) [Skrzyński, *Szkolne koła zainteresowań*, http://oswiataiprawo..., dostęp: 11.12.2016]. Funkcjonowanie takich kół stworzyłoby licealistom podstawową możliwość zdobywania wiedzy i umiejętności specjalistycznych. Koła zainteresowań mogłyby współpracować z profesjonalnymi, patronackimi jednostkami. Współpraca np. z jednostkami Wojsk Obrony Terytorialnej[6] stwarzałaby uczniom możliwości poszerzania specjalistycznej teorii i zdobywania umiejętności praktycznych [*Koła zainteresowań w Zespole Szkół* …, http://zsmosina..., dostęp: 11.12.2016]. Dawałaby też szansę, bez zagrożeń dla programu nauczania, zweryfikowania i ukierunkowywania zamiłowań ucznia na wczesnym etapie edukacji bez negatywnych dla niego konsekwencji.

Analiza tworzenia i funkcjonowania klasy mundurowej w liceum ogólnokształcącym (od roku 2012) prowadzi do postawienia tezy: w istniejącej sytuacji warto przeprowadzić badania obejmujące jakość naboru do klasy mundurowej i osiągane rezultaty oraz porównać je z wynikami uczniów z klas o innych profilach nauczania[7]. Potrzebę przeprowadzenia badań uzasadniają aktualne przepisy prawne i organizacyjne dotyczące klasy mundurowej oraz potencjalna ograniczoność edukacyjna w takiej klasie. Kto takimi badaniami (pomijając uczniów) powinien być najbardziej zainteresowany, kto powinien je przeprowadzić i co powinien nimi objąć?

Jako że kontrola jakości edukacji pozostaje we właściwości (w szczególności) kuratora oświaty, to on (lub na jego zlecenie) powinien przeprowadzić takie badania [Sznajder, *Jakość – co to jest?*…, dostęp: 9.12.2016][8]. Badania powinny objąć m.in.: określenie liczby absolwentów klas mundurowych ubiegających się o przyjęcie do szkół kształcących na potrzeby tzw. służb mundurowych; przyczyny negatywnego wyniku rekrutacji do tych szkół; ocenę „jakości świadectwa dojrzałości" – wyników

6. Współpraca z jednostkami Wojsk Obrony Terytorialnej, których nieszablonowe sposoby szkolenia i działania oraz „przywiązanie do terenu" mogłyby w wielu aspektach rozwijać prawidłowe postawy i umiejętności ochronno-obronne młodych obywateli z pożytkiem dla szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodu i państwa.

7. Autor podjął wstępne przygotowanie do przeprowadzenia badań w tym zakresie.

8. Za Danutą Elsner można wskazać, że chociaż w edukacji wciąż nie ma zarówno definicji jakości odnoszącej się wprost do działań edukacyjnych, jak i dostępnych wyników badań na temat zastosowania kompleksowego zarządzania jakością (TQM), to istnieją wymienione przez Hopkinsa wyznaczniki, które będą pomocne przy charakteryzowaniu efektywnych szkół. Na potrzeby opracowania można wymienić tylko pięć: kierownictwo jest zorientowane na realizację programu nauczania; nacisk położony jest na uczenie się; cele są jasno określone, a oczekiwania wysokie; monitorowanie działań jest prowadzone systematycznie; działania szkoły są wspomagane przez administrację oświatową.

uzyskanych przez uczniów klasy mundurowej z egzaminów maturalnych. Za pozytywną w tym zakresie można uznać zapowiedź kierownictwa Policji: (…) *niewykluczone, że takie polecenie będzie przekazane do Biura Prewencji* [http://gazeta.policja..., dostęp: 6.12.2016].

Zakończenie – wnioski

Dociekania obejmowały wybrane aspekty tworzenia i funkcjonowania klasy mundurowej w liceum ogólnokształcącym. Niełatwym zadaniem było przedstawienie problemu badawczego w sposób niewywołujący wrażenia kwestionowania edukacji na rzecz bezpieczeństwa.

Prowadzone rozważania pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

1) Nauczanie i uczenie się w liceum ogólnokształcącym wymaga dochowania misji edukacyjnej przypisanej takiej szkole.

2) Tworzenie klasy o charakterze specjalistycznym w liceum ogólnokształcącym narusza standardy szkoły ogólnokształcącej i nie jest w pełni zgodne z jej misją.

3) Brak regulacji prawnej tworzenia klasy mundurowej w liceum ogólnokształcącym oraz brak jednolitego programu nauczania w takiej klasie wprowadza dowolność tworzenia zasad, sposobów oraz form nauczania i szkolenia uczniów.

4) Przyjmowane metody i formy szkolenia specjalistycznego licealisty mogą negatywnie wpływać na uzyskiwane przez niego zarówno rezultaty w takim szkoleniu, jak i osiągnięcia w procesie nauczania ogólnego.

5) Możliwość uczenia się w klasie mundurowej może być błędnie odbierana przez kandydata do liceum ogólnokształcącego jako zwiększenie szansy do studiowania w wybranej uczelni kształcącej na potrzeby tzw. służb mundurowych.

6) Zdobywanie wiedzy i umiejętności w liceum ogólnokształcącym w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodu i państwa może i powinno odbywać się, oprócz obowiązkowej edukacji na rzecz bezpieczeństwa, w ramach naukowych kół zainteresowań w kooperacji z branżowymi jednostkami patronackimi.

7) Rozwijanie zainteresowań młodzieży problematyką bezpieczeństwa wymaga poszukiwania nowych, efektywnych form nauczania i szkolenia.

8) Proces edukacyjny młodzieży klasy mundurowej liceum ogólnokształcącego powinien uwzględniać m.in. badania jakościowe obejmujące nauczanie ogólne i specjalistyczne.

9) Badania, o których mowa w pkt. 8., powinien przeprowadzać w szczególności kurator oświaty, a także komórki organizacyjne właściwe w sprawie kształce-

nia studentów w uczelniach podlegających zarówno ministrowi właściwemu do spraw obrony narodowej, jak i ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

10) W przypadku utrzymania aktualnej formy edukacji w klasie mundurowej liceum ogólnokształcącego, niezależnie od badań, o których mowa w pkt. 8 i 9, uważa się za konieczne opracowanie regulacji prawnej normującej edukację specjalistyczną w tego typu szkole. Przygotowanie takiej regulacji powinno być w gestii ministra właściwego do spraw edukacji w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw obrony narodowej oraz z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych.

Bibliografia

Balicki W. (1994), *Wstęp* [w:] *Gospodarcze problemy transformacji ustrojowej*, red. **W. Balicki**, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań.

Emigracja: Blisko milion Polaków mieszka w Wielkiej Brytanii, www.pulshr.pl/.../emigracja-blisko-milion-polakow-mieszka-w-wielkiej-brytanii,3694, [dostęp: 25.11.2016].

GUS Notatka informacyjna, Warszawa 5.09.2016,

http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/migracje-zagraniczne, [dostęp: 21.11.2016].

Kapica T., *Moda na klasy mundurowe kwitnie*, http://www.nto.pl/wiadomosci/opolskie/art/4575733, moda-na-klasy-mundurowe-kwitnie,id,t.html, [dostęp: 30.11.2016].

Klasy mundurowe. Czego uczą się ich uczniowie?, http://www.rp.pl/Plus-Minus/310209928-Klasy-mundurowe-Czego-ucza-sie-ich-uczniowie.html#ap-5, [dostęp: 1.12.2016].

Klasy mundurowe w systemie bezpieczeństwa narodowego RP, www.wszop.edu.pl/do-pobrania/ pobierz,27,3,0?fp=./.../Klasy%20mundurowe%20, [dostęp: 30.11.2016],

Koła zainteresowań w Zespole Szkół w Mosinie w 2015 r., http://zsmosina.powiat.poznan.pl/kola_ zainteresowan.html, [dostęp: 11.12.2016].

Koncepcji pracy szkoły I Liceum Ogólnokształcącego im Karola Miarki w Mikołowie, www.1lomiarka.szkolnastrona.pl/1lomiarka/.../ koncepcja_pracy_szkoly_(z_poprawkami).p..., *[dostęp: 8.12.2016].*

Kosicki M., *Polska transformacja 1989 – 2012: Sukces czy porażka,* www.mises.pl/wp-content/uploads/2014/06/Polska-transformacja-1989-2012.pdf., [dostęp: 17.11.2016].

Licea nie dla najsłabszych, http://www.jarocinska.pl/artykuly/licea-nie-dla-najslabszych, 6240.htm., [dostęp: 25.11.2016].

Lutostański M. (2016), *Bezpieczeństwo. Uzupełniający komponent architektury ochrony bezpieczeństwa narodu i państwa*, Wyd. Difin, Warszawa.

Lutostański M. (2015), *Ubóstwo, marginalizacja społeczna oraz wykluczenie społeczne a bezpieczeństwo narodu i państwa* [w:] *Zarządzanie wybranymi podmiotami bezpieczeństwa w Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Stepień-Trela, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie", t. XVI, z. 6, cz. I. Wyd. Społeczna Akademia Nauk, Łódź-Warszawa.

Lutostański M. (2013), *Współczesny obraz edukacyjnych nierówności a bezpieczeństwo społeczne i narodowe* [w:] *Współczesne bezpieczeństwo społeczne*, red. nauk. M. Kubiak, M. Minkina, Wyd. UP-H Siedlce.

Maciejewski J. (2014), *Grupy dyspozycyjne. Analiza socjologiczna*, Wydanie drugie rozszerzone, Wyd. UWr, Wrocław.

Obrębska B. (2002), *Prezentowanie własnych zainteresowań, uzdolnień i poglądów uczniów na forum publicznym*, Acta Universitatis Lodziensis, Folia Litteraria Polonica 5, www.cejsh.icm.edu.pl/ cejsh/element/ bwmeta1.element.hdl_11089_8869/c/277-286.pdf*, [dostęp: 5.12.2016]*

Rozwój zainteresowań dzieci i młodzieży, http://www.spbudziwoj.itl.pl/glowna_pliki/lewa_pliki/publikacje_ pliki/publikacja_37.htm., [dostęp: 5.12.2016].

Skrzyński D., *Szkolne koła zainteresowań*, http://oswiataiprawo.pl/porady/szkolne-kola-zainteresowan/, [dostęp: 11.12.2016].

Smoleń M., *Społeczne skutki transformacji gospodarczej w wymiarze lokalnym*, https://www.ur.edu. pl/file/46917/19_smolen.pdf.*, [dostęp: 24.11.2016].*

Społeczne skutki poakcesyjnych migracji ludności Polski. Raport Komitetu Badań nad Migracjami Polskiej Akademii Nauk, PAN, Warszawa 2014.

Sznajder A., *Jakość – co to jest?*, „Jakość w edukacji", http://www.szkolnictwo.pl/index.php?id=PU1970, [dostęp: 9.12.2016].

Wlazło S., *O przywództwie*, http://www.pws.dsw.edu.pl/artykuly/ewaluacja/itemlist/user/65-stefanwlaz% C5%82o, [dostęp: 9.12.2016].

Zawisza M., *Ekspertyza „Kompetencje i kwalifikacje uczniów szkół zawodowych na obszarach niemetropolitalnych"*, www.defs.pomorskie.eu/.../5...i...szkół.../52976f73-d555-4ae 3-be-76-0f6fbd5d2 eb5, [dostęp: 25.11.2016].

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, z późn. zm.).

Ustawa o policji z dnia 6 kwietnia 1990 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 1782, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 września 2003 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1726, z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 9 lutego 2002 r. w sprawie warunków prowadzenia działalności innowacyjnej i eksperymentalnej przez publiczne szkoły i placówki (Dz. U z 2002 r., Nr 56, poz. 506).

http://gazeta.policja.pl/997/archiwum-1/2008/numer-44-112008/30989,Marzenia-granatowego-mundurka.print, [dostęp: 6.12.2016].

http://klasamundurowa.pl/, [dostęp: 1.12.2016].

http://www.rp.pl/Plus-Minus/310209928-Klasy-mundurowe …, [dostęp: 1.12.2016].

http://www.strazak.pl/index.php?topic=22965.0, [dostęp: 2.01.2017].

Część III

Bezpieczeństwo międzynarodowe

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2017
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190

Tom **XVIII** | Zeszyt **5** | Część **I** | ss. **209–219**

Paweł Mielniczek | pawelmielniczek@outlook.com
Uniwersytet Warszawski

Kasjan Wyligała | kasjan.wyligala@yahoo.com
Uniwersytet Warszawski

International Legal Status of an Unmanned Marine System

Abstract: In this paper, we try to answer, what is the legal status of an unmanned marine system under international law. First, we review various documents relevant to international law of the sea, in search for definition of a ship or other watercraft, broad enough to cover an unmanned marine system. Second, we try to find an answer on what international legal framework governs the navigation and certain activities of an UMS, as well as who bears international responsibility for any damage caused by it.
Key words: Unmanned marine system, Unmanned surface vehicle, USV, Law of the sea, Ships, Drones, International law

Introduction

In this article, we attempt to clarify the legal status of an unmanned marine system under international law. Our research purpose is: a) to identify characteristics that must be met to classify an object as a ship or other watercraft under various definitions provided in international law of the sea, b) to answer, whether or not, an unmanned marine system (UMS) falls within any of these definitions, and c) to recommend the future regulation of an UMS under public international law. Accordingly,

our paper is structured as follows: first, we conduct a comparative study of various binding and non-binding international documents in search of relevant terms and definitions. Then, we assess their relevance to determining international legal status of an UMS. Next, we answer questions on what framework governs the navigation and certain activities of an UMS, as well as who bears responsibility for it. Finally, we provide our conclusions *de lege lata* and *de lege ferenda*.

Does an UMS Fall Within Definitions of Ships and Other Watercrafts Under International Law of the Sea?

The United Nations Convention on the Law of the Sea [1982] (UNCLOS) does not include definition of a ship. However, it defines a warship and we will start our analysis from this term. Under art. 29 of UNCLOS, a 'warship' means 'a ship belonging to the armed forces of a State bearing the external marks distinguishing such ships of its nationality, under the command of an officer duly commissioned by the government of the State and whose name appears in the appropriate service list or its equivalent, and manned by a crew which is under regular armed forces discipline'. Art. 8 of the Geneva Convention on the High Seas [1958] contains almost an identical definition of a warship.

Also non-binding documents compiling international law contain similar definitions of a warship. Oxford Manual of the Laws of Naval War [1913] in art. 2(1) defines a warship as any ship 'belonging to the State which, under the direction of a military commander and manned by a military crew, carry legally the ensign and the pendant of the national navy' [https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/265?OpenDocument].

San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea [1994] in para 13(g) states that a 'warship' means 'a ship belonging to the armed forces of a State bearing the external marks distinguishing the character and nationality of such a ship, under the command of an officer duly commissioned by the government of that State and whose name appears in the appropriate service list or its equivalent, and manned by a crew which is under regular armed forces discipline'. In para 13(h) it describes an auxiliary vessel as 'a vessel, other than a warship, that is owned by or under the exclusive control of the armed forces of a State and used for the time being on government non-commercial service'. Finally, according to para 13(i), 'merchant vessel' means 'a vessel, other than a warship, an auxiliary vessel, or a State vessel such as a customs or police vessel, that

is engaged in commercial or private service' [https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/560?OpenDocument].

In order to qualify as a warship under UNCLOS, a vessel must be manned by a crew being under regular armed forces discipline. A similar solution had been adopted in art. 8 of the Geneva Convention on the High Seas 1958. The crew under regular armed forces discipline constitutes an element of definition of warship also in para 13(g) of San Remo Manual as well as Oxford Manual of the Laws of Naval War 1913, art. 2 para 1. If there are any questions as to whether these definitions extend to a crew exercising remote control over an unmanned vehicle, these are answered negatively by the word 'manned', which appears in all of the above documents. Thus, an UMS is clearly not a warship under international law in its current shape.

There are some specialised treaties, which seem to include unmanned marine system within the scope of terms 'ship' or 'vessel' for the purposes of their application. For instance, International Convention on Salvage [1989] in art. 1(b) provides '[v]essel means any ship or craft, or any structure capable of navigation'. The term 'navigation' is broader than maritime transportation. The *Collins Online Dictionary* describes navigating as 'traveling over, through, or on (water, air, or land) in a boat, aircraft, etc.' [http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/navigate]. International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties (1969) in art. 2 para 2 defines ship as '(a) any sea-going vessel of any type whatsoever, and (b) any floating craft, with the exception of an installation or device engaged in the exploration and exploitation of the resources of the sea-bed and the ocean floor and the subsoil thereof'.

Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea [1972] in rule 3(a) defines a 'vessel' as covering 'every description of water craft, including non-displacement craft, WIG craft and seaplanes, used or capable of being used as a means of transportation on water'. Under rule 3(e), the 'seaplane' includes 'any aircraft designed to manoeuvre on the water'. In rule 3(f), in turn, a 'vessel not under command' means 'a vessel which from the nature of her work is restricted in her ability to manoeuvre as required by these Rules and is therefore unable to keep out of the way of another vessel'. Finally, the rule 3(m), describes a 'Wing-In-Ground (WIG) craft' as 'a multimodal craft which, in its main operational mode, flies in close proximity to the surface by utilizing surface-effect action'.

Also the above mentioned definition of vessel under the Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea [1972], is broad enough to cover the UMS. However, this definition applies unless 'the context otherwise requires', implying that some provisions may require to assume a narrower defi-

nition, which includes the crew. Next, definition of a 'vessel not under command', does not allow to seek conclusion that an ordinarily unmanned device, such as UMS, is similar to an abandoned ship. Especially as 'abandonment is an intentional relinquishment of all right, title and possession of a thing without the intention of ever reclaiming it' [Lipka 1970, p. 97]. Finally, definition of a 'Wing-In-Ground (WIG) craft', indicates, that the current international legal framework usually applies the strict definitions only if they are functionally necessary for establishing rules concerning some detailed area of regulation.

Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air [2000], supplementing the UN Convention Against Transnational Organised Crime [2000], in its art. 3(d) defines 'vessel' as 'any type of water craft, including non-displacement craft and seaplanes, used or capable of being used as a means of transportation on water, except a warship, naval auxiliary or other vessel owned or operated by a Government and used, for the time being, only on government non-commercial service'.

International Convention on Salvage [1989], International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties [1969], Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea [1972] and Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air [2000] all include definitions broad enough to classify a UMS as a ship or vessel. These treaties certainly are applicable to a UMS.

Next, there is a number of treaties that include definitions of ships by reference to 'vessels'. International Convention for the Unification of Certain Rules of Law relating to Bills of Lading [1924] describes ship in its art. 1(d) as 'any vessel used for the carriage of goods by sea'. International Convention for the Prevention of Pollution from Ships [1973] in art. 2(4) defines ship as 'vessel of any type whatsoever operating in the marine environment, including hydrofoil boats, air-cushion vehicles, submersibles, floating craft and fixed or floating platforms'. Under the London Treaty for the Limitation of Naval Armament [1936], art. 1(B)(5) and (6), 'Minor war vessels' are 'surface vessels of war, other than auxiliary vessels, the standard displacement of which exceeds 100 tons (…)'; 'Auxiliary vessels are naval surface vessels the standard displacement of which exceeds 100 tons (102 metric tons) (…)'.

Also International Convention for the Safety of Life at Sea [1974] in part 'A' of its Annex, provides definitions of a passenger ship, cargo ship, a tanker, fishing vessel and a nuclear ship, which all refer to a general term of 'ship' or a 'vessel', presenting no added value from the perspective of classifying the UMS. Finally, the Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage [2001] provides in its art. 1(8) that 'State vessels and aircraft' mean 'warships, and other vessels or aircraft that were

owned or operated by a State and used, at the time of sinking, only for government non-commercial purposes, that are identified as such and that meet the definition of underwater cultural heritage'.

Dictionaries describe ordinary meaning of the word 'vessel' by reference to a ship and *vice versa*. According to *Collins Online Dictionary*, ship is 'a vessel propelled by engines or sails for navigating on the water, esp a large vessel that cannot be carried aboard another, as distinguished from a boat' [http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/ship_1]. Vessel is 'a passenger or freight-carrying ship, boat, etc' [http://www.collinsdictionary.com]. According to *English Dictionary* [Geddes & Grosset 2002], ship is 'a large seagoing vessel' [p. 313], and vessel is 'a ship' [p. 372]. As a result, we might get trapped in an *idem per idem* error. There is also an opinion that 'vessel' is a broader term than a 'ship', but at the same time, it covers only units used for transportation [Vallejo 2015, p. 411]. Even if we follow this reasoning, we would end up trapped in an *ignotum per ignotum* error, still not knowing, whether 'vessel' refers to manned units only. Thus, it would be controversial to regard a UMS as a ship or a vessel in treaties, which use these terms without any further definition.

That being said, some norms seem to assume that a ship is a manned unit. For instance, art. 10 para 1(b) of the Geneva Convention on the High Seas 1958 obliges every State to such measures for ships under its flag as are necessary to ensure safety at sea with regard to their manning and labour conditions for crews taking into account the applicable international labour instruments. Then, the duty to render assistance (art. 12 of this act) shall rest on the master of a ship. Among other examples, there is art. 27 para 3 of UNCLOS, which provides that in case a state is about to exercise criminal jurisdiction on board of foreign ship, the coastal state shall, if the master so requests, notify a diplomatic agent or consular officer of the flag State before taking any steps, and shall facilitate contact between such agent or officer and the ship's crew.

On one hand, due to incompleteness of international law, if certain treaty lacks precise definition of terms used in the course of its application, one can attempt to cite a definition provided in another treaty, or even in domestic law [Góralczyk 2015, para 56]. This, however, has to be done carefully and on a case-by-case basis, since international law is not dependent on concepts of domestic law [Góralczyk 2015, para 56]. On the other hand, structural interpretation indicates that in international law of the sea there are norms assuming that a ship or vessel is always manned.

It would seem that a golden mean would be a functional interpretation. It would suggest, that a UMS is a ship, but not governed by norms requiring existence of any attribute of an ordinary ship inconsistent with characteristics of a UMS (e.g. duty to render assistance requires presence of crew aboard). This interpretation, however,

bears a significant error: it implies two meanings of one word. It would entail two different legal regimes for two types of units, both called ships. Such reasoning must also be rejected.

What Legal Framework Governs Navigating a UMS and Engaging it in Non-Military Activities?

As analysis conducted in the first part of this article shows, in international law of the sea there is no framework specifically designed for drones. A need for regulation is obvious, but we are also interested, what are the current rights and obligations of States with respect to drones. Although some norms may be applicable by analogy, one must be very careful not to understand it in a way which puts on States new, unacceptable obligations.

First, it seems that the freedom of navigation is a grey area for UMS. Even stateless ships do not enjoy freedom of navigation understood as a right provided in art. 90 of UNCLOS. Similarly, it is easier to argue that also UMS is not protected by the principle of exclusive jurisdiction of the flag State and may not claim any immunities. There is also an argument that '…although stateless ships do not have flag states, there are in reality always other states whose rights are affected by unlawful interferences with the ship. Typical examples include the national state of persons on board the ship, or who owns the ship, or property on board it' [Butler 2016, pp. 247–248]. What is more, although it is imaginable to fulfil the conditions for granting nationality to ships (art. 5 of the Geneva Convention on the High Seas 1958 and art. 91–4 of UNCLOS) with respect to the unmanned marine systems, there is hardly any State practice with registering such systems to substantiate this interpretation.

'A ship without a flag will be deprived of many of the benefits and rights' under law of the sea [Shaw 2008, p. 611–615]. For instance, it would be extremely hard to argue that UMS enjoys a right to innocent passage, enshrined in art. 17 of UNCLOS. This right is accorded specifically to ships of all States and must not be broadened by a creative interpretation. This does not imply that a UMS has no rights while navigating through the sea – it is at least protected as a property. For instance, it seems to be protected against piracy, as under art. 101 of UNCLOS, piracy consists i.a. of acts 'against a ship, aircraft, persons or property in a place outside the jurisdiction of any State'.

What is interesting, there can be a case when an autonomous marine system, due to some error or even an insubordination (if artificial intelligence becomes sufficiently

developed) wanders to the territorial sea of another state. We can draw an analogy to lost animal, which becomes an estray. The person who finds it, usually needs to publish a Notice of Estray, so that the owner of the estray has a limited time to reclaim it. If he fails, another person (usually the finder) can claim ownership over such property [https://www.animallaw.info/article/law-acquisition-property-find-going-dogs].

On the other hand, similarly to jurisdiction over foreign vessels engaged in illegal activities, also UMS used to illegal activities can be intercepted as long as it is necessary and proportionate to neutralize the danger and/or held its owner liable. Following the requirements laid down in UNCLOS would confine such possibilities of interception to certain maritime zones and to the extent of jurisdiction of the coastal State. For instance, within the contiguous zone, 'the coastal State may exercise the control necessary to: (a) prevent infringement of its customs, fiscal, immigration or sanitary laws and regulations within its territory or territorial sea; (b) punish infringement of the above laws and regulations committed within its territory or territorial sea' (art. 33(1) of UNCLOS).

Once it is assumed that a UMS can navigate over the high seas, it must adhere to the existing legal framework. However, it is disputable, whether all norms pertaining to ships, which are practicable with respect to UMS, are applicable. It is hard to tell the possible criteria for differentiating between norms, which are applicable by analogy, and which are not. For instance, it would be controversial to claim that such units, as ships owned or operated by a State and used only on government non-commercial service, enjoy both complete immunity on the high seas (art. 96 of UNCLOS) and a limited immunity within the territorial sea (art. 32 of UNCLOS). There is an opinion that this matter falls rather within the area of international customary law, but its author does not examine its detailed content in this respect [http://opiniojuris.org/2012/06/14/the-international-law-of-the-sea-a-treaty-for-thee-customary-law-for-me/].

We think the best solution was adopted in the Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea [1972], which definition of vessel seems to cover an unmanned marine system. In rule 1(e), it provides that 'Whenever the Government concerned shall have determined that a vessel of special construction or purpose cannot comply fully with the provisions of any of these Rules (…) such vessel shall comply with such other provisions (…) as her Government shall have determined to be the closest possible compliance with these Rules in respect of that vessel'. Such answer is the most certain for all other international legal acts: it would be controversial to claim that certain rights accorded to traditional ships extend to UMS, but it is far easier to require that a UMS adheres to obligations imposed on master the ship to the closest possible extent.

What Legal Framework Governs Military Activities of a UMS?

Next, there is a question of applicability of the international humanitarian law and other international legal regimes to the actions taken by unmanned marine systems. The San Remo Manual in para 1 states that 'the parties to an armed conflict at sea are bound by the principles and rules of international humanitarian law from the moment armed force is used' [https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/560?OpenDocument]. The party which controls or pre-programs an unmanned marine system is internationally responsible for its activities [http://www.unmanned-ship.org/munin/wp-content/uploads/2013/11/MUNIN-D7-2-Legal-and-Liability-Analysis-for-Remote-Controlled-Vessels-UCC-final.pdf]. However, according to Captain A. Norris, the implications are more complex. The author distinguished three different situations when unmanned is: (1) not a vessel, (2) a vessel, but not a warship, and (3) a warship. Ad. (1). In this case, it has no navigational rights, enjoys immunity only as a property, has no entitlement to perform certain navigational functions and the navigational provisions of IMO Conventions are inapplicable. It also cannot exercise belligerent rights. Ad. (2). In this case, an unmanned marine system is entitled to navigational rights, has a ship immunity, but not UNCLOS immunities, can perform certain navigational functions and the applicability of navigational provisions of the IMO Conventions varies. It cannot exercise belligerent rights. Ad. (3). In this case, such warship is entitled to navigational rights, immunity, certain navigational functions, and the navigational provisions of IMO Conventions apply only in the COLREG (International Regulations for Preventing Collisions at Sea) part. It can exercise belligerent rights [Norris 2013, p. 60].

Even though a "'military device' is currently not a term of art under international law", as D Vallejo points, "[w]hile this is a new area of law and is still being developed, classifying UMVs, as 'military devices,' will not only save time but is the best choice of status as to avoid conflict in the international law community" [Vallejo 2015, p. 414]. Now, as it is not a ship, it can be regarded both as a movable property, and as a tool used to engage in certain activities.

Concluding remarks

In public international law, the status of unmanned marine system is not clearly regulated. It is not a warship and, with respect to most treaties, it would be controversial to qualify it as a ship or vessel. However, we can summarise our conclusions *de lege lata* into

a statement that some norms pertaining to these vessels may apply by way of analogy. There are also some specialised treaties, which seem to include unmanned marine system within the scope of terms 'ship' or 'vessel' for the purposes of their application.

Thus, we reach a similar conclusion to M. Valencia, who wrote: 'In a world of increasing use of spy planes including UAVs (unmanned aerial vehicles) such as the ever improving Global Hawk, and spy ships including unmanned surface vessels (USVs) and now unmanned underwater vessels UUVs, their missions are rapidly outstripping relevant laws and regulations' [Valencia 2011].

Currently, the U.S. Navy, Marine Corps and Coast Guard joint publication *The Commander's Handbook of the Law of Naval Operations* (2007), defines an 'unmanned surface vehicle' as 'a water craft that are either autonomous or remotely navigated and may be launched from surface, subsurface, or aviation platforms', but does not address their international legal status [http://www.jag.navy.mil/documents/NWP_1-14M_Commanders_Handbook.pdf]. A future definition of a military UMS tailored to cover the most recent developments, could follow the pattern of following definition of a military aircraft: any watercraft '(i) operated by the armed forces of a State; (ii) bearing the military markings of that State; (iii) commanded by a member of the armed forces; and (iv) controlled, manned or preprogramed by a crew subject to regular armed forces discipline' [*Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare*, Section A, para 1(x)].

Since there could be doubts as to whether the last mentioned definition covers also traditional warships, as a *de lege ferenda* postulate we recommend to separate these terms by including the word 'unmanned'. That way, the future regulation of vessels would benefit from a basic distinction between manned and unmanned units. Constant advancement of technology allows us to point out that, depending on its individual characteristics, a UMS will be, and to some extent, already is able to: a) pose significant military threat, b) pose significant espionage threat, c) be used for purposes similar to merchant ships (e.g. carrying cargo), d) be used to assist search and rescue missions, e) be used for monitoring of traffic within maritime zones f) be used for scientific purposes. In each of these cases, specifics of a UMS are different than those of a manned ship.

As argued, in law of the sea there are norms concerning ships (*e.g.* duty to render assistance), which require physical human presence and would not apply to UMS. There are also some norms, like the right to innocent passage or principle of exclusive jurisdiction of the flag State, which are too complex as to assume that States would agree to apply them in the same way also to unmanned units. Just these two arguments reveal a need for a new regulation of UMS in international law of the sea.

Bibliography

Manual on International Law Applicable to Air and Missile Warfare (2009), Program on Humanitarian Policy and Conflict Research at Harvard University.

Oxford Manual of the Laws of Naval War (1913), https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/265?OpenDocument [accessed 17 March 2017].

The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations (U.S. Navy NWP 1-14M, 2007), http://www.jag.navy.mil/documents/NWP_1-14M_Commanders_Handbook.pdf [accessed 17 March 2017].

San Remo Manual on International Law Applicable to Armed Conflicts at Sea (1994), https://ihl-databases.icrc.org/ihl/INTRO/560?OpenDocument [accessed 17 March 2017].

Allen C., *The International Law of the Sea: A Treaty for Thee; Customary Law for Me?*, http://opiniojuris.org/2012/06/14/the-international-law-of-the-sea-a-treaty-for-thee-customary-law-for-me/ [accessed 17 March 2017]

Butler G., Ratcovich M. (2016), *Operation Sophia in Uncharted Waters: European and International Law Challenges for the EU Naval Mission in the Mediterranean Sea* "Nordic Journal of International Law", 85.

Góralczyk W., Sawicki S. (2015), *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie,* 16*th* edn.,Wolters Kluwer.

Lipka L. (1970), *Abandoned Property at Sea: Who Owns the Salvage 'Finds'*?, "William & Mary Law Review", 12(1).

Norris A. (2013), *Legal Issues Relating to Unmanned Maritime Systems Monograph*, Homeland Security Digital Library, https://www.hsdl.org/?view&did=731705 [accessed 17 March 2017].

Shaw M. (2008), *International Law*, Cambridge University Press.

Vallejo D. (2015), *Electric Currents: Programming Legal Status into Autonomous Unmanned Maritime Vehicles*, "Case Western Reserve Journal of International Law", 47(1), http://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1024&context=jil [accessed 17 March 2017].

Valencia M. (2011), *Intelligence Gathering, the South China Sea, and the Law of the Sea*, Nautilius Institute, http://nautilus.org/napsnet/napsnet-policy-forum/intelligence-gathering-the-south-china-sea-and-the-law-of-the-sea/ [accessed 17 March 2017].

Yang H. (2006), *Jurisdiction of the Coastal State over Foreign Merchant Ships in Internal Waters and the Territorial Sea*, Springer.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2017
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190

Tom **XVIII** | Zeszyt **5** | Część **I** | ss. **221–237**

Wasyl Gulay | gulayvasyl@gmail.com
Uniwersytet Narodowy „Politechnika Lwowska"

Olga Lalak | olga.lalak1988@gmail.com
Uniwersytet Narodowy „Politechnika Lwowska"

Implementation of the European Integration Trajectory of Ukraine and Moldova in the Context of "Hybrid War" with the Russian Federation: Aspects of Information Security of an Individual, Society and the State

Abstract: The article reveals the information content of a new type of military confrontation, the "hybrid war", as a tool for the implementation of the revanchist geopolitical policy of the Russian Federation in the post-Soviet space in general and for the obstruction of implementing the path towards the integration of Ukraine and Moldova into the European Union in particular. Moldova can serve for Ukraine as a positive example of an efficient implementation of the European path under difficult circumstances in domestic and foreign policy and not of the simulation of modernization of the country for the preservation of latent political practices under the threat of losing the national sovereignty. Despite the external attempts of Russia to destabilize the domestic situation in Moldova and the objective realities of the fight with latent political practices on the way to the implementation of the European choice, the country achieved notable results which need to be consolidated and it is required to expand the spheres of modernization according to the EU standards, in particular, with regard to providing information security of an individual, society and the state in the context of systemic and mass use of information and psychological weapons by the Russian Federation.

Key words: Ukraine, Moldova, Russian Federation, "hybrid war", information security of an individual, society and the state

The problem and its relevance. A chosen topic of the research is aimed at exploring the information content of a new type of military confrontation, the "hybrid war", as a tool for the implementation of the revanchist geopolitical policy of the Russian Federation in the post-Soviet space in general and for the obstruction of implementing the path towards integration of Ukraine and Moldova into the European Union in particular.

Analysis of the recent research. The theoretical and methodological principles of the research of information security in general and manipulative and propaganda technologies of conducting modern information and psychological wars in particular are suggested in the works of the Ukrainian researchers Oleksandra Dzobania,Volodymyra Horbulina, Yevhena Mahdy, Mykhaila Trebina, however there are no comprehensive studies of the indicated problems which could be useful to the Polish academic community considering that in the context of implementation of the Russian revanchist geopolitical strategy Poland is viewed as one of the main objects of aggression, in particular, with the use of a wide arsenal of information and psychological weapon in general and for the artificial escalation of relations with Ukraine in particular. This article is an attempt of solving research tasks set in the recent publications of the authors [Gulay 2015, pp. 69–79; Lalk 2015, pp. 59–67].

The goal and task of the research. The goal of this work is an attempt of an interdisciplinary analysis of the information and psychological weapon as a tool for the "hybrid war" of the Russian Federation in order to maintain control over the post-Soviet space. The following research tasks must be completed according to the target goal:

- to define the essence of the technical-technological and humanitarian threats to the information security of an individual, society and the state;
- to define the structure, forms and characteristic features of the information and psychological weapon as a tool for the "hybrid war" of Russia and political communication in the crisis period;
- to point out the typical risks and threats of the information and psychological weapon use for impeding the implementation of the strategic path of Ukraine and Moldova towards the integration into the European Union.

The theoretical and methodological approaches to defining the threats to the information security of an individual, society and the state

A well-known Ukrainian specialist in the information security sphere Oleksandr Dzioban rightly points out that a determining character of influence on the individual, society and the state lies in three basic forms. Firstly, by means of generating a public ideal, national ideology, abstract ideas of the attributes of a proper in different areas of social life. Secondly, by means of the formation of worldview ideas about things and relations that can be evaluated through the lens of right and wrong, truth and falsehood, beauty and ugliness, permitted and forbidden, fair and unfair, etc. Thirdly, social values constitute a part of the psychological structure of a person in the form of personal values being one of the sources for the motivation of a person's behavior. The internal and external information influence creates different levels of threat to a safe existence of an individual, society and the state. The information security has a direct access to the security of the national interests in the information sphere, influences the ability of an individual, society and the state to prevent harm to vital information interests, to actively counteract real information threats and to pursue an active policy of ensuring their interests [Dzoban 2015, pp. 31–32].

In order to build an effective system of information security, the level of significance (importance, relevancy) of information threats must be evaluated. It should be taken into consideration that although threats can be aimed at different properties of information (confidentiality, integrity, accessibility, reliability, etc.) it is necessary to somehow provide the possibility to compare the significance of these threats as well as to define an integral estimation of the level of these threats. The international standards suggest using the risk of threats as an indicator of the significance of threats which is understood to mean a possible damage occurring as a result of the implementation of a partial threat or a whole number of threats. The orientation of risk towards the final result, consequence of the threat effect (set of threats) and not towards the fixation of a certain property of information, at which the threat is aimed, ensures the use of the risk as a universal indicator of the threat level. Structurally risk is the result of probability of threat implementation and quantitative evaluation of damage caused by the implementation of this threat [Arkhypov, Arkhypova 2014, pp. 21–22].

One of the most appropriate definitions of a technical-technological dimension of information security and protection of information according to Yuriy Nesteriak

is protection of information and supporting infrastructure from random and intentional impacts of inartificial and artificial nature due to which damage is caused to owners or users of information and to the infrastructure supporting them. The information security is ensured by means of information protection. The information protection in its turn is a set of measures aimed at the provision of the required level of information security [Nesteriak 2014, p. 106].

Along with technical-technological components of the information security a particular attention should be paid to the issues of protection from a harmful influence of information and information vulnerability of an individual, society and the state.

The information security of an individual is the state of protection of mind and health of individuals from a destructive information influence that leads to an inadequate perception of reality by them and (or) deterioration of their physical condition. The threats to information security of an individual are understood to mean a set of conditions and factors that have an impact on the information sphere, have a negative (destructive) information and psychological influence and/or threaten to the exercise of lawful human rights and freedoms. In particular, it should be taken into consideration that information attacks are aimed at the damage of different areas of mind by means of relevant points of influence: a) creation of the information obstruction during provision of information (information queue); b) agitation of a negative information dominant i.e. false reality; c) deterioration of a fundamental identification of a person; d) intensification of negative states manifestation: fear, complexes, vices, etc.; e) locking the capability of a person to analyze information, draw own critical conclusions and accept different opinions; f) collapse of will i.e. locking a person's aspiration for action because of fear, inability to make decisions and carry out them [Kolotii 2016].

The information security of a society is a possibility for the society and its individual members to freely exercise their constitutional rights connected with the possibility of free acquisition, creation and dissemination of information as well as the level of their protection from a destructive information influence. The threats to the information security of a society are defined as a set of conditions and factors which have impact on the information sphere and can lead to the malfunction of social authorities, destabilization and disorganization of the life of society.

The information security of the state is the state of its protection when special information operations, acts of external information aggression, information terrorism and unlawful interception of information by means of special technical facilities, cybercrimes and other destructive information influence do not cause significant damage to the national interests.

The threats to information security of the state are understood to mean a set of conditions and factors that have an impact on the information sphere and can impede the state to fulfill its main functions. The most dangerous threats to the state are the uncontrolled spread of information weapons, cyberterrorism and implementation of the concept of "information war" including the information and psychological war. The following phenomena constitute a potential threat: unfair competition, violation of intellectual property rights, industrial espionage and failure to provide information to the government authorities which is required to make management decisions.

The objects of information security are people's consciousness and mind, information systems and networks of different range and designation. A person, group of persons, society, the state and world community are normally referred to the social objects of information security. The subjects of information security are the state that exercises its functions through the relevant bodies; citizens and other organizations and unions which have powers to implement the information security according to the legislation [Hnatiuk, Riabyi 2013, p. 11].

The objects of providing the information security of the state are information and telecommunication infrastructure (subjects and facilities of creation, dissemination and transfer of information); information (personal, confidential, state-owned and restricted); consciousness (of a person, group of persons and society).

The system of the information security provision must comprise a set of preventive measures aimed at granting the guarantees concerning the protection of vital interests of a person, society and the state as well as an adequate response to all range of information security factors with the view of protecting national interests and national security [Oliinyk, 2013, p. 9].

Thus, a required level of the information security is ensured by a set of political, economic and organizational measures aimed at prevention, detection and neutralization of the circumstances, factors and actions which can cause damage or impede the exercise of information rights, needs and interests of the country and its citizens.

The role of information and psychological weapons as a tool for the "hybrid war" of the Russian Federation against Ukraine

The concept of a "hybrid war" has been used in a considerable number of modern wars being distinguished by the following main features: "hybrid war" is a type of

asymmetric actions that integrates military and unmilitary tools of confrontation and covers the theater of direct conflict, administrative zone and interstate relations; innovative technologies and mobilization facilities (cyber warfare, information and communication technologies) are typical of it, however the development of new types of lethal weapons is not mandatory; network and polycentric forms (structures) are important subjects of confrontation; it comprises a set of actions of diplomatic, military, information, economic and ecological nature, etc.; a range of "hybrid threats" is extremely wide: traditional military, guerilla and terrorist, information and psychological and other high-tech (for example activities in energy sphere, cyber-attacks, "climate weapons", etc.); the role of special forces, guerilla and rebel, terrorist and other non-government groups, including transnational crime, becomes more significant in "hybrid wars" [Sliusarenko 2015, p. 182].

Special mention should be made of the understanding of the hybrid essence of warfare expressed by the scientists of the state that resorts to such type of war from the beginning of the 21st century the most frequently i.e. the Russian Federation. According to the influential Russian military theorists, hybrid operations are the operations to tear away the territory of another state based on a range of measures of political and diplomatic, information and propaganda, financial and economic as well as military nature [Kyselev, Vorobev 2015].

It is quite obvious that Russia used the concept of "hybrid war" against Ukraine which is, to a large extent, unique from a structural and functional point of view: in form it is "hybrid" but in content it is "asymmetrical". The nature of this new type of war was best demonstrated first by the annexation of the Autonomous Republic of Crimea by the Russian Federation in spring 2014 and then by the support of local extremist militants and a full-scale invasion of the Russian units into the Eastern regions of Ukraine. Although each specific element of this "hybrid war" is not essentially new and was used almost in all wars in the past, however the coherence and interconnection of these elements, dynamics and flexibility of their use as well as a growing role of the information factor are unique. The information factor, at that, becomes a separate component in certain cases and turns out to be of no less importance than a military one [Horbulin 2015].

For example, as of 2015 the Russian Federation ranked first internationally in the government expenditures for propaganda. A total government support of pro-government mass media in Russia reached 48.65 billion rubles a year (1.6 billion US dollars) [Kolotii 2016].

The efficiency of the use of methods and means of information war is actually confirmed by all military conflicts of the last decades. The combination of traditional

forms of information warfare with the recent advances in the sphere of information technologies started to significantly affect the course and result of the conflict resolution and achievement of stated objectives by means of the conduct of information and psychological operations [Chernyk, Shumka 2013].

Although the concept of "information operations" was not directly used in the documents of many countries, including Ukraine and Russia, however such operations are widely conducted for ensuring the political, economic and other interests of governments, political parties and political movements, for the exercise of power and ensuring the national interests. The main task of the information operations is to manipulate collective consciousness for such purposes as, for example, introduction of the defined ideas and beliefs into the public consciousness and consciousness of individuals; disorientation of people and dissemination of false information; weakening of people's beliefs and society foundations; intimidation of the population [Horbulin, Dodonov, Lande 2009, p. 8].

According to the well-known Ukrainian scientists, the information war unlike, for example, a wide-ranging public discussion is characterized by the following: hidden economic, political and other objectives that are included into the content of information pressure partially or not included at all; positiveness of argument, unacceptability of opponent's position; discredit of ideological attitudes, spiritual and value orientations of the opponent, competencies and morality of its administrative institutions, their internal public and external prestige; other features connected with ethno-national, religious and other specific nature of the target of attack [Onyshchenko, Hurovyi, Popyk 2015, p. 14].

During the information aggression the information space becomes an object of high-priority destruction and a subject of organization of protection for the party that was the target of the information aggression.

The characteristic features of information weapons are asymmetry (thanks to which a separate element can turn out to be stronger than the whole system); mimicry (according to which information weapons have the form of a typical element of a certain system but differ in content); adaptation (that allows altering the environment according to the requirements of the content).

The basic areas and methods of manipulative psychological and information technologies of Russia against Ukraine were (and still remain) as follows: gradual damage of the international image of Ukraine for the purpose of weakening its geopolitical significance; dosing and misrepresentation of information with the view to destabilize situation in the state and implementation of own policy of "controlled chaos"; formation of the stereotype of inferiority and secondariness of Ukrainians

and destruction of the sense of the nation; dominance of the Russian language, culture and traditions for the confirmation of self-identification with the simultaneous displacement of the Ukrainian language and culture [Sasyn 2015, p. 21].

Summing up the preliminary results of an information and psychological dimension of the "hybrid war" of Russia against Ukraine, Ye. Mahda rightfully points out that that this component of the interstate confrontation was best elaborated by the aggressor state at the level of methodological preparation; the state of the Ukrainian information space gives the possibility to the Russian mass media to be at least on firm ground, if not to take the leading positions; Ukraine continues to respond to the imposed agenda in the information sphere having no possibilities to symmetrically respond to the aggressive actions of Russia in this component of confrontation; internationally, information positions of Russia are much more acceptable which is to a large extent conditioned by more consistent stand of the state in the foreign policy, that contrasts sharply with a "multi-vector nature" of Ukraine, and influential pro-Russian lobby; Russia uses various recipes of information and psychological influence going beyond one and the same practices; it will be hard for Ukraine since the Western sanctions are more likely to produce an "anaconda effect" than a real tangible effect and in Kremlin they are well aware of the threats that a "half-destroyed Ukraine" carry [Mahda 2015, pp. 290–291].

Sharing Natalia Kolotiy's views that nowadays the brunt of the Russian information policy is aimed namely at the manipulation of consciousness of Ukrainians and destabilization of the state from the inside [Kolotii 2016] , we cannot agree with her critical analysis of the training of the specialists in countering information wars being narrowed down to the statement claiming existence of only one special course "Information Wars" at the Department of Journalism in the Taras Shevchenko National University of Kyiv. Since 1993 the training of such specialists has been carried out in Ukraine, among other, in specialty "International Information" and, in particular, in the higher education establishment represented by the authors (since 2003). However, the disregard to the experience of the national universities of Ukraine concerning the training of specialists and narrowing down the "International Information" to the level of specialization in the specialty "International Relations, Social Communication and Regional Studios" unknown to the EU and the world which was shown by the initiators of a purely administrative introduction of a new list of specialties for higher education applicants starting from 2016 headed by the First Deputy Minister of Education and Science of Ukraine Inna Sovsun seems to be unjustified and will lead to even more negative consequences not only for the development of the relevant branch but for Ukraine as well in its fight against the massive information and psychological war of Russia.

The statement by the Minister of Defence of Moldova Viorel Cibotaru made on March 19, 2015 that his country must prepare for the threat of the so-called hybrid war, a tactic used by Russia to seize parts of the territories of Ukraine, became quite revealing in the context of countering the implementation of the revanchist geopolitical policy of the Russian Federation in the post-Soviet space by means of "hybrid war" tools [*Moldova maie hotuvatysia do zahrozy hibrydnoi viiny – ministr oborony*].

In the early 90s of the last century it was Moldova that became one of the springboards for using separate elements of hybrid technologies of modern wars that resulted in tearing away a part of its sovereign territory and formation of a quasi-public separatist unit, the Pridnestrovian Moldavian Republic.

The status and prospects of the implementation of the path to European integration of Ukraine and Moldova through the lens of the information security

The following facts can be considered as an initial author's hypothesis: political mimicry of odious representatives of Viktor Yanukovych regime against the background of criminal persecution of bright opponents of a new government who are notable for their active stand in the fight against the aggression of the terrorist groups "Donetsk People's Republic" and "Luhansk People's Republic", a widespread corruption modified to new forms as well as simulation of economic and legal reforms typical of the modern stage of development of Ukraine constitute the most serious internal threat to the existence of the Ukrainian state under conditions of the undeclared "hybrid war" of the Russian Federation in general and to the implementation of the EU-Ukraine Association Agreement in the first place.

It stands to mention the observation that the exit of Ukraine from the traditional vertical information dependence and the ideological control of Russia is overlapped with the economic, political and other problems typical of the final stage of industrial society [Onyshchenko, Hurovyi, Popyk 2015, p. 15].

It is quite obvious that it was the Russia's imperial geopolitics towards Ukraine that pushed Ukraine towards Europe. The West stands for the preservation of a sovereign Ukraine and gives a substantial political and economic assistance. The EU countries will continue to assist Ukraine in its gradual integration into the European Union after the implementation of the free trade regime with Ukraine [Holtsov 2016, pp. 207–209].

We agree with a well-known Ukrainian political expert Ye. Mahda, that under the threat of the dismantlement of statehood Ukraine must act asymmetrically and at the same time in a balanced manner not only demonstrating an aggressive essence of Russia to the world but also emphasizing Ukraine's attractiveness [Mahda 2015, pp. 300–301].

As to the attractiveness, the results of the reforms in the information sphere in general and in the protection of the information security of an individual, society and the state in particular were supposed to demonstrate it. But, unfortunately, a new government of Ukraine did not achieve much success in this area in the last two a half years and if not to say that the individual actions bring the government into discredit in its intention to achieve the implementation of strategic agreements with the European Union. The authors first of all refer to the scandals of mid-August this year connected with an actual sabotage of the launch of the electronic asset declaration system for state officials on August 15, 2016 by the representatives of two pro-government political-business groups (figuratively speaking "Petro Poroshenko's clan" and "People's Front" of Arseniy Yatsenyuk and Oleksandr Turchynov) because it was launched without the certificate of information protection issued by the State Service of Special Communication and Information Protection in Ukraine certifying a proper level of information security and thus discrediting the United Nations Development Programme (UNDP) as customers of this system.

An objective evaluation of this situation is given in the statement by the EU Delegation and the Embassies of the EU Member States in Kyiv: "The electronic asset declaration system launched by the National Agency for the Prevention of Corruption (NAPC) on August 15 has not been properly certified and therefore falls short of creating the key legal consequences that the submission of a false declaration should entail. An e-declaration system in test-mode therefore makes little sense and might actually be counterproductive", claims the statement. The European Union questioned the official argument of the government concerning the reasons of the failed issuance of the certificate. The statement says that the references to "technical deficiencies" "are in contrast to public statements by the UNPD and other reliable experts". The statement emphasizes that the relevant Ukrainian authorities at all levels must resolve any outstanding technical and administrative issues without delay, in line with relevant EU-Ukraine commitments. The EU stated that the e-declaration system had to gain a proper certificate since it was the main condition upon which it would assist in combating corruption [*Zaiava YeS ta krain-chleniv: e-deklaruvannia v testovomu rezhymi maie obmal sensu*].

The threats to the information safety of an individual, society and the state of Ukraine in general are quite obvious, in particular, because "Enter-com" enterprise-monopolist in the market of maintaining state registers, which belongs to Oleh Klymenkov, a close ally of Oleskandr Turchynov, the Secretary of the National Security and Defence Council of Ukraine, closely cooperates on the software exchange with the Russian companies "Letograph" and "Bezopasnost Informatsionnyh Tehnologiy i Komponentov" ("Security of Information Technologies and Components"), suppliers of information protection systems and databases to all security agencies in the Russian Federation [*V skandale so sruvom ɜlektronnykh deklaratsyi korruptsyonnaia nytochka pryvela k Turchynovu y Yatseniuku*].

Moldova can serve for Ukraine as a positive example of an efficient implementation of the European path under difficult circumstances in domestic and foreign policy and not of the simulation of modernization of the country for the preservation of latent political practices under the threat of losing the national sovereignty. A new Prime-Minister Pavel Filip appointed in the midst of political crisis pointed out in his keynote speech on January 20, 2016 that his chief priority would be to raise living standards of the citizens, to overcome economic crisis and to establish cooperation with international donors [Koval 2016].

The government of Moldova in its action programme for 2016–2018 does not only clearly define relevant priorities of foreign policy but also works quite efficiently in the issues of implementation: to promote a consistent and balanced foreign policy in order to ensure the European path and strengthen ties with international partners (1), to achieve political association and economic integration with the European Union and deepen bilateral ties with EU Member States (2), to successfully implement the Association Agenda, aimed at achieving the status of candidate country to access EU (3), to deepen the strategic partnership with Romania for Moldova's European integration (4), to strengthen the multidimensional strategic relations of good neighbourliness with Ukraine, focusing on European integration (5), to advance the strategic dialogue with USA (6) – and then at the same time however - to boost the interstate dialogue with the Russian Federation in order to get to normal the bilateral ties, including in the field of economy-trade, energy and migration spheres, by fully developing the potential of the Treaty of Amity and Cooperation (7) [*Pravytelstvo Respublyky Moldova. Prohramma deiatelnosty Pravytelstva Respublyky Moldova na 2016–2018 hodu*].

On the same day (January 20) the protests took place organized by the "Party of Socialists", "Our Party" of Renato Usatyi and "Dignity and Truth" Platform Party. The reason: the Democratic Party accumulated a complete power in the country (Prime

Minister and Speaker of Parliament). However, neither pro-Romanian nor pro-Russian political parties agree with this and demand repeat elections. The society is dissatisfied with corruption and declining living standards. In our belief, it is important that a fully justified public discontent would not be used by Russia by means of the tools of information and psychological manipulation and propaganda on order to impede the Moldova's path of integration with the EU and deepening of the bilateral relations with Romania [*U Moldovi proishov mitynh za obiednannia z Rumuniieiu*].

Despite all efforts of the Russian mass media in creating an enemy image of Romania for non-Moldavian part of Moldova's population and in supporting the pro-Russian political forces (for example "Our Party), on March 27, 2016 in Chisinau a mass "march of reunion" with Romania was held. The event was dedicated to the anniversary of the union of Moldova (Moldavian Democratic Republic at that time) with Romania that took place on March 27, 1918. The participants of the march believe that the reunion with Romania is a step towards Moldova's rapprochement with the EU [Zvyhlianych 2016].

A full entry into effect of the EU-Moldova Association Agreement in July 1, 2016 became an important step on the path of the European civilizational choice of Moldova [Uhody pro asotsiatsii Hruzii ta Moldovy z YeS povnistiu nabraly chynnosti]. A temporary application of Association Agreement started in September 1, 2014 as a result of which, according to the European Commission, the actual positive results for Republic of Moldova and EU were achieved. As it is known, as far as Ukraine is concerned the so-called temporary application of Association Agreement started in November 1, 2014. A full application of the agreement for Ukraine is not possible yet because the procedure of its ratification has not been completed in the Netherlands. In April this year the referendum was held in the Netherlands the majority of the voters of which voted against the approval of the Association Agreement between the European Union and Ukraine. However, in our opinion, despite the "Dutch casus", political corruption that assimilated to new institutional and procedural practices remains the major impediment to not only the social and political modernization of Ukraine as a priority of the European development but also to the preservation of the stability of the political system in general. The recent demonstrational promotional events concerning the detection and punishment for corruption crimes of individual senior officials took over the mass media of Ukraine but they cannot be a substitute for the urgent and efficient steps towards the modernization of the country which, in our opinion, should be started with the fundamental renewal of the institutional and procedural basis of the functioning of the political system and the provision of stability of its functioning under conditions of "hybrid war" launched by the Russian Federation.

Conclusions

The information security is understood to mean the state of protection of an individual, society and the state at which the information (technological, intellectual, social and political, moral and ethical) development is achieved when the outside information impacts do not substantially harm them. Launching the information and psychological war is particularly aimed at causing substantial harm to the system of information security of the state, society and an individual in the context of the 21st century. The preparation and course of the "hybrid war" launched by the Russian Federation against Ukraine in late February 2014 and a subsequent direct military intervention in support of the terrorist organizations "Donetsk People's Republic" and "Luhansk People's Republic" with the confirmation of the annexation of the sovereign territory of Ukraine, the Autonomous Republic of Crimea and Sevastopol, by Russia in our opinion is accompanied by escalation of the information and psychological war as a type of the information and communication confrontation for the redistribution of roles, place and functions of the subjects of information space in order to achieve benefits in political, social, economic, cultural, religious and other spheres.

It is worth emphasizing that the threats to the information security of an individual, society and the state in the context of the implementation of a "hybrid war" tactic by the Russian Federation are not limited by the context of invasion of the Russian units on behalf of the terrorist quasi-public entities "DNR" and "LNR" or the territory adjacent to the area of anti-terrorist operation (ATO) conducted by Ukraine and are aimed at the implementation of the strategic intentions of control over the post-Soviet space in general and the implementation of own line in foreign policy of Ukraine and Moldova in particular. Starting from spring 2014 the basis of the Russia's strategy has been the imposition of "conflict freeze" nature to the ATO situation in temporary occupied territories with the military-organizational and military-technical participation of Russia. At the same time there is a real threat of "freezing" the conflict between a self-proclaimed Pridnestrovian Moldavian Republic (PMR) and the so-called Russian peacemakers deployed in its territory and the Republic of Moldova with involvement of Ukraine's adjacent districts into the area of combat operations and stirring up a new wave of separatism in Moldavian region Gagauzia and former Bessarabia (districts of Odessa Region adjacent to PMR) that, among other, requires a more detailed scientific analysis in the next articles. Now we can state that, despite the external attempts of Russia to destabilize the domestic situation in Moldova and the objective realities of the fight with latent political practices on the way to the implementation of the European choice, the country achieved notable

results which need to be consolidated and it is required to expand the spheres of modernization according to the EU standards, in particular, with regard to providing information security of an individual, society and the state in the context of systemic and mass use of information and psychological weapons by the Russian Federation. At the same time the government of Ukraine only declares the implementation of reforms without fundamentally changing the basis of the state structure according to the European priorities and frequently, for the purpose of achieving their own mercantile interests, accepts cooperation with the structures of the aggressor state that, as illustrated above, carry a real threat to the information security of an individual, society and the state in general and to the implementation of the European integration path in particular in the context of combating corruption.

Bibliography

Arkhypov O., Arkhypova Ye. (2014), *Osoblyvosti rozuminnia poniat «informatsiina bezpeka» ta «bezpeka informatsii»* [in:] *Ynformatsyonnыe tekhnolohyy y bezopasnost: osnovu obespechenyia ynformatsyonnoi bezopasnosty. Materyalu mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsyy YTB-2014*, YPRY NAN Ukraynu, Kyev:, pp. 18–30.

Chernyk P., Shumka A. (2013), *Informatsiino-psykholohichnioperatsii u viinakh ta zbroinykh konfliktakh druhoi polovyny XX-pochatku XXI st.* [elektronnyi resurs]. Rezhym dostupu: http://www.vlp.com.ua/files/22_9.pdf.

Dzoban O. (2015), *Informatsiina bezpeka yak priorytetna problema suchasnoho suspilstva* [in:] *Pravo na informatsiiu v hromadianskomu suspilstvi. Problemy informatsiinoi bezpeky derzhavy: Materialy II mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii* (m. Kyiv, 22 kvitnia 2015 r.), Kyiv, pp. 31–33.

Gulay V. (2015), *Manypuliatyvno-propahandystskaia sostavliaiushchaia "hybrydnoi" voinu Rossyiskoi Federatsyy protyv Ukraynu: myfolohemu proshloho y novue ymperskye ymperatyvu*, „Studia Społeczne", No. 13. pp. 69–79.

Hnatiuk S., Riabyi M. (2013), *Bezpeka informatsii v informatsiino-komunikatsiinykh systemakh*: konspekt lektsii, NAU, Kyiv, p. 131.

Holtsov A. (2016), *Ukrainskyi vektor imperskoi heopolityky Rosiiskoi Federatsii na pochatku XXI stolittia* [in:] *Ukraina v systemi zmin paradyhmy svitoporiadku XX-XXI stolit:* monohrafiia, TOV «Nilan-LTD», Vinnytsia, pp. 191–213.

Horbulin V. (2015), *"Hibrydna viina" yak kliuchovyi instrument rosiiskoi heostratehii revanshu* [elektronnyi resurs]. Rezhym dostupu: http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_book/012315_Gorbulyn.pdf.

Horbulin V., Dodonov V., Lande D. (2009), *Informatsiini operatsii ta bezpeka suspilstva: zahrozy, protydiia, modeliuvannia*: monohrafiia, Intertekhnolohiia, Kyiv, p. 164.

Kolotii, N. (2016). *Lialkovody svidomosti*, Dzerkalo-tyzhnia Ukraina, No. 28, 13.08.2016 r.

Koval O. (2016), *Filip "ne z konopel". Yak Moldova obyrala uriad*, Dzerkalo-tyzhnia Ukraina, No. 2, 23.01.2016 r.

Kyselev V., Vorobev Y. (2015), *Hybrydnye operatsyy kak novyi vyd voennoho protyvoborstva* [elektronnyi resurs]. Rezhym dostupu: http://vm.milportal.ru/category/nomera_journala/page/5/.

Lalak O. (2015), *Ynternet-memu "hybrydnoi" voinu Rossyiskoi Federatsyy protyv Ukraynu kak faktor destabylyzatsyy mezhkulturnoi kommunykatsyy*, „Studia Społeczne", No. 13(2), pp. 59–67.

Mahda Ye. (2015), *Hibrydna viina: vyzhyty i peremohty*, Vivat, Kharkiv, p. 304.

Moldova maie hotuvatysia do zahrozy hibrydnoi viiny – ministr oborony [elektronnyi resurs]. Rezhym dostupu: http://www.radiosvoboda.org/a/26910060.html.

Nesteriak Yu. (2014), *Derzhavna informatsiina polityka: teoretyko-metodolohichni zasady*: monohrafiia, NADU, Kyiv, p. 292.

Oliinyk O. (2013), *Informatsiina bezpeka Ukrainy: doktryna administratyvno-pravovoho rehuliuvannia*: avtoreferat dysertatsii, Kyiv, p. 34.

Onyshchenko O., Hurovyi V., Popyk V. (2015), *Tekhnolohii rozvytku i zakhystu natsionalnoho informatsiinoho prostoru*: monohrafiia, Kyiv, 2015, p. 296.

Pravytelstvo Respublyky Moldova. Prohramma deiatelnosty Pravytelstva Respublyky Moldova na 2016-2018 hodu [elektronnyi resurs]. Rezhym dostupu: http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/pravitelstvo_respubliki_moldova_-_programma_deyatelnosti_na_2016-2018_g.pdf.

Sasyn H. (2015), *Informatsiina viina: sutnist, zasoby realizatsii, rezultaty ta mozhlyvosti protydii (na prykladi rosiiskoi ekspansii v ukrainskyi prostir)*, „Hrani", No. 3(119), pp. 18–23.

Sliusarenko A. (2015). *Novitni formy mizhderzhavnoho protystoiannia yak predmet suchasnoi voienno-politychnoi nauky*, Viiskovo-naukovyi visnyk, Vypusk 24. Lviv: ASV, pp. 173–186.

U Moldovi proishov mitynh za obiednannia z Rumuniieiu [elektronnyi resurs]. Rezhym dostupu: http://dt.ua/WORLD/u-moldovi-proyshov-miting-za-ob-yednannya-z-rumuniyeyu-203827_.html.

V skandale so sruvom ɜlektronnykh deklaratsyi korruptsyonnaia nytochka pryvela k Turchynovu y Yatseniuku [elektronnyi resurs]. Rezhym dostupu: http://antikor.com.ua/articles/119447-v_skandale_so_sryvom_elektronnyh_deklaratsij_korruptsionnaja_nitochka_privela_k_turchinovu_i_jatsenj.

Zaiava YeS ta krain-chleniv: e-deklaruvannia v testovomu rezhymi maie obmal sensu [elektronnyi resurs]. Rezhym dostupu: http://www.eurointegration.com.ua/news/2016/08/17/7053502/.

Zvyhlianych S. (2016), *Protesty v Kyshynevi: Shcho treba znaty pro kryzu v Moldovi* [elektronnyi resurs]. Rezhym dostupu: http://ua.112.ua/statji/protesty-v-kyshynevi-shcho-treba-znaty-pro-kryzu-v-moldovi-286554.html.

PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ I ZARZĄDZANIE 2017
Wydawnictwo SAN | ISSN 2543-8190

Tom **XVIII** | Zeszyt **5** | Część **I** | ss. **239–253**

Maria Depta | deptakarate@wp.pl
Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji

Bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne współczesnej Japonii

External and Internal Safety of Modern Japan

Abstract: This work aims to examine the functioning of the stereotypes of Japan is the safest country in the world. The author focuses on the application of security policy towards internal and external threats to the country. Its main intention is to show the real functioning of laws**.**
Key words: Japanese law, Japanese police, the clause renouncing war, Japanese safety management

Wstęp

Do badań nad zagadnieniem bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego współczesnej Japonii skłoniła mnie zmiana interpretacji klauzuli wyrzeczenia się wojny przez premiera Abe. Jednocześnie godny uwagi wydaje się system organizacji i zarządzanie policją w Japonii, który od czasów II Wojny Światowej jest coraz bardziej skuteczny. Te dwie kwestie spowodowały, że postanowiłam się zająć szeroko pojętym bezpieczeństwem Kraju Kwitnącej Wiśni. Szczególną uwagę poświęcę prawnemu aspektowi bezpieczeństwa zewnętrznego, jego strategii i zarządzaniu, a także systemowi policji i statystykom policyjnym. Na podstawie literatury przedmiotu, analizy

dostępnych statystyk i rankingów oraz aktów prawnych, chcę udowodnić słuszność stereotypu, zgodnie z którym Japonia jest niezwykle bezpiecznym krajem. Jednocześnie wskażę takie działania władz, które nie zawsze mogą być uznane za w pełni legalne z punktu widzenia zachodniej kultury prawnej.

Bezpieczeństwo zewnętrzne

Omawiając zagadnienie bezpieczeństwa zewnętrznego, należy zwrócić uwagę na specyficzny stosunek Japończyków do prawa, klauzulę wyrzeczenia się wojny, a także na aktualną politykę kreowaną przez obecnie rządzących. Przyjrzymy się także strategii zarządzania bezpieczeństwem zewnętrznym Japonii. Dopiero takie całościowe ujęcie pozwoli nam stwierdzić, czy Japonia to państwo ze sprawnie działającym systemem bezpieczeństwa zewnętrznego. Należy mieć tu na uwadze także militarną historię Japonii i samo nastawienie Japończyków do obrony swojego kraju, co omówię w części rozważań dotyczących klauzuli wyrzeczenia się wojny.

Stosunek Japończyków do prawa

Japonia to kraj niezwykle homogeniczny, nieomal wszyscy jej mieszkańcy to rdzenni Japończycy. Największy odsetek obcokrajowców stanowią Koreańczycy, którzy znaleźli się w Japonii w czasie II Wojny Światowej i tam założyli rodziny. Także położenie wyspiarskie sprawia, że Japonia mocno izoluje się od reszty świata.

Ważnym etapem w tworzeniu nowoczesnego prawa w Japonii były reformy *Meiji* z drugiej połowy XIX wieku. Ówcześni rządzący, aby przyspieszyć ten proces, postanowili nie tworzyć prawa, a je zaadaptować. Posłużono się głównie kodeksami Europy Zachodniej: Francji i Niemiec. Po II Wojnie Światowej przyszły kolejne wielkie reformy, tym razem w duchu amerykańskim. To wszystko złożyło się na powstanie unikatowego systemu prawnego, który jest określany jako kontynentalny z dużym wpływem *common law*.

Jednakże jest to jedynie prawo stanowione, które stanowi kalkę ustaw obcych. Japończycy traktują to jako *tatemae* – co oznacza dosłownie ozdobę, fasadę [Izydorczyk 2008a, s. 27]. Japońskie prawo kodeksowe było tworzone po to, aby inne kraje postrzegały Kraj Kwitnącej Wiśni jako państwo cywilizowane, a co za tym idzie, równego partnera do współpracy. To, co kontroluje i tworzy porządek społeczny w Ja-

ponii, to przymus grupowy oraz *giri*. Kultura japońska, wyrosła w głównej mierze na konfucjanizmie i shintoizmie, stawia grupę w centrum uwagi, czego nie można powiedzieć o judeochrześcijańskiej kulturze zachodu. W Europie i Ameryce jednostka jest najważniejsza, natomiast w Japonii, jak i w innych krajach Dalekiego Wschodu jednostka jest na tyle ważna, na ile będzie potrzebna grupie. I tak każda grupa wnosi do życia Japończyków coś innego, ale w każdej grupie, także w narodzie, Japończyk boi się ostracyzmu, uczucia wstydu i rozczarowania grupy swoim postępowaniem. Działanie niezgodne z zasadami grupy może skutkować wykluczeniem z niej. To jest dla Japończyka główna motywacja do przestrzegania porządku społecznego, który zazwyczaj pokrywa się z prawem stanowionym [Izydorczyk 2008a, ss. 32–33]. Drugą cechą jest *giri*. Jest to instytucja przypominająca rzymskie zobowiązanie. Członkowie jednej grupy mają *giri* względem siebie: rodzice względem dzieci, dzieci względem rodziców, ale także policjant względem społeczeństwa czy społeczeństwo względem szeroko pojętej władzy. Jest ono regulowane hierarchią w grupie, ponieważ to zazwyczaj niżej ustawiona osoba w hierarchii ma do spełnienia „świadczenie", z drugiej jednak strony zwyczaj stanowi, że osoba znajdująca się wyżej w hierarchii ma także obowiązek wobec podległych sobie członków grupy (pracodawca-pracownik, policjant-obywatel, władza-obywatel). Ciekawe jest to, że przepisy rękojmi w Japonii są martwe właśnie ze względu na *giri*. Sprzedawca dąży do tego, by w odpowiedni sposób spełnić świadczenie względem kupującego, ponieważ w innym wypadku utraci honor. Dlatego chętnie i bezzwłocznie naprawia swój błąd. Kupujący natomiast jest zobowiązany do kupowania u jednego sprzedawcy, chyba że ten nie może spełnić jego zamówień [Kość 2001, ss. 178–179].

To wszystko tworzy obraz pluralnego systemu prawnego w Japonii, gdzie normy prawa stanowionego przeplatają się z prawem zwyczajowym – grupowym. Nieistotna jest ranga ustawy. Nawet przepisy Konstytucji są obchodzone wskutek tego specyficznego postrzegania prawa przez Japończyków. Klauzula wyrzeczenia się wojny jest jednym z najbardziej jaskrawych tego przykładów.

Klauzula wyrzeczenia się wojny

Klauzula wyrzeczenia się wojny to nazwa części Preambuły Konstytucji Showa w połączeniu z artykułem 9 niniejszej Konstytucji [informacje na temat klauzuli na podstawie: Kość 2001, ss. 98–99].

Fragment Preambuły:

My, naród japoński, działając poprzez naszych, legalnie wybranych przedstawicieli w Krajowym Parlamencie, zdecydowani, aby zapewnić sobie i swoim potomnym owoce pokojowej współpracy z wszystkimi narodami oraz błogosławieństwo wolności dla naszego kraju i postanawiając, aby nigdy więcej na skutek działalności rządu nie nawiedziły nas okropności wojny, ogłaszamy, że suwerenna władza należy do narodu i zdecydowanie ustanawiamy niniejszą Konstytucję(...)

My, naród japoński pragniemy pokoju, po wszystkie czasy, jesteśmy głęboko świadomi szczytnych ideałów rządzących stosunkami między ludźmi, jesteśmy zdecydowani zabezpieczyć nasze bezpieczeństwo i nasze istnienie, ufając w sprawiedliwość i dobrą wiarę pokój miłujących narodów świata. Pragniemy zajmować zaszczytne miejsce w międzynarodowej społeczności, dążącej do zachowania pokoju oraz usunięcia z ziemi po wszystkie czasy tyranii i niewolnictwa, ucisku i nietolerancji. Uznajemy, że wszystkie narody świata mają prawo żyć w pokoju, wolne od lęku i biedy.

Jesteśmy przekonani, że żaden naród nie jest odpowiedzialny tylko wobec siebie samego, lecz że prawa politycznej moralności są powszechne i że obowiązek posłuszeństwa tym prawom spoczywa na wszystkich narodach, które utrzymywać pragną swoją własną suwerenność i mieć prawo do utrzymywania suwerennych stosunków z innymi narodami.

My, naród japoński, ręczymy naszym narodowym honorem, że wykorzystując wszystkie nasze możliwości, realizować będziemy te zaszczytne ideały i cele.

ROZDZIAŁ II – WYRZECZENIE SIĘ WOJNY

Artykuł 9

Naród japoński, dążąc szczerze do międzynarodowego pokoju opartego na sprawiedliwości i porządku, wyrzeka się na zawsze wojny jako suwerennego prawa narodu, jak również użycia lub groźby użycia siły jako środka rozwiązywania sporów międzynarodowych.

Dla osiągnięcia celu określonego w poprzednim ustępie nie będą nigdy utrzymywane siły zbrojne lądowe, morskie i powietrzne ani inne środki mogące służyć wojnie. Nie uznaje się prawa państwa do prowadzenia wojny.[1]

Proces tworzenia tego zapisu był wieloetapowy i rozpoczął się od tzw. „McArthur Note". Generał stwierdza w niej, że warunkiem bezwzględnym, bez którego

1. Fragmenty Konstytucji Showa w tłumaczeniu P. Winczorek i T. Suzuki.

Konstytucja nie może funkcjonować, jest ten zapis. Także sami Japończycy bardzo chcieli wprowadzić tę klauzulę, aby już nigdy nie doprowadzić swojego narodu do takiego nieszczęścia, jakie sprowadziła na nich wojna. W końcu wypracowano kompromis i ustalono, gdzie zapis ten ma się znaleźć. Postanowiono umieścić go zarówno w Preambule, nadając mu tym samym specjalny charakter oraz w artykule 9, gdzie otrzymuje moc sprawczą.

Klauzula zawsze budziła niezwykłe emocje, ponieważ gdyby interpretować ją dosłownie, zakazywałaby Japonii posiadania jakiejkolwiek armii. I do takiej interpretacji władze początkowo się skłaniały, gdyż była zgodna z intencją ustawodawcy. Jednocześnie zaczęto tworzyć bardziej zmilitaryzowane jednostki policji, które w roku 1954 otrzymały nazwę Sił Samoobrony. Japonia do dzisiaj nie ma oficjalnego wojska, ale w rankingu Global Firepower zajmuje 7. miejsce wśród najlepiej uzbrojonych państw świata [*Countries Raked by Military Strength* 2016]. Niemniej jednak od zakończenia II Wojny Światowej Japonia oficjalnie nie brała udziału w żadnych działaniach wojennych, jedynie w misjach pokojowych i humanitarnych [Sawicki 2015]. Ciekawe jest to, że przepis artykułu 9 zakłada, że Japonia „nigdy" nie będzie posiadać sił zbrojnych, mimo tego tworzy tak silną jednostkę paramilitarną. Jest to dowód na to, jak daleko odbiega interpretacja najwyższego aktu prawnego (Konstytucji) od jego wykładni literalnej.

Struktura i zarządzenie Siłami Samoobrony

Siły Samoobrony od początku swojego istnienia są przykładem działania *honne* [Izydorczyk 2008a, s. 27], czyli realnego, żywego prawa, które jednak stanowi nadinterpretację obowiązujących przepisów prawa pozytywnego. Od zwykłych sił zbrojnych różnią się tym, że nie ma stopni wojskowych, a członkowie są cywilami i teoretycznie amatorami. Stąd możemy wysnuć wniosek, że armią nie są tylko z nazwy. Siły Samoobrony dzielą się na: Lądowe, Powietrzne i Morskie. Szczególnie te ostatnie zasługują na naszą uwagę, ponieważ liczebnie ustępują tylko Marynarce Wojennej Stanów Zjednoczonych, wyprzedzając między innymi Wielką Brytanię [wg Rankingu Global Firepower 2016]. Należy pamiętać, że w 1954 roku USA było bardzo pozytywnie nastawione do tworzenia tych jednostek paramilitarnych.

Japonia brała udział między innymi w misji humanitarnej w Iraku w latach 2004–2006 pod nazwą Japońska Grupa Bezpieczeństwa i Obrony. Oprócz tego współpracowała także z ONZ w działaniach w Kambodży, Mozambiku i Sudanie Południowym [Sawicki 2015]. Funkcjonuje opinia, że główną rolą Lądowych Sił Samoobrony jest pomoc przy usuwaniu skutków katastrof i klęsk żywiołowych.

Zwierzchnikiem Sił Samoobrony jest premier, a nie, jak miało to miejsce w przypadku armii przed wojną, cesarz. Mimo tego, że wg ustawy zasadniczej Japonia jest monarchią konstytucyjną dziedziczną, to zgodnie z obecną maksymą: „cesarz ani nie panuje, ani nie rządzi". W strukturach Japońskich Sił Samoobrony możemy też wymienić *Naicho*, które jest wywiadem, odpowiadającym CIA [Sawicki 2015]. Współpracuje on głównie z podobnymi jednostkami w Australii i Stanach Zjednoczonych. Do struktur lądowych możemy też zaliczyć powstałą w 2009 roku Japońską Grupę Specjalnych Operacji Lądowych, która jest formacją antyterrorystyczną. Jej zadaniem jest przeciwdziałanie w szczególności partyzantom oraz atakom zagranicznym.

Powietrzne Siły Samoobrony posiadają podobną jednostkę, która się nazywa I Brygadą Powietrzną. Brała ona udział w misji w Samoa i Iraku [Sawicki 2015].

Morskie Siły Samoobrony wsławiły się między innymi rozminowaniem Zatoki Perskiej w 1991 roku. Okręty japońskie brały także udział w wielu misjach pokojowych, np. w Kambodży czy w Somalii. W skład MSS wchodzi także Specjalna Jednostka Przybrzeżna, którą nazywa się potocznie japońskimi SEAL'S. Jest odpowiedzialna głownie za działalność antyterrorystyczną [Sawicki 2015].

Jak wspomniałam, głównym zwierzchnikiem Sił Samoobrony jest premier, to on stoi na czele Rady Bezpieczeństwa Japonii. Jest to byt cywilny, odpowiadający za zarządzanie bezpieczeństwem, w którego skład wchodzą ministrowie. Rada wydaje akty dotyczące obronności narodowej, natomiast za ich wykonanie odpowiada premier wraz z rządem.

Należy pamiętać, że Siły Samoobrony są „wojskami" poborowymi, ale działa także Akademia Obrony Narodowej, która corocznie kształci około 1800 studentów. Po pierwszym ogólnym roku, adepci przydzielani są do poszczególnych specjalizacji wg systemu – dwoje do sił lądowych i po jednym do morskich i powietrznych [Sawicki 2015].

Od momentu, kiedy na czele rządu stanął Shinzo Abe, Japonia zaczęła przekazywać coraz więcej funduszy na obronność. Także działania zwierzchnika Sił Samoobrony skupiły się głównie na odchodzeniu od pacyfistycznego podejścia do polityki.

Aktualna sytuacja polityczna Japonii

Obecnie aż 64% społeczeństwa jest przeciwne zmienianiu pacyfistycznego zapisu Konstytucji [Bednarzak 2015]. Świadomy tego premier Abe w inny sposób postanowił wprowadzić swój program polityczny, w którym zamierza stopniowo odchodzić od klauzuli wyrzeczenia się wojny. Ponieważ zmiana Konstytucji jest procesem wieloetapowym, do którego wymagana jest większość kwalifikowana w parlamencie (2/3

głosów) oraz referendum powszechne[2], rządzący zaproponował oficjalną reinterpretację klauzuli. Zmiana oficjalnej interpretacji natomiast wymagała jedynie zwykłej większości głosów, którą premier Abe w parlamencie ma. Tym samym w lipcu 2014 roku dokonano reinterpretacji klauzuli, która od tego momentu zakłada, że możliwa jest także „samoobrona zbiorowa". W wypadku, jeśli sojusznik Japonii zostanie zaatakowany, ma ona prawo wypowiedzieć napastnikowi wojnę w formie wsparcia państwa-sojusznika [Sieg, Takenaka 2014]. Decyzja ta była spowodowana zmieniającą się sytuacją międzynarodową. Rządzący argumentowali to przede wszystkim zbrojeniami Chin i Korei Północnej, a także imperialną polityką Rosji. Szczególnie ChRL wydaje się zagrożeniem z uwagi na liczebność armii, a także postęp technologiczny. Opinia publiczna wskazuje również, że uwarunkowane to jest stanowiskiem Stanów Zjednoczonych, które twierdzą, że „Japonia powinna wziąć większą odpowiedzialność za swoją obronę" [Bednarzak 2015]. Nie bez znaczenia jest też stosunek, co prawda bardziej pokojowo nastawionych, ale cały czas żywiących niechęć do Japonii po II Wojnie Światowej: Korei Południowej, Filipin i Tajwanu. Niemniej jednak, mimo trafnej argumentacji, zmiany spotkały się z krytyką i obawą powrotu Japonii do tendencji militarystycznych. Ponadto rząd premiera Abe wprowadził rekordowe wydatki w budżecie na zbrojenie i restrukturyzację Sił Samoobrony.

Warto wspomnieć wzmożoną w ostatnich latach aktywność Powietrznych Sił Samoobrony, w szczególności japońskich myśliwców. Japonia we wrześniu 2012 roku wykupiła od prywatnego właściciela wyspy na Morzu Wschodniochińskim, które są ważne z punktu widzenia gospodarczego, ponieważ wokół nich znajdują się skupiska ryb. Ponadto istnieje podejrzenie, że w pobliżu są także złoża ropy i gazu ziemnego. Japonia na przełomie 2012 i 2013 roku musiała reagować i podrywać swoje myśliwce aż 306 razy, ze względu na naruszanie przestrzeni powietrznej przez Chińską Republikę Ludową [artykuł Wirtualnej Polski].

Mimo obietnicy zawartej w Konstytucji, że Japonia będzie orędownikiem pokoju i wzorem dla wszystkich państw na świecie, podjęto działania, które obiektywnie nie są pacyfistyczne. Jednakże, analizując te przedsięwzięcia ze względu na racjonalne zarządzanie bezpieczeństwem przez kraj, który jest narażony na wiele zagrożeń, należy stwierdzić, że polityka bezpieczeństwa zewnętrznego w Japonii działa bez zarzutu, a przede wszystkim skutecznie. Warto zwrócić także uwagę na to, że społeczność międzynarodowa – w szczególności wiodące prym na świecie Stany Zjednoczone Ameryki – chętnie widzi Japonię jako swego sojusznika przy realizacji licznych i odpowiedzialnych misji pokojowych na świecie.

2. Na podstawie przepisów Konstytucji Japonii w tłumaczeniu P. Winczorek i T. Suzuki.

Bezpieczeństwo wewnętrzne Japonii

Za bezpieczeństwo wewnętrzne kraju w głównej mierze odpowiada japońska policja, która działa w oparciu o oryginalny system organizacyjny *Koban* [Izydorczyk 2008a s. 118]. Omówimy pozytywne aspekty jej działalności, przyczyniające się do poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego. Druga część rozważań dotyczyć będzie działań podejmowanych przez policję i prokuraturę, które spotykają się z dezaprobatą Zachodu, choć jednocześnie przyczyniają do prymatu Japonii w międzynarodowych rankingach i statystykach policyjnych.

System *Koban* oraz prewencyjna i edukacyjna działalność policji

Policja zaczęła się konstytuować podczas reform *Meiji* w XIX wieku. Wysłano wtedy kilku policjantów do Europy Zachodniej w celu zaznajomienia się z funkcjonowaniem policji. Niemniej jednak system, który powstał, okazał się unikatowy na skalę światową. Japońska policja nie podlega ministerstwu spraw wewnętrznych, tak jak np. Polska, ale specjalnie w tym celu wydzielonemu organowi cywilnemu o nazwie Narodowa Komisja Bezpieczeństwa Narodowego oraz organowi wykonawczemu, Narodowemu Biuru Policji. Podobne jednostki tworzone są w każdej prefekturze [Izydorczyk 2008a, s. 116].

Ciekawym zjawiskiem jest system *Koban*, który zakłada funkcjonowanie małych, często jednoosobowych posterunków policji. Głównymi zadaniami policjantów z *Koban* są prewencja oraz pomoc obywatelom w drobnych sprawach. Policjant taki jest traktowany przez społeczność lokalną jak członek grupy, ponieważ ma stały kontakt z mieszkańcami. Trzeba mieć świadomość, że liczba tych posterunków jest naprawdę duża, co zdecydowanie podwyższa poziom bezpieczeństwa [informacje na temat Koban opracowane na podstawie Izydorczyk 2008a, ss. 118 i n.]. Należy zaznaczyć, że przestępstwa błahe w Japonii występują właściwie na granicy błędu statystycznego, nie bez znaczenia pozostaje tu zapewne wszechobecność policji. Z drugiej strony, ankiety zaprezentowane przez B. Hołysta [Hołyst 1994, s. 99] wskazują, że wiele osób po prostu nie zgłasza przestępstw błahych, np. uszkodzenia rzeczy. Co prawda dane, które w tym miejscu przytoczę, są stare, ale tendencja wydaje się niezmienna np. w 1970 wyżej wymienione przestępstwo było zgłoszone w wymiarze około 5 tysięcy, natomiast ankietowani zadeklarowali, że byli ofiarami takiego przestępstwa w 131

380 przypadkach [Hołyst 1994, s. 99]. Należy zauważyć, że Japończycy niechętnie korzystają z drogi sądowej, stąd zapewne tak ogromna różnica w przestępstwach dokonanych i zgłoszonych. Jedyną japońską plagą są kradzieże rowerów. Niemniej jednak poziom przestępczości w Japonii jest dużo niższy niż w innych krajach o podobnym poziomie rozwoju. Ponadto *Koban* wydają także gazety – informatory o tej samej nazwie, w których zawarte są dane na temat społeczności lokalnej, stanu dróg, itp.

Do działań edukacyjnych policji możemy natomiast zaliczyć akcje prowadzone przez tzw. „słonecznikowe dziewczęta" [Izydorczyk 2008a, s. 145]. Są to cywilnie ubrane funkcjonariuszki policji, których zadaniem jest odwiedzanie szkół i pouczanie młodzieży na temat zasad zachowania bezpieczeństwa oraz przestrzegania prawa. Jest to swoistego rodzaju prewencja, która ma uchronić zarówno przed byciem ofiarą przestępstw, jak i zniechęcać do ich popełniania.

Japonia ma bardzo specyficzny sposób kształcenia policjantów. W akademiach policyjnych do nauczania włącza się również elementy tradycyjnych sztuk walki takich jak kendo lub judo. Oprócz podwyższenia sprawności fizycznej, sporty te mają nauczyć młodych kandydatów na policjantów dyscypliny, odpowiedzialności, szacunku dla grupy i hierarchii oraz innych wartości, które niosą ze sobą te aktywności [Izydorczyk 2008b].

Statystyki policyjne

Japończycy są wychowywani na zwycięzców, mają niezwykle silne pragnienie zajmowania najwyższego miejsca w różnych rankingach. Takimi rankingami są też statystyki policyjne dotyczące przestępczości i wykrywalności przestępstw, gdzie rzeczywiście wiodą prym. Stereotyp funkcjonujący w Europie mówi, że Japonia jest najbezpieczniejszym krajem świata, ponieważ tak głoszą statystyki oraz tak też twierdzą sami Japończycy. Mimo tego, że Japonia jest krajem rzeczywiście stosunkowo bezpiecznym, to nie da się ukryć, że statystyki te są sztucznie zaniżane w przypadku przestępczości. Izydorczyk wskazuje [Izydorczyk 2008a, s. 143], że pierwszym czynnikiem, który sprzyja niskiemu poziomowi przestępczości przedstawianemu w badaniach statystycznych, jest podwyższenie wieku odpowiedzialności karnej. Osoba jej podlegająca musi mieć ukończone 20 lat. Kryminolodzy z całego świata zgodnie twierdzą, że grupa, która najliczniej popełnia przestępstwa, to młodzi mężczyźni, tym samym większość czynów zabronionych nie jest zaliczanych jako przestępstwa. Kolejnym czynnikiem, który pomaga w utrzymaniu niskiej przestępczości, jest mały odsetek obcokrajowców wśród społeczeństwa [Izydorczyk 2008a, s. 143]. Z badań prowadzo-

nych w różnych państwach wynika, że tam, gdzie obserwuje się wyższy odsetek mniejszości narodowych, częściej dochodzi do łamania prawa. Ponadto także wyspiarski charakter państwa ułatwia kontrolę granic, a co za tym idzie, ściganie przestępstw.

Problemem często omawianym przez karnistów i kryminologów specjalizujących się w prawie japońskim jest tzw. czarna lista przestępczości [nazwa za Hołyst 1994]. Istnieją w kodeksie karnym, jak w i normach pozakodeksowych takie przestępstwa jak aborcja, hazard, bigamia, prostytucja, które są penalizowane, ale policja ich nie ściga i tym samym nie traktuje się ich jako przestępstw [Izydorczyk 2008a, ss. 66 i 145]. Czyny te są zwyczajowo przyjęte jako dopuszczalne, a nawet w niektórych przypadkach honorowe (aborcja, prostytucja). Wynika to ze specyfiki kultury i japońskiej tradycji. Podobnie kulturowe podłoże ma coś, co najbardziej odstrasza Japończyków od popełniania przestępstw, czyli reakcja grupy. W naszej kulturze taką rolę spełnia sumienie i mające w nim początek poczucie winy, natomiast w Japonii jest to wstyd, który czujemy wobec swojej grupy po popełnieniu czynu zakazanego. Japończyk najbardziej obawia się wykluczenia z grupy: rodzinnej, pracowniczej, sąsiedzkiej. Zdecydowanie sposób wychowania i zasady, które są wpajane młodym ludziom od urodzenia, takie jak: etos pracy, podporządkowanie się hierarchii, służenie grupie, są pomocne w utrzymaniu porządku społecznego bez wyraźnego ingerowania aparatu państwowego [Kość 2001, s. 173].

Innym aspektem, którego dotyczą statystyki, jest wykrywalność przestępstw. Tutaj także Japończycy mają wysoki wskaźnik wykrywalności. Zanim jednak przejdziemy do zbadania tego problemu, należy zaznaczyć, że w Polsce i w Japonii funkcjonuje inny wzór wyliczania wykrywalności przestępstw [Widacki 1990, ss. 24 i n.]. Wg polskiego – wykrywalność to liczba przestępstw wykrytych podzielona przez liczbę przestępstw stwierdzonych razy 100%. Natomiast japoński przedstawia się w następujący sposób: wykrywalność = liczba przestępstw wyjaśnionych/liczba przestępstw zgłoszonych razy 100%. Widacki stwierdza, że mimo różnicy we wzorze, można porównywać wykrywalność przestępstw obu państw i Japonia wypada zdecydowanie lepiej. Składa się na to wiele czynników takich jak: działalność *Koban*, współpraca społeczeństwa z policją i świadomość podległości obywateli policji. Także dzięki takim instytucjom jak *Junkai Renraku* [Izydorczyk 2008a, s. 119], czyli odwiedzanie dwa razy do roku domostw przez policjantów z *Koban* oraz wypytywanie o stosunki rodzinne, sąsiedzkie, środowiskowe. Dzięki takiemu działaniu policja poznaje możliwych sprawców i ofiary przestępstw. Dodatkowo domownicy zaczynają traktować policjanta, który ich regularnie odwiedza, jako członka grupy, co ułatwia współpracę.

Patologie w działalności policji i prokuratury

W naszych rozważaniach nie możemy pominąć patologii, które mają miejsce w pracy policji i prokuratury japońskiej. Ze względu na chęć zajmowania czołowych lokat w statystykach międzynarodowych oraz samej świadomości bycia skutecznym, proces karny w Japonii obiera za cel wskazanie sprawcy, ale niekoniecznie odkrycie prawdy. W wyniku tego dochodzi do działań, na podstawie których Komisja Praw Człowieka przy ONZ zgłaszała wielokrotnie zastrzeżenia, co do metod przesłuchań oraz warunków przetrzymywania zatrzymanych [Izydorczyk 2008a, s. 109]. Niejednokrotnie względem przetrzymywanego jest stosowany przymus fizyczny i psychiczny. Często dochodzi do przymuszenia do przyznania się do winy w zamian za posiłek lub możliwość snu, przy argumentowaniu, że później to przyznanie można odwołać [Izydorczyk 2008a, s. 109]. Należy nadmienić, że sprawy karne, jeśli już trafią do sądu, mają nieomal stuprocentową skuteczność – rzadko się zdarza, że prokurator przegrywa [Miller 2014]. Jeśli nie ma pewności wygranej, nie oskarża i stara się namówić podejrzanego, aby zgodził się na „umorzenie prokuratorskie" z artykułu 248 japońskiego kodeksu postępowania karnego[3].

Mimo tego, że przepisy prawa przewidują zasadę *Habeas Corpus*, to ustawa jest napisana w taki sposób, że stwarza legalne możliwości zatrzymania bez nakazu sądowego, w sumie nawet do 28 dni bez postawienia zarzutów. Największe obawy budzi fakt, że po upływie tego czasu bez postawienia zarzutów można rozpocząć bieg nowego „zatrzymania" na podstawie innych przesłanek, zarzutów [Izydorczyk 2008a, s. 77]. Bywało tak, że nawet sądowe zatrzymanie/tymczasowe aresztowanie mocno się wydłużało, a liczba przesłuchań w tak krótkim czasie rosła, np. do 67. w okresie 35 dni [Izydorczyk 2008a, s. 78]. To sprawia, że przesłuchiwani chętniej przyznają się do czynu, który niekoniecznie popełnili. Takim jaskrawym przykładem przymusu psychicznego są właśnie długie przesłuchania, wyzwiska, obietnica, że przyznanie do winy jest tymczasowe, groźba zatrzymania rodziny. Co do przymusu fizycznego, to zdarzały się przypadki pobicia, naruszenia nietykalności fizycznej, nakaz rozebrania się i załatwiania potrzeb fizjologicznych w salach przesłuchań przy prokuratorze lub policji. Jak widać, metody pracy policji oraz prokuratury pozostawiają wiele do życzenia. Istotne powinno być rozwiązanie sprawy, ale nie za wszelką cenę – oskarżonym powinien być winien naruszenia prawa, a nie ten, który się przyznał. Praktyki, które zdarzają się w Japonii, przypominają działania w państwach totalitarnych, a nie w cywilizowanym kraju. Niestety społeczeństwo takie działania przyjmuje za normę,

3.Kodeks postępowania karnego – Code of Criminal Procedure (Part I and Part II).

ponieważ uważa, że policja i prokuratura to ludzie, którzy stoją wyżej w hierarchii. Prasa, która wydaje się wolna, nie wspomina nawet o tych praktykach. Prokuratorzy, wykorzystujący w swojej pracy te złe metody, są zazwyczaj chwaleni przez przełożonych za skuteczność działania. Jeden z prokuratorów wypowiedział się nawet: „bicie po głowie nie jest problemem, dopiero kopanie". Sąd Najwyższy mimo częstego zgłaszania nieprawidłowości postępowania podczas przesłuchań, rzadko je potwierdza [Izydorczyk 2008a, s. 106].

Te dwa oblicza policji japońskiej sprawiają, że stereotyp bezpiecznej Japonii przestaje wydawać się pewny. Z jednej strony „słonecznikowe dziewczęta" i przyjaźnie nastawieni policjanci z *Koban*, z drugiej budzące wątpliwości przesłuchania. To, co wpływa pozytywnie na wizerunek japońskich funkcjonariuszy, to statystyki, które prezentują się imponująco w porównaniu z europejskimi oraz wrażenia empiryczne z pobytu w Kraju Kwitnącej Wiśni. Tam rzeczywiście przybysz – mimo tłumów w metrze i na ulicach – czuje się bezpiecznie i nie obawia utraty mienia lub napaści. Policjanci są miło nastawieni do przechodniów i (w przeciwieństwie do większości bardzo nieufnego w stosunku do „obcych" społeczeństwa) chętnie rozmawiają po angielsku. Natomiast pamiętać należy też o drugiej stronie medalu, tej ciemniejszej, gdzie policja nie służy społeczeństwu, a bezpośrednio państwu.

Podsumowanie

Za cel rozważań postawiłam sobie polemikę z powszechnie obowiązującym stereotypem bezpiecznej Japonii. Po analizie polityki zewnętrznej i wewnętrznej w zakresie bezpieczeństwa można stwierdzić, że stereotyp ten jest słuszny, aczkolwiek fasadowy. W rzeczywistości Japonia ma potężny potencjał zbrojny i dobrze wyszkolonych ludzi, ale według prawa nie powinna go używać. Mimo to nowa polityka rządu zmierza do stopniowego odchodzenia od pacyfizmu, co może spowodować, że Japonia ponownie stanie się potęgą militarną. Wielką siłą japońskiego systemu bezpieczeństwa wewnętrznego jest sprawnie działająca i skutecznie zarządzana policja, zapewniająca społeczeństwu poczucie bezpieczeństwa i edukację prawną. Niestety dla części funkcjonariuszy celem jest jak najwyższa pozycja państwa w statystykach międzynarodowych dotyczących zwalczania i wykrywalności przestępczości oraz wysoka ocena skuteczności policji. Prowadzi to do różnego rodzaju patologii, m. in. stosowania przymusu lub zastraszania podczas przesłuchań.

Dla Japończyków prawo w sensie pozytywnym (*law in the books*, rzymskie *lex*) kojarzy się z czymś negatywnym, natomiast prawo w szerokim ujęciu (rzymskie *ius*),

biorącym też pod uwagę porządek społeczny, sprawia, że Japonia jest jednym z najbezpieczniejszych państw świata. Jest praworządna, a obywatele pozostają w przeświadczeniu, że państwo się nimi opiekuje i dba o ich bezpieczeństwo. A przede wszystkim wiedzą, że należą do grupy, którą jest naród i cieszą się, że swoim postępowaniem, pracą i oddaniem mogą przyczyniać się do jego dobrobytu. Warto przytoczyć myśl, która jest niezwykle żywa w społeczeństwie japońskim, a ma początek w religii ludowej: nie ma białego i czarnego, są różne odcienie szarości i takie właśnie jest to państwo Dalekiego Wschodu.

Bibliografia

Bednarzak T. (2015), *Japonia stawia na odważniejszą politykę bezpieczeństwa. Ale to nie koniec japońskiego pacyfizmu* (online), http://wiadomosci.wp.pl/kat,1027191,title,Japonia--stawia-na-odwazniejsza-polityke-bezpieczenstwa-Ale-to-nie-koniec-japonskiego-pacyfizmu,wid,17201191,wiadomosc.html, dostęp: 12.12.2016.

Countries Raked by Military Strength (online 2016), http://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp, dostęp: 12.12.2016.

Depta M. (2016a), *Konstytucyjne podstawy klauzuli wyrzeczenia się wojny a obecna japońska sytuacja polityczna* (online), http://www.actaerasmiana.prawo.uni.wroc.pl/wp-content/uploads/2016/09/4..-Depta-M.-1.pdf, dostęp: 12.12.2016.

Depta M. (2016b), *Prawa i wolności konstytucyjne a działanie japońskiej policji* (online), http://www.actaerasmiana.prawo.uni.wroc.pl/wp-content/uploads/2016/09/5-Depta-M.-2.pdf, dostęp: 12.12.2016.

Hołyst B. (1994), *Japonia przestępczość na marginesie cywilizacji*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa.

Izydorczyk J. (2008a), *Hanzai znaczy przestępstwo,* Oficyna, Warszawa.

Izydorczyk J. (2008b), *Policja w Japonii- zarys systemu* (online), http://www.ies.krakow.pl/wydawnictwo/prokuratura/pdf/2008/07-08/11izydorczyk.pdf, dostęp: 12.12.2016.

Japonia: premier Shinzo Abe będzie dążył do zmiany pacyfistycznej konstytucji, http://wiadomosci.wp.pl/kat,8311,title,Japonia-premier-Shinzo-Abe-bedzie-dazyl-do-zmiany-pacyfistycznej-konstytucji,wid,15300916,wiadomosc.html, dostęp: 20.07.2016.

Karaś T. (2008), *Prawo japońskie,* Liber, Warszawa, ss. 121–136.

Karolak K. (2016), *Obywatele przeciwni nowelizacji japońskiej konstytucji* (online), http://japonia-online.pl/news/4393, dostęp: 20.07.2016.

Kodeks postępowania karnego – Code of Criminal Procedure (Part I and Part II), w: JLT; http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?ft=3&re=02&dn=1&ia=03&x-=52&y=12&bu=16&ky=&page=7, Act No. 131 of July 10, 1948, dostęp: 12.12.2016

Kość A. (2001), *Filozoficzne podstawy prawa japońskiego w perspektywie historycznej,* Redakcja Wydawnictwa KUL, Lublin.

Leszczyński L. (1996), *Gyoseishido w japońskiej kulturze prawnej*, Lublin.

Napięta sytuacja między Japonią i Chinami – 306 interwencji japońskich myśliwców (online 2013), http://wiadomosci.wp.pl/kat,1020361,title,Napieta-sytuacja-miedzy-Japonia-i--Chinami-306-interwencji-japonskich-mysliwcow,wid,15501953,wiadomosc.html, dostęp 12.12.2016.

Miller D. (2014), *Funkcjonowanie prawa karnego i fenomen przestępczości w Japonii,* Ogólnopolskiej Interdyscyplinarnej Studencko-Doktoranckiej Konferencji Naukowej – 25 kwietnia 2014: Prawo a Kultura – Kultura a Prawo – II edycja.

Sawicki P. (2015), *Japońskie siły samoobrony – obecne funkcjonowanie i rys historyczny* (online), http://www.geopolityka.org/analizy/pawel-sawicki-japonskie-sily-samoobrony-obecne-funkcjonowanie-i-rys-historyczny, dostęp 12.12.2016.

Sieg L., Takenaka K. (2014)*, Japan takes historic step from post-war pacifism, OKs fighting for allies* (online), http://www.reuters.com/article/us-japan-defense-idUSKBN0F52S120140701, dostęp 12.12.2016 r.

Suzuki T., Winczorek P. (tłum. 2008), *Konstytucja Japonii z 3 listopada 1946 roku* [w:] T. Suzuki,

The White Paper on Police 2014 (online 2015), https://www.npa.go.jp/hakusyo/h26/english/Contents_WHITE_PAPER_on _POLICE2014.htm, dostęp: 12.12.2016.

Widacki J. (1990), *Przestępczość i wymiar sprawiedliwości w Japonii*, Wydawnictwo KUL, Lublin.

ISSN 2543-8190