

119

**Annales
Universitatis
Paedagogicae
Cracoviensis**

Studia Politologica VIII

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa

Rada Naukowa

prof. dr hab. Julian Babula – Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa i Ochrony w Warszawie
prof. dr hab. Andrzej Jaeschke – Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie
dr hab. Andrzej Kozera, prof. UP w Krakowie
prof. dr hab. Petro Sauch – Kijowski Instytut Biznesu i Technologii (Ukraina)
dr Irina Sauch – Kijowski Instytut Biznesu i Technologii (Ukraina)
prof. dr hab. Michał Śliwa – Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie
prof. dr hab. Eugeniusz Zieliński – Uniwersytet Warszawski
dr hab. Jacek Zieliński, prof. UPH w Siedlcach
prof. dr hab. Marek Żmigrodzki – UMCS w Lublinie
dr hab. Andrzej Żebrowski, prof. UP w Krakowie (przewodniczący)

Komitet Wydawniczy

dr hab. Marek Ilnicki, prof. AH – Akademia Humanistyczna w Puławach
dr hab. Andrzej Żebrowski, prof. UP w Krakowie
dr Karol Bieniek – Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie
dr Robert Kłaczynski – Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie
dr Łukasz Kozera – Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie

Redaktor wydania

dr hab. Andrzej Żebrowski, prof. UP w Krakowie

© Copyright by Wydawnictwo Naukowe UP, Kraków 2012

ISSN 2081-3333

Wydawnictwo Naukowe UP
Redakcja/Dział Promocji
30-084 Kraków, ul. Podchorążych 2
tel./faks 12 662-63-83, tel. 12 662-67-56
e-mail: wydawnictwo@up.krakow.pl

Zapraszamy na stronę internetową:
<http://www.wydawnictwoup.pl>

druk i oprawa Zespół Poligraficzny UP, zam. 72/12

Słowo wstępne

Położenie geostrategiczne Polski po wyjściu z Układu Warszawskiego i Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej uległo zasadniczej zmianie, co bezpośrednio przełożyło się na jej bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne. Każde państwo – co dotyczyło również Polski – musiało poszukiwać racjonalnych rozwiązań dotyczących jego bezpieczeństwa wewnętrznego i obronności.

W latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku miały miejsce poważne przeobrażenia w mentalności elit politycznych dotyczące kształtu bezpieczeństwa nie tylko narodowego, ale i międzynarodowego. To również początek poszukiwania miejsca Polski w zachodnioeuropejskim systemie bezpieczeństwa wojskowego i gospodarczego. Wytoczonymi celami strategicznymi były członkostwo w Sojuszu Północnoatlantyckim i Unii Europejskiej, które stały się faktem w 1999 i 2004 roku.

Współczesne środowisko bezpieczeństwa międzynarodowego to szanse i zagrożenia, które zmieniają otoczenie wewnętrzne każdego państwa. To również konieczność przebudowy systemu bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa. Należy również pamiętać o tym, że istotny wpływ na stan naszego bezpieczeństwa ma wszechobecna globalizacja wraz ze swoimi konsekwencjami pozytywnymi i negatywnymi. Globalizacja, która ma zarówno zwolenników, jak i przeciwników, jest negatywnie oceniana w aspekcie szeroko rozumianego bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Przynależność Polski do europejskich organizacji międzynarodowych, zaangażowanie w operacje humanitarne poza granicami kraju, a także istniejące zagrożenia mają istotny wpływ na jej bezpieczeństwo wewnętrzne.

Okres przemian ustrojowych i towarzyszące im procesy zmieniły nasze postrzeganie bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo wewnętrzne ma szczególne znaczenie dla każdego państwa, w tym i dla Polski, która leżąc na wschodniej rubieży NATO i Unii Europejskiej, styka się bezpośrednio z wieloma zagrożeniami. Uwarunkowania te sprawiają, że bezpieczeństwo wewnętrzne Polski ma istotny wpływ na jej rozwój. Skuteczne realizowanie zadań związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa wymaga profesjonalnie przygotowanej kadry na wszystkich poziomach kierowania bezpieczeństwem państwa.

Instytut Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie z myślą o potrzebach tego sektora bezpieczeństwa państwa w roku akademickim 2012/2013 uruchamia kierunek: bezpieczeństwo wewnętrzne państwa.

Uważamy, że pozwoli to młodym ludziom na uzyskanie atrakcyjnego wykształcenia w tak ważnym obszarze, jakim jest bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Nowe kadry będą miały możliwość podjęcia pracy zawodowej w instytucjach zajmujących się tą problematyką zarówno w administracji rządowej, jak i samorządowej.

Andrzej Jaeschke

Wprowadzenie

Przemiany polityczne i społeczne zapoczątkowane na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku spowodowały znaczne zawirowania w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego. Zmieniły one również podejście do kwestii bezpieczeństwa państwa i jego zagrożeń. Funkcją bezpieczeństwa jest już nie tylko zapewnienie przetrwania, ale także ochrona dobrobytu i swobodnego stylu bycia, swobód i tożsamości narodowej, religijnej, etnicznej itd.¹

Procesy związane z poszukiwaniem nowych racjonalnych rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa wymagają interdyscyplinarnego i wieloaspektowego podejścia. Współczesne środowisko bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego to miejsce istotnych przewartościowań w życiu społecznym, mentalności ludności i wzrostu zagrożeń o charakterze asymetrycznym. Oznacza to, że rozpatrywanie bezpieczeństwa państwa wyłącznie w kategoriach wojskowych i realizacji polityki zagranicznej jest dużym uproszczeniem.

Zachowaniem państw w środowisku międzynarodowym rządzą dwa dążenia pierwotne, które odzwierciedlają podstawowe interesy narodowe²:

- wola przetrwania, zachowania odrębnego istnienia i tożsamości, co w kategoriach bezpieczeństwa oznacza obronę suwerenności i integralności terytorialnej,
- dążenie do rozwoju własnej potęgi, niekoniecznie wojskowej, i nie tylko w stosunku do innych państw.

Obecnie bezpieczeństwo odnosi się do wszystkich obszarów rozwoju: politycznego, społecznego, demograficznego, gospodarczego, żywnościowego, zasobów surowcowych, ekologicznego, naukowo-technicznego, technologicznego, kulturowego, humanistycznego, wojskowego i innych. Tym samym bezpieczeństwo odnosi się do wszystkich sfer działalności państwa.

Bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą państw i systemów międzynarodowych, a jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia³.

Na pojęcie bezpieczeństwa narodowego składa się rzeczywisty brak jakiegokolwiek zagrożenia podstawowych wartości danego narodu (czynniki obiektywne) oraz poczucie (świadomość) braku takiego zagrożenia. Stan zagrożenia może być większy lub mniejszy niż subiektywnie postrzegany. Natomiast budowanie zaufania ma zazwyczaj charakter subiektywny, ponieważ dotyczy intencji, sfery odczuć i przekonań. Z natury obu

¹ J. Gołębiowski, *Bezpieczeństwo narodowe RP*, „Zeszyt Problemowy Towarzystwa Wiedzy Obronnej” 1999, nr 1, s. 12 i 13.

² Ibidem, s. 14.

³ J. Kukułka, *Bezpieczeństwo a współpraca europejska – współzależność i sprzeczność interesów*, „Sprawy Międzynarodowe” 1982, nr 7, s. 29–40.

tych czynników – czyli bezpieczeństwa i zaufania wynika, że środki zmierzające do ich zapewnienia powinny być rozpatrywane w konkretnym czasie i miejscu⁴.

Przez bezpieczeństwo państwa należy rozumieć taki jego rzeczywisty stan stabilności wewnętrznej i suwerenności, który odzwierciedla brak zagrożeń (w sensie zaspokojenia podstawowych potrzeb egzystencjalnych i behawioralnych społeczeństwa oraz traktowania państwa jako suwerennego podmiotu w stosunkach międzynarodowych)⁵.

W asymetrycznym otoczeniu zewnętrznym i wewnętrznym państw występuje wiele zagrożeń o charakterze militarnym i pozamilitarnym. Eskalacja negatywnych zjawisk w połączeniu z zagrożeniami politycznymi, gospodarczymi i kulturowo-religijnymi stanowi wyzwanie dla elit politycznych i społeczeństwa. Wymaga to konstruktywnych decyzji i działań pozwalających na bezpieczny rozwój.

Warto mieć na uwadze to, że bezpieczeństwo nie jest kategorią stałą, ale dynamiczną, zmieniającą się w czasie. Wymaga to ze strony uprawnionych podmiotów państwa prowadzenia takiej polityki wewnętrznej i zagranicznej, które pozwolą na tworzenie odpowiednich warunków w celu zapewnienia jego bezpieczeństwa.

Skuteczność prowadzenia polityki państwa w sferze jego bezpieczeństwa zależy od obowiązującego porządku prawnego, struktur, kompetencji, zdolności elit politycznych, a także zaangażowania całego społeczeństwa.

Współczesne otoczenie państw jest asymetryczne i dlatego konieczne jest jego monitorowanie, szczególnie miejsc o podwyższonym ryzyku. Jego poznanie pozwala na podejmowanie racjonalnych decyzji, które umożliwiają zapobieganie i przeciwdziałanie występującym zagrożeniom.

W celu przybliżenia problemów dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa Instytut Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie przygotował odrębny numer „*Studia Politologica*” w przekonaniu, że pozwoli to na poznanie tych trudnych i złożonych kwestii.

Andrzej Żebrowski

⁴ S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny*, Warszawa 1996, s. 13.

⁵ S. Dworecki, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 1994, s. 16.

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica VIII (2012)

BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE PAŃSTWA

Andrzej Żebrowski

Instytut Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane problemy

Wstęp

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa zawsze jest wyznacznikiem jego rozwoju. W przypadku destabilizacji bezpieczeństwa państwo podejmuje rozwiązania siłowe, które bardzo często prowadzą do eskalacji społecznego niezadowolenia. Przemiany ustrojowe, jakie mają miejsce m.in. w Europie, i towarzyszące im reformy zaskoczyły przede wszystkim społeczeństwo, które stanęło w obliczu niepopularnych decyzji politycznych. Lekceważenie głosów niezadowolenia przez legitymizowane władze prowadzi do sytuacji konfliktowych. Na skalę i charakter zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa istotny wpływ ma otoczenie zewnętrzne. Ponadto polityka społeczna, gospodarcza, czy socjalna nie zawsze jest pozytywnie odbierana przez społeczeństwo. W artykule poruszone zostaną wybrane zagrożenia, które stanowią poważny problem dla bezpieczeństwa wewnętrznego poszczególnych państw, co przekłada się na bezpieczeństwo środowiska międzynarodowego.

Bezpieczeństwo państwa

Przemiany społeczno-polityczne na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku w zasadniczy sposób zmieniły położenie geostrategiczne i geopolityczne wielu państw. Rozpadowi państw wielonarodowych, czy też integracji rozdzielonych narodów towarzyszy globalizacja wraz z następstwami zarówno negatywnymi, jak i pozytywnymi. Zachodzące procesy mają istotny wpływ na bezpieczeństwo nie tylko międzynarodowe, ale i poszczególnych państw.

Państwa w następstwie przemian, niekiedy o charakterze rewolucyjnym, zmuszone zostały do poszukiwania swojego miejsca w zmieniającym się środowisku międzynarodowym.

Współzależność między państwami, a także możliwości wpływania państw silnych na sytuację militarną, ekonomiczną i polityczną regionów geograficznych nawet odległych spowodowały wzajemną podejrzliwość. Wynika ona nie tylko z faktów, lecz – w większym zapewne stopniu – z wyobrażeń i przewidywań co do zachowań innych państw na arenie międzynarodowej, przede wszystkim sąsiadów (niekoniecznie bezpośrednich)

oraz mocarstw mających pośredni (ale znaczący) wpływ na sytuację w polu bezpieczeństwa danego kraju¹.

W zmieniającym się otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym państwa nowej jakości nabrało bezpieczeństwo. „W ujęciu politologicznym bezpieczeństwo państwa pozostaje w związku z racją stanu jako żywotnym interesem narodowym. Treści racji stanu, z jednej strony, mają charakter uniwersalny, z drugiej zaś specyficzny, związany z konkretnym państwem”². Uniwersalny charakter ma zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, suwerenności, niepodległości politycznej, integralności terytorialnej³. Zdaniem niektórych teoretyków, podstawową wartością wewnętrzną, która podlega ochronie w ramach bezpieczeństwa narodowego, jest przetrwanie⁴, inaczej mówiąc – fizyczne istnienie państwa i narodu⁵. Ogólnie można stwierdzić, że te nadrzędne wartości składają się na treść bezpieczeństwa państwa⁶.

Wartości te wyznaczają długofalowe cele polityki państwowej o charakterze strategicznym. Na tym polega jeden z istotnych aspektów związku między bezpieczeństwem państwa a realizowaną przez nie strategią, którą próbując definiować w wymiarze praktycznym – wielu teoretyków określa, najogólniej biorąc, jako koncepcję działania realizującą cele długofalowe, wyznaczone właśnie przez nadrzędne wartości⁷.

Pojęcie bezpieczeństwa nabiera ciągle nowego znaczenia, z czym idzie oczywiście w parze różnorodność, a nawet dowolność jego wykładni. Owa pojemność znaczeniowa i możliwości interpretacyjne wynikają nie tylko z różnorodnych tradycji, z różnic wielkości, położenia i szczególnych interesów państw, nie tylko z tendencji rozwojowych społeczności międzynarodowych, które wręcz wymuszają coraz szersze rozumienie owego pojęcia, lecz również z jego dotychczasowej, obiektywno-subiektywnej natury. Z jednej bowiem strony bezpieczeństwo jest stanem określanym przez zespół czynników wymiennych i okoliczności poddających się racjonalnemu osądowi. Z drugiej zaś oznacza mniej lub bardziej subiektywne poczucie narodu i sił nim rządzących, iż państwo jest bezpieczne lub nie. Oczywiście z całą gamą odczuć pośrednich⁸.

Ponadto występujące przewartościowania w życiu społecznym, rozwoju techniki i jej zastosowania, mentalności ludności i wzrostu zagrożeń cywilizacyjnych zmieniały zakres pojmowania bezpieczeństwa. Aspekt wojskowy do niedawna dominujący ustępuje miejsca powoli innym – niemilitarnym. Funkcja bezpieczeństwa jest już nie tylko wolą prze-

¹ J. Stefanowicz, *Rzeczypospolitej pole bezpieczeństwa*, Warszawa 1993, s. 9.

² P. Soroka, *Strategia bezpieczeństwa zewnętrznego Polski. Proces formułowania*, Warszawa 2006, s. 19–20.

³ S. Bieleń, *Polityka zagraniczna a racja stanu*, [w:] J. Kukułka, R. Zięba (red.), *Polityka zagraniczna państwa*, Warszawa 1992, s. 178.

⁴ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa 2004, s. 34.

⁵ R. Kuźniar, *Miedzy polityką a strategią*, Warszawa 1994, s. 176.

⁶ J. Kukułka, *Bezpieczeństwo a współpraca europejska: współzależności i sprzeczności interesów*, „Sprawy Międzynarodowe” 1982, nr 7, s. 34–35.

⁷ P. Soroka, *Strategia bezpieczeństwa zewnętrznego Polski...*, s. 20.

⁸ S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny*, Warszawa 1996, s. 12.

trwania, ale także ochroną dobrobytu i swobodnego stylu bycia, swobód i tożsamości narodowej, religijnej, etnicznej itd.⁹

„Bezpieczeństwo jest wartością pierwotną wobec innych, a potrzeba bezpieczeństwa stała się decydującym czynnikiem państwowotwórczym. Zatem pierwszym i niezbędnym warunkiem pomyślnego rozwoju państwa było, jest i będzie zapewnienie bezpieczeństwa”¹⁰.

Przez bezpieczeństwo państwa należy rozumieć taki jego rzeczywisty stan stabilności wewnętrznej i suwerenności, który odzwierciedla brak zagrożeń (w sensie zaspokajania podstawowych potrzeb egzystencjalnych i behawioralnych społeczeństwa oraz traktowania państwa jako suwerennego podmiotu w stosunkach międzynarodowych)¹¹.

W świetle zachodzących zmian w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego zakres pojęciowy bezpieczeństwa państwa ewoluuje, co wymaga nowego podejścia zarówno teoretycznego, jak i praktycznego.

Poza militarną płaszczyznę jego rozumienia i kształtowania, rozpatruje się to zagadnienie w sferze politycznej, ekonomicznej, a także psychologicznej i ideologicznej. We współczesnym świecie nie chodzi już przecież wyłącznie o fizyczne zachowanie substancji narodowej i tradycyjnie pojmowanej tożsamości – języka, kultury, świadomości narodowej i wspólnoty terytorialnej, lecz również o jakość życia materialnego i duchowego narodu, o cele, jakie wyznacza sobie na przyszłość i jakie może osiągnąć właśnie dzięki uzyskaniu optymalnych warunków bezpieczeństwa¹².

Całościowe rozpatrywanie bezpieczeństwa państwa powinno dotyczyć kwestii zewnętrznych i wewnętrznych tego podmiotu. Na konieczność postrzegania obydwu kwestii jednocześnie wskazują następujące fakty¹³:

- państwo nie jest tylko i wyłącznie sformalizowaną instytucją stosunków międzynarodowych, lecz wypełnione jest ludzką, moralną, materialną i instytucjonalną treścią, która przesądza o jego pozycji na arenie międzynarodowej,
- demokratyczne państwo na ogół reprezentuje na arenie międzynarodowej te wartości z zakresu bezpieczeństwa, które tworzące je społeczeństwo uznaje za własne i wspólne, bez względu na różnice dzielące poszczególne jednostki owego społeczeństwa,
- bezpieczeństwo państwa jest pochodną różnych indywidualnych i grupowych wartości z zakresu bezpieczeństwa zamieszkującego je społeczeństwa, a także wypadkową bezpieczeństwa wielu innych podmiotów stosunków międzynarodowych,
- społeczeństwo zamieszkujące dane państwo, określane też jako naród, postrzega bezpieczeństwo w związku z występowaniem zagrożeń będących następstwem

⁹ J. Gołębiewski, *Bezpieczeństwo narodowe*, „Zeszyt Problemowy Towarzystwa Wiedzy Obronnej” 1999, nr 1, s. 12–13.

¹⁰ R. Jakubczak, *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Warszawa 2004, s. 69.

¹¹ S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny*, Warszawa 1996, s. 15.

¹² Ibidem, s. 14–15.

¹³ Ibidem, s. 144.

konfliktowej natury stosunków społecznych (o różnej skali), skutków rozwoju cywilizacyjnego i postępu technologicznego, a także niszczącego działania sił przyrody.

Zawsze należy mieć na uwadze to, że bezpieczeństwo państwa nie jest stanem, który można osiągnąć i utrzymać raz na zawsze. Jest to proces o charakterze dynamicznym, ulegający zmianom w czasie zarówno pod wpływem czynników zewnętrznych, jak i wewnętrznych. Wymaga to prowadzenia rozważnej polityki wewnętrznej i zewnętrznej, co powinno stanowić podstawę rzeczywistego bezpieczeństwa państwa.

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa stanowi podstawę sprawnego funkcjonowania systemu demokratycznego.

Bezpieczeństwo wewnętrzne to taki stan polityczno-administracyjny państwa, który gwarantuje jego obywatelom brak zagrożenia dla jego funkcjonowania, zapewnia spokój, poszanowanie porządku publicznego, ochronę społeczności i każdego obywatela. Oznacza także zapobieganie wszystkiemu, co mieści w sobie zagrożenie dla bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego¹⁴.

Bezpieczeństwo wewnętrzne łączy się z wykonywaniem swoich zadań przez administrację poszczególnych resortów i instytucji bezpieczeństwa wewnętrznego, w szczególności w postaci akcji, przymusu, działań, prewencji, analizy i zbierania danych oraz informacji niejawnych dających podstawę do ochrony bezpieczeństwa państwa, obywatela i porządku publicznego¹⁵.

Podstawowym celem istnienia państwa jest realizacja potrzeb społeczeństwa, dokonywana na podstawie równoważenia interesów jednostki (upodmiotowienie obywatela) z interesami państwa jako instytucji politycznej¹⁶.

Do celów państwa w sferze bezpieczeństwa zalicza się:

- trwałość i niezależność państwa,
- trwałość narodu,
- suwerenność,
- jakość życia,
- prawa człowieka,
- tożsamość narodową.

Cele państwa to inaczej racja stanu, czyli „ustalenia uznające potrzeby państwa za najwyższe dobro oraz działania te potrzeby uwzględniające, przy równoczesnym zespoleeniu interesów grupowych, tak aby nie osłabiły państwa i nie rozbiły jego

¹⁴ S. Wachholz, *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny*, [w:] K. Kumaniecki, J.S. Langrod, S. Wachholz (red.), *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1939, s. 790.

¹⁵ M. Świdorski, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i jego warunki*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), *Bezpieczeństwo państwa*, Warszawa 2009, s. 59.

¹⁶ W. Kitler, „Bezpieczeństwo narodowe, funkcjonalna struktura obrony narodowej, ochrona państwa i porządku konstytucyjnego – wybrane problemy”, I Konferencja nt. „Zarządzanie kryzysowe w transporcie lądowym na Pomorzu”, Wyższa Szkoła Morska, Szczecin 2003 (materiały własne).

jedności”¹⁷. W innym ujęciu racja stanu to takie warunki, dzięki którym państwo jest zdolne bezpiecznie istnieć, zachować integralność swego terytorium i suwerenność swej władzy, swobodnie kształtować swą formę, korzystnie współpracować i pokojowo konkurować z innymi państwami oraz cywilizacyjnie się rozwijać¹⁸.

Cele państwa implikują jego funkcje, czyli zasadnicze płaszczyzny jego działalności (aktywności), wpływające z celów i zadań, które państwo powinno spełniać¹⁹.

Funkcje państwa

Warto mieć na uwadze to, że bezpieczeństwo ma charakter interdyscyplinarny i wieloaspektowy, co oznacza, że można je odnieść do wszystkich funkcji państwa.

Przez funkcje państwa należy rozumieć zadania stale realizowane przez państwo, które zawsze pozostają w określonej relacji do przyjętych celów przez aparat państwa – z jednej strony, lub potrzeb (interesów) społeczeństwa – z drugiej. [...] Elementarną jednostką aktywności państwa jest zadanie, które oznacza tu wyodrębniony zespół czynności ludzkich, przypisanych państwu (jego organom oraz agendum) aktami normatywnymi²⁰.

Funkcję państwa można też określić jako ukierunkowaną społecznie realizację jakiegoś celu założonego przez dany podmiot społeczny (jednostkę, grupę bądź organizację)²¹.

Przyjmując jako kryterium oddziaływanie państwa wobec innych systemów społecznych, można rozróżnić następujące jego funkcje²²:

- adaptacyjną, polegającą na dostosowaniu struktury i działań państwa do interesów i potrzeb (ekonomicznych, socjalnych, kulturowych) podmiotów społecznych,
- regulacyjną, wynikającą z tworzenia wzorców zachowań podmiotów społecznych w ramach państwa, pozwalających na optymalizację jego struktury wewnętrznej i zasad funkcjonowania,
- innowacyjną, polegającą na wprowadzaniu nowych elementów do powiązań państwa z innymi systemami społecznymi bądź podmiotami stosunków międzynarodowych.

Jeżeli za kryterium wyróżniające przyjmiemy zasięg terytorialny skutków działań podejmowanych przez państwa, możliwe jest wskazanie wśród jego funkcji zewnętrznej oraz wewnętrznej.

Funkcja zewnętrzna polega na podejmowaniu przez państwo działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa państwa w stosunkach międzynarodowych,

¹⁷ W. Łebkowski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2009, s. 118.

¹⁸ W. Lamentowicz, *Państwo współczesne*, Warszawa 1996, s. 42.

¹⁹ S. Lipski, *Zarządzanie bezpieczeństwem – wybrane kwestie terminologiczne*, [w:] K. Rajchel (red.), *Próba identyfikacji współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce*, Warszawa 2006, s. 134.

²⁰ W. Szostak, *Współczesne teorie państwa*, Kraków 1997, s. 77.

²¹ A. Korybski, *Funkcje państwa*, [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2002, s. 102.

²² Ibidem.

ochronę jego żywotnych interesów, obronę racji stanu²³. W innym ujęciu funkcja zewnętrzna to zapewnienie bezpieczeństwa państwa na zewnątrz, rozwijanie stosunków politycznych, gospodarczych i kulturalnych z innymi państwami, a także rozwijanie przepływu informacji i kontaktów międzyludzkich²⁴.

Natomiast funkcja wewnętrzna państwa wiąże się z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego, ochroną mienia, zdrowia społeczeństwa i środowiska oraz zabezpieczeniem trwałości w wewnętrznej strukturze stosunków społecznych²⁵.

Tak długo, jak istnieć będą oddzielone granicami państwa narodowe jako główne podmioty stosunków międzynarodowych, uzasadniony będzie podział na ich wewnętrzne i zewnętrzne funkcje. Jednocześnie w takich uwarunkowaniach, w stosunku do danego państwa mogą pojawiać się zagrożenia zewnętrzne ze strony innych państw lub struktur międzynarodowych²⁶. I choć w czasach postępującej internacjonalizacji i globalizacji polityki wewnętrznej i zewnętrznej (zagranicznej) stają się one coraz bardziej współzależne, to nie przestają być różne²⁷.

Polityka wewnętrzna opiera się bowiem na zależnościach hierarchicznych i nie wyklucza posługiwania się środkami przymusu²⁸. Natomiast polityka zagraniczna – także w sprawach bezpieczeństwa – jest realizowana przy wykorzystaniu odmiennych metod i środków politycznego działania, a mianowicie konsultacji, dążeń do konsensusu, gry dyplomatycznej (działania o charakterze wywiadowczym i kontrwywiadowczym) i równorzędności podmiotów²⁹. O tym, że ciągle istnieje podział na sferę wewnętrzną i zagraniczną funkcjonowania państwa, świadczy również fakt, że praktycznie we wszystkich państwach prowadzących suwerenną politykę istnieje wyspecjalizowany aparat i instytucje odpowiedzialne za prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej³⁰.

Istotą funkcji wewnętrznej (na którą składa się wiele funkcji – szczegółowych kierunków działalności organów władzy państwowej) jest osiągnięcie i utrzymywanie ładu społecznego w ramach organizacji państwowej. Często sprowadza się tę funkcję do wprowadzenia i utrzymywania porządku publicznego oraz bezpieczeństwa wewnętrznego, wskazując organy administracji publicznej oraz organy wymiaru sprawiedliwości jako podmioty odpowiedzialne za realizację funkcji wewnętrznej państwa³¹.

²³ P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 15.

²⁴ R. Jakubczak, *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Warszawa 2004, s. 70.

²⁵ Ibidem, s. 69.

²⁶ P. Soroka, *Strategia bezpieczeństwa zewnętrznego Polski...*, s. 21.

²⁷ J. Kukułka, *Polityka zagraniczna a polityka wewnętrzna*, [w:] J. Kukułka, R. Zięba (red.), *Polityka zagraniczna państwa...*, s. 30.

²⁸ P. Soroka, *Strategia bezpieczeństwa zewnętrznego Polski...*, s. 21.

²⁹ F. Ryszka, *Wstęp do nauki o polityce*, Warszawa 1970, s. 8.

³⁰ P. Soroka, *Strategia bezpieczeństwa zewnętrznego Polski...*, s. 21–22.

³¹ A. Korybski, *Funkcje państwa...*, s. 102.

W ramach funkcji wewnętrznej państwa można wskazać trzy elementy³²:

- zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- ochronę mienia i zdrowia obywateli,
- zabezpieczenie istniejącego systemu własności.

Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego sprowadza się do podejmowania przez państwo działań mających na celu utrzymanie spokoju i normalnych zachowań w społeczeństwie. Działania tego rodzaju wymagają utworzenia wyspecjalizowanych instytucji, takich jak: policja, straż graniczna, służba celna, żandarmeria wojskowa, służby specjalne (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego), służba antykorupcyjna (Centralne Biuro Antykorupcyjne), kontroli skarbowej. W celu właściwego realizowania zadań przez wskazane służby państwo w drodze regulacji prawnych określa zasady postępowania funkcjonariuszy publicznych. Z kolei dla zapewnienia swobód obywatelskich państwo określa normy i środki ochrony praw obywatelskich.

W działania zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego zaangażowane są najbardziej organy administracyjne, policja, sądy, prokuratura. W sytuacjach kryzysowych i masowego niebezpieczeństwa włącza się wojsko. Kwestia porządku i bezpieczeństwa publicznego ma znaczenie ogólnospołeczne, a więc nie tylko władza państwowa jest nią żywotnie zainteresowana, ale i ogół mieszkańców kraju. Zachwianie stanu bezpieczeństwa prowadzi do zakłóceń całego układu życia społecznego. Stąd przywiązuje się wielką wagę ze strony państwa do skutecznych działań w tej sferze stosunków społecznych i pozyskiwania poparcia społecznego dla trwałości spokoju i bezpieczeństwa publicznego³³.

Ochrona mienia i zdrowia obywateli sprowadza się do tworzenia przez państwo prawa zapobiegającego przywłaszczaniu mienia, napaściom na obywateli i przypadkom naruszenia ich zdrowia. Uprawnione przez ustawodawcę podmioty, na przykład organy ścigania i wymiar sprawiedliwości, podejmują przedsięwzięcia mające na celu odstraszenie przestępców, ściganie sprawców naruszających obowiązujące prawo i wymierzanie im odpowiedniej kary. Przyjęte i stosowane przez państwo środki przymusu to zapobieganie przestępstwom i zadośćuczynienie pokrzywdzonym.

Zabezpieczenie istniejącego systemu własności sprowadza się do tworzenia przez państwo prawa i podmiotów uprawnionych do ochrony własności i jej posiadaczy. W istniejącym porządku prawnym przez własność należy rozumieć zarówno ziemię, zakłady przemysłowe, jak również dobra materialne i duchowe. W związku z tym przed państwem stoją jakościowo nowe wyzwania intelektualne i instytucjonalne, które mają ścisły związek z dodatkowymi kosztami i formami działania państwa.

Funkcja wewnętrzna państwa to nie tylko działania w wyraźnie wyspecyfikowanych dziedzinach życia społecznego wewnątrz państwa. W istocie rzeczy są to czynności wielu dziedzin życia wewnątrz kraju i na zewnątrz państwa. W życiu współczesnych społeczeństw

³² E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999, s. 140.

³³ Ibidem.

czeństw pojawiły się takie dolegliwe zjawiska społeczne, jak: przestępczość zorganizowana, terroryzm, migracje ludności, wymagające podejmowania działań wielostronnych w formie przewidzianej w danym państwie i konwencjach międzynarodowych oraz podejmowania współpracy z innymi podmiotami stosunków międzynarodowych³⁴.

Ponadto funkcja wewnętrzna państwa wpływa na procesy społeczne, kształtuje poglądy polityczne, i moralne społeczeństwa³⁵.

Obok wymienionych wyżej państwo realizuje również funkcje³⁶:

- gospodarczo-organizatorską, która polega na kształtowaniu życia gospodarczego i stworzenia warunków do rozwijania działalności gospodarczej, a w konsekwencji do tworzenia materialnych podstaw bezpieczeństwa narodowego,
- socjalną, która oznacza działania na rzecz ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia, pomocy społecznej oraz rozwiązywania problemów na rynku pracy i wykorzystania zasobów ludzkich,
- kulturalno-wychowawczą, która obejmuje przedsięwzięcia na rzecz wpajania wiedzy i zdobyczy cywilizacyjnych, rozpowszechniania dóbr kulturowych, upowszechniania idei i wartości oraz kształtowania postaw i zachowań obywatelskich.

Należy podkreślić, że wskazane funkcje zawierają w sobie element bezpieczeństwa. Jednak żadna z nich nie jest funkcją odrębną i samoistną, szczególnie gdy chodzi o zagadnienia bezpieczeństwa³⁷. Oznacza to, że zagwarantowanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, suwerenności państwa, czy bezpieczeństwa gospodarczego nie może być domeną tylko jednej z omówionych funkcji (wewnętrznej, gospodarczo-organizatorskiej, zewnętrznej), ponieważ bez aktywności we wszystkich sferach działalności państwa trudno jest przeciwstawić się współczesnym zagrożeniom asymetrycznym. Tym samym wszystkie funkcje państwa wzajemnie się uzupełniają.

Skuteczna realizacja funkcji państwa w sferze szeroko rozumianego bezpieczeństwa, które sprzyjają rozwojowi państwa, jego żywotnym interesom i ochronie przed szerokim spektrum zagrożeń, wymaga jednak utrzymania bezpieczeństwa wewnętrznego na właściwym poziomie. Tym samym funkcję wewnętrzną państwa uważa się za najważniejsze zadanie państwa, które daje bezpieczeństwo poddanym, a władzy pozwala zabezpieczyć państwo od sąsiadów i osiągać swoje cele³⁸.

Czynniki naruszające stabilność wewnętrzną państwa

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa bardzo często utożsamiane jest ze stabilnością sytuacji wewnętrznej (społecznej, politycznej, gospodarczej itp.) oraz poszanowaniem praw i podstawowych wolności obywatelskich³⁹. Na pojęcie stabil-

³⁴ Ibidem, s. 141.

³⁵ K. Sienkiewicz-Małyjurek, Z.T. Niczyporuk, *Bezpieczeństwo publiczne. Zarys problematyki*, Gliwice 2010, s. 12.

³⁶ R. Jakubczak, *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP...*, s. 70.

³⁷ Ibidem.

³⁸ C. Znamierowski, *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*, Warszawa 1999, s. 201.

³⁹ S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny...*, s. 28.

ności wewnętrznej składa się rzeczywisty brak jakiegokolwiek zagrożenia rozwoju społeczno-politycznego i gospodarczego państwa oraz bytu i podstawowych praw jednostki ludzkiej, grup zawodowych lub szerszych zbiorowości, tzw. środowiskowych grup społecznych (czynniki obiektywne) i poczucie braku takiego zagrożenia (czynniki subiektywne)⁴⁰.

Zagrożenia w aspekcie potrzeb egzystencjalnych mogą wyrażać się w emocjach, nastrojach, a także opiniach pojedynczego człowieka, grup zawodowych (środowiskowych). Stanowią one wyznacznik ich stosunku do władzy, partii politycznych, organizacji pozarządowych, kościoła, jak również wydarzeń występujących w otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym państwa. Jeżeli chodzi o nastroje, to mają one ścisły związek z postawami prezentowanymi przez jednostki i grupy społeczne. Powstają one pod wpływem zdarzeń istotnych dla jednostki lub grupy. Przy czym owa ważność jest zwykle rozumiana i oceniana nie na podstawie ogólnych prawidłowości występujących obiektywnie, lecz subiektywnych odczuć zainteresowanych⁴¹.

Należy podkreślić, że sposób reagowania na bodźce jako przyczyny wywołujące dany nastrój może być zróżnicowany. Zależy on od:

- właściwości osobowościowych,
- warunków materialnych,
- bezpieczeństwa osobistego,
- reagowania na bodźce zewnętrzne.

Poczucie zagrożenia jest okazywane w postaci negatywnych zachowań, których początkiem jest niezadowolenie, kończące się najczęściej agresją. Te negatywne zachowania mają kluczowy wpływ na stabilność wewnętrzną państwa. Okazuje się bowiem, że im szerszy krąg zbiorowości ludzkiej wyraża swoje niezadowolenie związane z zachodzącymi procesami w swoim otoczeniu, tym większe jest zagrożenie.

Zjawiska o charakterze negatywnym występują w wielu obszarach (na przykład politycznym, społecznym, ekonomicznym, psychospołecznym), które wzajemnie się przenikają i w zależności od czynników zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych mogą zanikać lub nasilać się. Biorąc pod uwagę powyższe obszary, można wskazać zjawiska mające negatywny wpływ na sytuację wewnętrzną w państwie, które powstają w procesach:

- tworzenia warunków socjalno-bytowych,
- gwarantowania bezpieczeństwa i swobód obywatelskich,
- prywatyzacji i repywatyzacji,
- kreowania polityki przemysłowej, rolnej i usług,
- rozwoju nauki, techniki i technologii, ochrony środowiska naturalnego,
- tworzenia prawa i jego przestrzegania.

Wymienione procesy – poza tym, że zawierają wiele wspólnych podmiotów przyczynowo-skutkowych – w znacznym stopniu są uzależnione od innych procesów wynikających z transformacji ustrojowej (uwarunkowania wewnętrzne) oraz zjawisk występujących w otoczeniu państwa (uwarunkowania zewnętrzne). Do tych ostatnich można zaliczyć: ruchy migracyjne i tzw. pseudoturystykę; nasilającą się przestępczość i zagro-

⁴⁰ H. Łatowski, *Bezpieczeństwo polityczne obywateli*, „Wojsko i Wychowanie” 1993, nr 4, s. 26.

⁴¹ S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny...*, s. 30.

żenia bezpieczeństwa osobistego; ograniczanie dostępu do surowców i nowoczesnych technologii, trudności w wymianie handlowej, naukowej i kulturalnej mające często charakter restrykcji; nasilanie się dążeń rewindykacyjnych; odradzający się nacjonalizm; ekspansję obcych kultur itp.⁴²

Istotny wpływ na występowanie negatywnych zjawisk mają czynniki związane z transformacją systemową. Bardzo często politycy nadużywają określeń „demokracja” czy „państwo prawa”. „Przy czym ci przywódcy [politycy – A.Ż.], którzy o tym najgłośniej mówią, zazwyczaj najmniej tego pragną. Nie wiadomo, czy chcą ustanowić pewien rodzaj despotyzmu, czy dążą do tego, by ktoś zrobił za nich to, co sami zrobić powinni. Może to prowadzić do destabilizacji sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej”⁴³.

Przemiany systemowe, ich skala, a przede wszystkim negatywne następstwa zaskoczyły społeczeństwo, które przez ówczesne rodzące się elity polityczne nie zostało przygotowane do wprowadzanych reform. Brak świadomości co do zakresu i sposobu wprowadzanych zmian, a przede wszystkim stopniowe pogorszenie się warunków egzystencji mogą prowadzić do sytuacji konfliktowych. W związku z tym elity polityczne w uprawianej walce informacyjnej (a nawet wojnie informacyjnej) powinny unikać w sytuacjach konfliktowych podsycania i wykorzystywania społecznego niezadowolenia, ponieważ jest to niebezpieczne dla państwa. Brak rozważań może bowiem prowadzić do wystąpienia sytuacji kryzysowej, która w konsekwencji może przerodzić się w poważny konflikt wewnętrzny. Jedyny prawdziwy przywódca i mąż stanu to taki, który prowadzi społeczeństwo i państwo do dobrobytu, a nie do nieprzestrzegania prawa, strajków, sabotażu i nędzy⁴⁴.

Należy mieć świadomość tego, że niezadowolenie społeczeństwa ulega ewolucji w czasie i zależy od poczucia bezpieczeństwa egzystencjalnego. Ponadto rozbieżności między rzeczywistością a oczekiwaniami będącymi wynikiem składanych przez polityków obietnic potęgują społeczne niezadowolenie.

Czare goryczy dopełniają pustosłowie i koniunkturalna retoryka elit politycznych widoczna w kolejnych kampaniach wyborczych. Okazuje się, iż łatwiej zdobyć władzę niż ją sprawować z korzyścią dla dobra społeczeństwa. Dlatego też taka a nie inna będzie reakcja sfrustrowanego społeczeństwa [...], którego zaspokojenie podstawowych potrzeb egzystencjalnych jest z każdym dniem coraz trudniejsze w wyniku decyzji prawnych oraz ubożenia społeczeństwa. Przyczyna tego stanu rzeczy tkwi w kolizji ideologii i sposobu sprawowania władzy z indywidualnymi ambicjami politycznymi członków elit władzy⁴⁵.

Można wyodrębnić pewne symptomy zjawisk destabilizujących sytuację w państwie, a uważa ich obserwacja daje możliwość przewidywania pewnych zdarzeń. Poniżej przedstawiam niektóre z nich:

- ubożenie społeczeństwa,
- spadek płac realnych,

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem, s. 31.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem.

- utrzymujące się bezrobocie,
- utrata praw wcześniej nabytych,
- brak stabilnych unormowań prawnych i sprawnego wymiaru sprawiedliwości,
- wzrastająca przestępczość pospolita i zorganizowana,
- ograniczanie praw i swobód obywatelskich,
- złe gospodarowanie mieniem państwowym i spółdzielczym,
- recesja gospodarcza,
- wzrastające zadłużenie państwa,
- piractwo i nieposzanowanie praw autorskich,
- wzrost korupcji urzędników,
- bezkarność rekinów i trucicieli środowiska naturalnego,
- demagogiczna retoryka polityków i spadek ich wiarygodności,
- dążenia rewindykacyjne byłych właścicieli, w tym Kościoła katolickiego,
- klerykalizacja życia społeczno-politycznego,
- próby ograniczenia tożsamości narodowej, wyznaniowej,
- uprzedmiotowienie społeczeństwa,
- arogancja władzy⁴⁶.

Zagrożenia społeczne

Zagrożenia społeczne należą do tej kategorii zagrożeń, których źródłem i sprawcą, a najczęściej także ofiarą są człowiek i społeczeństwo znajdujące się w określonym stadium niezadowolenia społecznego, socjalnego, ekonomicznego, politycznego czy kulturalno-obyczajowego lub religijnego⁴⁷.

Zjawiska negatywne występują najczęściej w następstwie niepopularnych decyzji władzy lub też braku właściwych decyzji. W pierwszym przypadku społeczeństwo odnosi wrażenie, że jest traktowane instrumentalnie, a w drugim irytują je przejawy niemocy i postępującego bezprawia (anarchizacji)⁴⁸.

Należy podkreślić, że społeczeństwo reaguje na występujące nieprawidłowości z różnym natężeniem. Ważne jest to, iż zachowanie jednostki (zróżnicowane formy protestu) nie ma większego wpływu na zachowanie władz. Najczęściej krytyka władzy nie dociera do adresatów, „a gdy dotrze i tak nic nie zmienia, a w skrajnych przypadkach może skończyć się wyrokiem skazującym”⁴⁹. Ponadto indywidualne formy wyrażania niezadowolenia są mało skuteczne, ponieważ stanowią zagrożenie dla stabilności sytuacji wewnętrznej państwa.

Zagrożenia tego typu nabierają innego charakteru w przypadku gdy niezadowolenie jest demonstrowane przez znaczną część społeczeństwa czy grupy zawodowe lub branżowe o znaczeniu strategicznym dla działalności państwa (na przykład: górnicy, hutnicy, kolejarze, energetycy). Strajki wymienionych grup zawodowych, analogicznie jak strajk generalny, mogą doprowadzić do uniemożliwienia realizacji funkcji przez państwo, a w następstwie jego wewnętrzną destabilizację. W takich

⁴⁶ Ibidem, s. 32–33.

⁴⁷ K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, Warszawa 2007, s. 97.

⁴⁸ S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny...*, s. 33.

⁴⁹ Ibidem, s. 34.

złożonych sytuacjach trudno podejmować racjonalne decyzje, a dyletanctwo może spowodować zaognienie sytuacji i niekontrolowany jej rozwój⁵⁰.

Należy mieć na uwadze to, że brak społecznej akceptacji dla decyzji władz, w następstwie których ma miejsce m.in. pozbawienie praw nabytych, wprowadzenie ograniczeń w zaspokajaniu potrzeb egzystencjalnych, zmniejszenie jej uznania, spadek wiarygodności, krytyka bierności (zobojętnienia) władzy, a także jej arogancja czy wyalienowania potęgują się wraz z ignorowaniem podjętych form działania. Do tych form można zaliczyć organizowanie masowych zgromadzeń, strajków, demonstracji i rozruchów ulicznych, którym towarzyszy artykułowanie określonych żądań przede wszystkim pod adresem klasy politycznej sprawującej władzę.

Zachowania tego rodzaju w skrajnych przypadkach mogą prowadzić do masowych rozruchów, co bardzo często pociąga za sobą siłową reakcję organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. W następstwie użycia siły i jej brutalności nasilają się protesty ofiar, pojawiają się nowe żądania polityczne, socjalne czy programowe. Stykamy się wówczas z zaangażowaniem opozycji parlamentarnej i pozaparlamentarnej, która wykorzystuje niezadowolenie społeczeństwa przeciwko legalnej władzy, popiera jej postulaty i wykorzystuje do realizacji swoich partykularnych interesów o charakterze politycznym w trwającej walce informacyjnej m.in. o przejęcie władzy. W wyniku eskalacji żądań reakcja władzy i podlegających jej organów porządkowych staje się jeszcze bardziej zdecydowana i brutalna, zaostrzając społeczny konflikt, rozkręcając jednocześnie spiralę akcji (gniewu, buntu) i reakcji (działań sił porządkowych)⁵¹. W określonych sytuacjach może to prowadzić do zintensyfikowanych działań sił porządkowych i użycia sił zbrojnych włącznie.

*

Istotnym źródłem zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa jest również sprzeczność interesów grup społecznych, wyznaniowych i etnicznych, których podłoże stanowią m.in.:

- dążenia i aspiracje nacjonalistyczne mniejszości narodowych, etnicznych lub wyznaniowych,
- procesy prywatyzacji i reprivatyzacji,
- tworzenie tzw. euroregionów,
- narastająca nietolerancja i szowinizm,
- umacnianie się szarej strefy,
- aspiracje polityczne,
- brak tolerancji dla przekonań religijnych (patriotyczna dewiacja),
- wzmaganie się żądań rewindykacyjnych,
- nieuzasadnione bogacenie się i nabywanie praw w złej wierze,
- tworzenie się nowej nomenklatury.

W występujących sprzecznościach widoczne są powiązania przyczynowo-skutkowe. Przejawiają się one tym, iż często nawet mało znaczące symptomy ograniczania praw i swobód obywatelskich tych grup społecznych wywołują poczucie

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ K. Ficoń, *Inżynieria zarządzania kryzysowego...*, s. 97.

dyskryminacji czy wręcz prześladowania⁵². Odpowiedzią na takie decyzje mogą być działania o charakterze obronnym, których podstawowym celem jest przetrwanie, utrzymanie własnej tożsamości, a nawet ochrona stanu posiadania.

Z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, iż w najbliższym czasie zagrożenie bezpieczeństwa państwa ze względu na sprzeczność interesów grup społecznych, etnicznych i wyznaniowych będzie miało tendencje wzrostowe. Może się tak dzieć za sprawą mniejszości narodowych (niemieckiej, ukraińskiej, białoruskiej⁵³) i wyznaniowych. Taki stan rzeczy będzie miał miejsce do czasu unormowania sytuacji społeczno-politycznej i gospodarczej, tzn. gdy będzie odczuwana poprawa warunków socjalno-bytowych, zwiększy się poczucie bezpieczeństwa i sprawiedliwości społecznej oraz ulegną znaczącej poprawie nastroje społeczne⁵⁴.

Zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich Unii Europejskiej spowodował traktat z Schengen, w następstwie którego nastąpiło zniesienie granic wewnętrznych w UE. Swobodny przepływ towarów, usług, finansów, ludzi, wiedzy i informacji stanowi poważne wyzwanie dla Unii Europejskiej, a także poszczególnych państw członkowskich. Zagrożenie stanowi pozbawiony kontroli przepływ ludzi, co pozwala na rozwój m.in. przestępczości zorganizowanej o charakterze transgranicznym czy międzynarodowego terroryzmu. Przyjęcie takiego rozwiązania nie służy bezpieczeństwu wewnętrznemu państw członkowskich Unii Europejskiej, ze szczególnym wskazaniem na państwa ochraniające granice zewnętrzne Unii. Takim przykładem jest Polska, która stanowi strefę buforową na wschodniej granicy zewnętrznej UE. Prawdopodobnie Unia traktuje ten kierunek jako istotny dla jej bezpieczeństwa wewnętrznego. Państwa członkowskie Unii utworzyły m.in. Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych⁵⁵ (FRONTEX) z siedzibą w Warszawie.

„Przestępczość zorganizowana z uwagi na formę tego złożonego zjawiska podlega ewolucji w czasie i przestrzeni. Zorganizowany charakter działalności przestępczej sprawia, że jego pewne elementy są niezmiennie”⁵⁶. Odnosi się to do kształtowania zorganizowanych struktur przestępczych w różnych regionach świata⁵⁷. Oznacza to, że przestępczość zorganizowana nie jest przypisana tylko jednemu konkretnemu państwu, ale jest obecna we wszystkich państwach zarówno w wysoko rozwiniętych, jak i rozwijających się. Ma ona zróżnicowany charakter, co wynika

⁵² S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny...*, s. 38.

⁵³ Należy mieć na uwadze także mniejszość muzułmańską.

⁵⁴ S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny...*, s. 38.

⁵⁵ Zgodnie z Rozporządzeniem Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 roku celem Agencji jest ułatwienie stosowania istniejących i przyszłych środków dotyczących zarządzania granicami zewnętrznymi, tak aby były bardziej skuteczne przez zapewnienie koordynacji działań państw członkowskich we wprowadzaniu w życie tych środków, przyczyniając się tym samym do wysokiego i jednolitego poziomu kontroli osób oraz ochrony granic zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej.

⁵⁶ A. Żebrowski, *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w Unii Europejskiej. Zagadnienia politologiczno-prawne*, Lublin 2011, s. 48.

⁵⁷ W. Modrzejewski, *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Warszawa 2008, s. 11.

z uwarunkowań historycznych, kulturowych, stosunków społeczno-politycznych, gospodarczych, a także otoczenia zewnętrznego państwa.

Przestępczość zorganizowana ma charakter międzynarodowy, a grupy działające w różnych miejscach na świecie są ze sobą coraz częściej powiązane, a ponadto podejmują wspólne przedsięwzięcia⁵⁸.

Warto mieć świadomość tego, że upadek bipolarnego podziału świata, powstanie wielu nowych państw, trwające przemiany ustrojowe, postępująca globalizacja i rozwój społeczeństwa informacyjnego mają wpływ na skalę, dynamikę i strukturę przestępczości. Przemiany systemowe stanowią źródło nowego podziału klasowego, którego podstawami są: władza, bogactwo i konsumpcja. W związku z tym można wskazać klasy według stanu posiadania⁵⁹:

- oligarchiczna, reprezentuje naczelników decydentów państwa i gospodarki,
- plutokratyczna, skupia menadżerów bogaczy,
- zamożna, klasa średniozamożna,
- biedna, walcząca o przetrwanie,
- odrzucona, bez nadziei, pracy, domu.

W tym nowym układzie obowiązuje zasada „niech każdy dba o siebie, niech nie żyje na rachunek bogatych, a jeśli nie stosuje się do tego przykazania, pozostawia się go własnemu losowi. Pomaga się tylko tym, którzy na to zasługują staraniem się o siebie”⁶⁰.

Powyższym procesom w trakcie postępującej regresji społeczeństw towarzyszą zmiany praktycznie we wszystkich obszarach ludzkiej działalności, co dotyczy także takiego zjawiska jak przestępczość (w tym o charakterze zorganizowanym).

Stanowi to nieuchronne zjawisko, ponieważ przestępcy szybko i skutecznie adaptują się do każdej nowej rzeczywistości społeczno-politycznej i gospodarczej. Skala tego negatywnego zjawiska, co do rejonu geograficznego, uwarunkowań historycznych, czy państwa jest zróżnicowana. Jest ono obecne praktycznie w każdym państwie⁶¹.

W ostatnich latach szczególnie zagrożone przestępczością zorganizowaną są państwa Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie po upadku systemu socjalistycznego i Związku Radzieckiego w sposób wyraźny wzrosła przestępczość, a ponadto pojawiły się na tym obszarze nieznane dotychczas jej nowe formy⁶².

Warto mieć na uwadze to, że grupy przestępcze wpisują się w krajobraz stworzony przez bogate państwa, wykorzystujące biedniejsze. Zjawisku temu pomaga wszechobecna globalizacja i rozwój społeczeństwa informacyjnego. Wykorzystywanie państw biedniejszych odbywa się poprzez inwestycje, handel, udzielanie kredytów, sprzedaż licencji, a także za pośrednictwem kapitału spekulacyjnego.

Konkurencja podporządkowuje sobie życie ludzi i społeczeństw. Zniewala pogoń za zyskiem. Wszystko staje się środkiem do celu, jakim jest zysk. Jest to kultura zysku. Gospodarka z tego punktu widzenia zniewala politykę, naukę i kulturę. To, co nie dla zysku,

⁵⁸ A. Żebrowski, *Zwalczanie przestępczości...*, s. 5.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Z. Narski, *O dyktaturze kapitału globalnego*, Toruń 2004, s. 53–54.

⁶¹ A. Żebrowski, *Zwalczanie przestępczości...*, s. 5–6.

⁶² Ibidem, s. 6.

jest odrzucane, jak duchowe wartości. Zysk stał się najwyższą wartością – wartością wartości. Pojawia się religia interesu, której bożkiem jest pieniądz⁶³.

Rozwojowi przestępczości zorganizowanej sprzyjają procesy związane m.in. z globalizacją, co bezpośrednio przekłada się na rozwiązania prawne i instytucjonalne.

Likwidowanie dotychczasowych struktur aparatu ścigania, rozwiązywanie wyspecjalizowanych jednostek do walki z przestępczością gospodarczą (takim przykładem jest Polska), zwalnianie pracowników, kierując się przede wszystkim motywami politycznymi, a nie merytorycznymi osłabia niewątpliwie proces wykrywczy. Procesowi temu towarzyszą nieprzystające do istniejącej skali zagrożeń przestępczością, w tym i zorganizowaną regulacje prawa krajowego, co przekłada się niejednokrotnie na bezsilność podmiotów uprawnionych do ścigania coraz bardziej wyspecjalizowanych i zorganizowanych grup przestępczych⁶⁴.

Przykłady przestępczości zorganizowanej, w tym o charakterze międzynarodowym:

- handel narkotykami i środkami odurzającymi,
- nielegalny handel bronią i materiałami rozszczepialnymi,
- handel kamieniami szlachetnymi,
- handel technologiami podwójnego zastosowania,
- handel metalami kolorowymi, handel surowcami strategicznymi,
- handel organami i tkankami ludzkimi,
- handel żywym towarem (dziećmi i kobietami),
- przestępczość gospodarcza,
- pranie brudnych pieniędzy,
- kradzieże samochodów,
- przemyt,
- oszustwa,
- fałszerstwa dokumentów tożsamości,
- fałszerstwa środków płatniczych,
- prostytutka,
- ściąganie haraczy,
- wymuszenia,
- przestępczość w cyberprzestrzeni,
- nielegalna migracja,
- korupcja⁶⁵.

Przemiany w środowisku międzynarodowym zapoczątkowane w latach dwudziestych XX wieku zmieniły położenie geostrategiczne wielu państw, co wpłynęło m.in. na nową mapę działania grup przestępczych. Jest to szczególnie widoczne w rosyjskojęzycznych zorganizowanych grupach przestępczych – obserwuje się ich ofensywne działania na każdym kontynencie. Ich bezwzględność, baza

⁶³ Z. Narski, *O dyktaturze kapitału...*, s. 20.

⁶⁴ A. Żebrowski, *Zwalczanie przestępczości...*, s. 7.

⁶⁵ Ibidem.

werbunkowa i posiadane środki to podstawowe atrybuty ich przestępczej działalności⁶⁶. Walka między zorganizowanymi organizacjami przestępczymi ma miejsce praktycznie na wszystkich kontynentach: w Europie, Azji, Stanach Zjednoczonych, Ameryce Południowej, Ameryce Środkowej, Ameryce Północnej, Afryce itp.

Przykładowo przestępczość zorganizowana w Polsce to m.in.: zagarnięcie i kradzieże mienia społecznego, przestępstwa podatkowe, przestępstwa celne i transgraniczne, nadużycia towarzyszące przekształceniom własnościowym, handel narkotykami i środkami odurzającymi, handel kobietami i dziećmi, handel organami i tkankami ludzkimi, handel bronią, korupcja urzędników administracji gospodarczej i terenowej, urzędników kontroli, organów ścigania czy wymiaru sprawiedliwości⁶⁷.

Zachodzącym procesom cywilizacyjnym w środowisku międzynarodowym towarzyszy wzrost zagrożeń przestępczością, w tym o charakterze zorganizowanym. Obserwuje się również wzrost liczby zorganizowanych grup przestępczych składających się z przestępców różnej narodowości. Na podkreślenie zasługuje to, że są one dobrze zorganizowane, bardzo często wyposażone w profesjonalny sprzęt techniczny, broń na światowym poziomie, a także są dobrze poinformowane.

Przestępcy wykorzystują również postęp naukowo-techniczny, a sprzęt teleinformatyczny i cyberprzestrzeń stanowią obszar szczególnego ich zainteresowania.

Cyberprzestępcy i cyberterroryści w Internecie widzą miejsce dla siebie, gdzie łatwiej i skuteczniej mogą działać, przy dużej anonimowości. Istotne jest także to, że przestępczość zorganizowana, cyberprzestępcy i cyberterroryści wzajemnie się przenikają, gdzie jedni dążą do pozyskania korzyści ekonomicznych, a inni do finansowania swojej działalności przestępczej (na przykład terroryści), co jest niezmiernie groźne. Zagrożenie cyberprzestępczością i cyberterroryzmem stanowi coraz większy problem praktycznie dla wszystkich państw⁶⁸.

Zagrożenia militarne

Dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa istotne są również zagrożenia militarne, których złożone, różnorodne przyczyny wzajemnie się przenikają i uzupełniają. Należy mieć na uwadze to, że czynniki je wywołujące są powiązane ze sobą relacjami przyczynowo-skutkowymi. Mogą powstać na tle występujących napięć i sprzeczności interesów w sferze stosunków⁶⁹:

- społeczno-politycznych,
- finansowo-gospodarczych,
- narodowościowo-etnicznych,
- religijno-kulturowych,
- ekologicznych,
- wojskowych.

W wyniku zmian geopolitycznych, jakie nastąpiły wraz z rozpadem dwubiegunowego podziału świata i Związku Radzieckiego, społeczność międzynarodowa

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Ibidem, s. 8.

⁶⁸ Ibidem, s. 9.

⁶⁹ S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny...*, s. 57.

utraciła kontrolę nie tylko nad proliferacją broni masowego rażenia, ale nad tłumionymi dążeniami i aspiracjami etnicznymi, religijnymi, narodowościowymi, które do tej pory były wewnętrzną sprawą państw hegemonistycznych. Jeżeli dodamy do tego zróżnicowanie poziomu rozwoju: nauki i techniki, technologii produkcji, gospodarczego, społecznego oraz warunków socjalnych itp., to otrzymamy zróżnicowane podłoże, na którym mogą powstawać sytuacje konfliktogenne, zagrożenia militarne lub konflikty militarne⁷⁰. Przyczyny powstawania zagrożeń o charakterze militarnym dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa można podzielić na kilka podstawowych grup. Przykładowy podział przedstawia tabela 1.

Tab. 1. Przyczyny powstawania zagrożeń militarnych

Grupy	Przyczyny powstawania zagrożeń/konfliktów
Ekonomiczne	stan budżetu państwa, kryzys gospodarczy, procesy prywatyzacji i repywatyzacji, recesja gospodarcza, restrykcje gospodarcze, embargo handlowe, ograniczenia kredytowo-finance, status materialny obywateli, zadłużenie państwa, urynkwienie usług i świadczeń socjalnych
Polityczne	rozchwianie sceny politycznej, dyskredytowanie władzy, niestabilność prawa, transformacja ustrojowa, szantaż polityczny, izolacja polityczna, tolerancja dla przekonań politycznych, terroryzm polityczny
Społeczne	poziom bezrobocia, stan bezpieczeństwa socjalnego, stan bezpieczeństwa osobistego obywateli, stan przestrzegania swobód obywatelskich, podział etniczny i wyznaniowy, antagonizmy plemienne, różnice stanu materialnego, pauperyzacja społeczeństwa, dostępność do oświaty, nauki, kultury i wypoczynku
Psychologiczne	poczucie zagrożenia praw i swobód obywatelskich, apatia społeczeństwa, patologiczne zachowania społeczeństwa, aktywność ośrodków propagandowych
Ekologiczne	degradacja środowiska naturalnego, awarie elektrowni atomowych, próby z bronią nuklearną, zniszczenie przemysłowe środowiska, katastrofy transportów ze środkami niebezpiecznymi, stan utylizacji odpadów środków aktywnych, wwóz do kraju odpadów poprodukcyjnych
Wojskowe	charakter doktryny wojennej, stan budżetu MON, struktura organizacyjna sił zbrojnych, wielkość potencjału obronnego państwa, stan produkcji zbrojeniowej, charakter szkolenia wojsk, wyposażenie techniczne wojsk, dyslokacja jednostek wojskowych, wydatki zbrojeniowe sąsiadów
Etniczne	
Wyznaniowe	

Źródło: na podstawie S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny...*, s. 58–62

Zaprezentowane przyczyny powstawania zagrożeń i konfliktów mają znaczący wpływ na kształtowanie sytuacji w sferze militarnej. Należy mieć na uwadze to, że między zagrożeniami militarnymi a niemilitarnymi występuje ścisły związek.

Niekorzystny rozwój sytuacji na płaszczyźnie pozamilitarnej prowadzi zazwyczaj do powstania realnego zagrożenia militarnego, a nawet konfliktu zbrojnego. Będzie to miało miejsce wówczas, gdy jedna ze stron zechce bronić swojej racji stanu (osiągnąć swój cel) na drodze zbrojnej. W tym też celu odpowiednio przygotowuje swój potencjał militarny i demonstrować wolę jego użycia⁷¹.

⁷⁰ Ibidem, s. 58.

⁷¹ Ibidem, s. 62.

Bezpośredni związek bezpieczeństwa wewnętrznego państwa z zagrożeniami militarnymi mają sytuacje konfliktowe, które na pewnym etapie (przy braku racjonalnych zachowań ośrodków władzy – zapobiegania lub przeciwdziałania) mogą przejść w otwarty konflikt zbrojny.

Sytuacje konfliktotwórcze:

- masowy napływ zbrojnych band rabunkowych i terrorystycznych, bojówek, grup przestępczych i innych zorganizowanych grup dążących do osiągnięcia celów nacjonalistycznych lub fundamentalistycznych. Działania tych grup mogą doprowadzić do destabilizacji sytuacji wewnętrznej, skłócenia społeczeństwa i uaktywnienia antagonizmów między mniejszościami narodowymi lub wyznaniowymi. Nie można wykluczyć, że w razie nasilania się sytuacji konfliktowej może dojść do ingerencji państwa sąsiedniego pod pozorem obrony interesów jego obywateli,
- masowe powstawanie na terenie kraju zbrojnych nieformalnych grup nacjonalistycznych oraz religijnych usiłujących samowolnie i siłą rozwiązywać problemy wewnętrzne swojego państwa lub na terytorium państwa sąsiedniego,
- terrorizm zbrojny nieformalnych grup organizacji anarchistycznych lub fundamentalistów religijnych, dążących do wymuszenia na organach władz oczekiwanych ustępstw na ich korzyść, nękania lub zastraszania społeczeństwa, co może doprowadzić do destabilizacji sytuacji wewnętrznej,
- szantaż zbrojny i stosowanie przemocy przez zorganizowane, formalne lub nieformalne, grupy do wywarcia nacisku na organa władzy w celu wymuszenia ustępstw. Mogą to być działania typu: zamachy bombowe i napady na obiekty wojskowe lub użyteczności publicznej, sabotaż lub dywersja, prowokacyjne starcia graniczne itp.,
- incydent zbrojny, działanie wrogich organizacji lub ugrupowań podjęte w celu wywołania bądź utrzymania stanu destabilizacji wewnętrznej lub napięcia militarnego między państwami. Mogą to być działania o charakterze prowokacyjnym i terrorystycznym, punktowe lub rozproszone na niewielkim obszarze,
- napaść zbrojna zorganizowanych, nieformalnych grup paraliżujących funkcjonowanie elementów struktury państwa (na przykład: komunikacji lotniczej, kolejowej lub drogowej, sieci łączności, przejść granicznych, placówek dyplomatycznych itp.) w celu wywołania (sprowokowania do) formalnych reakcji obronnych państwa lub uruchomienia jego systemu obronnego,
- powakacyjne naruszenie obszaru państwa w strefie przygranicznej (lądowej, morskiej lub powietrznej) oraz wywoływanie konfliktów granicznych przez zorganizowane jednostki zmilitaryzowane z zamiarem doprowadzenia do uruchomienia elementów systemu obronnego państwa lub podjęcia innych działań w celu ich zażegnania⁷².

Powyższe zjawiska występują w wielu miejscach na świecie, co jest m.in. przyczyną trwających, jak również nowych konfliktów zbrojnych. Występujące sprzeczności interesów, a także dążenia, aspiracje lub uznawane wartości niekiedy wzajemnie się przenikają i stanowią płaszczyzny konfliktów, w tym o charakterze militarnym.

Zagrożenie militarne państwa to splot zdarzeń w stosunkach międzynarodowych, w ramach których z dużym prawdopodobieństwem może nastąpić

⁷² S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny...*, s. 68.

ograniczenie lub utrata warunków do niezakłóconego bytu i rozwoju państwa albo naruszenie bądź utrata jego suwerenności i integralności terytorialnej – w wyniku zastosowania wobec niego przemocy zbrojnej (militarnej)⁷³.

Z kolei „zagrożenie militarne wewnętrzne ma miejsce wówczas, gdy jego źródłem są podmioty należące do danego państwa i działają z zamiarem (destabilizacji, sparaliżowania) jego konstytucyjnego (prawnego) ładu wewnętrznego. Może ono stać się potencjalnym zagrożeniem zewnętrznym dla innego państwa⁷⁴.

Zagrożenia militarne mogą występować w zróżnicowanych formach, które są groźne z punktu widzenia suwerenności i poziomu bezpieczeństwa państwa.

Do niektórych form zagrożeń militarnych możemy zaliczyć: przewrót wojskowy, szantaż militarny, prowokację militarną, blokadę militarną, akcję zbrojną, incydenty graniczne, zbrojne starcie graniczne, ograniczone użycie środków przemocy zbrojnej, interwencję zbrojną, napaść zbrojną grup nieformalnych, militarny konflikt w strefie nadgranicznej, konflikt lokalny na terenie sąsiedniego państwa oraz konflikt między państwami bezpośredniego otoczenia⁷⁵.

Natomiast do skutków zagrożeń militarnych zalicza się m.in.:

- destabilizację wewnętrzną państwa,
- naruszenie suwerenności terytorialnej,
- naruszenie suwerenności polityczno-gospodarczej,
- sytuację kryzysową lub konflikt zbrojny.

Przemiany systemowe w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, uzależnienie finansowe, techniczne, technologiczne i ekonomiczne, wzrastające niezadowolenie społeczeństwa z rozwoju sytuacji wewnętrznej, istniejące zróżnicowanie w poziomie życia, odradzający się nacjonalizm i szowinizm, dążenia niepodległościowe grup etnicznych i wyznaniowych należy uznać za zjawiska zagrażające stabilności wewnętrznej państwa.

Należy jednocześnie mieć świadomość, iż nie jesteśmy potęgą gospodarczą, ani też militarną, nikt więc bezinteresownie nie rozepnie parasola ochronnego nad Polską. Również przynależność do NATO czy Unii Europejskiej nie jest gwarancją naszego bezpieczeństwa, ponieważ dominacja polityczna, ekonomiczna czy wojskowa państw silnych we wskazanych organizacjach międzynarodowych pozwala im na realizację partykularnych interesów.

Zakończenie

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa zmienia się pod wpływem jego otoczenia zewnętrznego bliższego i dalszego. Ma ono niekiedy znaczący wpływ na poziom stabilizacji wewnętrznej. Jednak środowisko międzynarodowe wywołuje wiele zagrożeń o charakterze asymetrycznym, które przekłada się zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio na bezpieczeństwo wewnętrzne poszczególnych państw. Szczególnie zagrożone są państwa średnie i małe, których potencjały, przede wszystkim ekonomiczne, są słabe. Podporządkowanie się organizacjom międzynarodowym (na przykład finansowo-gospodarczym), czy też konkretnym państwom (mocarstwom), dla

⁷³ W. Łebkowski (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego...*, s. 163.

⁷⁴ S. Dworecki, *Od konfliktu do wojny...*, s. 70.

⁷⁵ Ibidem, s. 71.

których są jedynie narzędziem w procesie realizacji partykularnej polityki, prowadzi do naruszenia bezpieczeństwa własnych obywateli. Taki stan powoduje wiele sytuacji o charakterze konfliktogennym, które przy braku właściwych decyzji najczęściej prowadzą do niezadowolenia społecznego, a jego eskalacja narusza bezpieczeństwo wewnętrzne państwa.

Bibliografia

- Bieleń S., *Polityka zagraniczna a racja stanu*, [w:] J. Kukułka, R. Zięba (red.), *Polityka zagraniczna państwa*, Warszawa 1992.
- Dworecki S., *Od konfliktu do wojny*, Warszawa 1996.
- Ficoń K., *Inżynieria zarządzania kryzysowego. Podejście systemowe*, Warszawa 2007.
- Gołębiewski J., *Bezpieczeństwo narodowe*, „Zeszyt Problemowy Towarzystwa Wiedzy Obronnej” 1999, nr 1.
- Jakubczak R., *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa III RP*, Warszawa 2004.
- Kitler W., „Bezpieczeństwo narodowe, funkcjonalna struktura obrony narodowej, ochrona państwa i porządku konstytucyjnego – wybrane problemy”, I Konferencja nt. „Zarządzanie kryzysowe w transporcie lądowym na Pomorzu”, Wyższa Szkoła Morska, Szczecin 2003 (materiały własne).
- Korybski A., *Funkcje państwa*, [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, Lublin 2002.
- Kukułka J., *Bezpieczeństwo a współpraca europejska: współzależności i sprzeczności interesów*, „Sprawy Międzynarodowe” 1982, nr 7.
- Kukułka J., *Polityka zagraniczna a polityka wewnętrzna*, [w:] J. Kukułka, R. Zięba (red.), *Polityka zagraniczna państwa*, Warszawa 1992.
- Kuźniar R., *Między polityką a strategią*, Warszawa 1994.
- Lamentowicz W., *Państwo współczesne*, Warszawa 1996.
- Lipski S., *Zarządzanie bezpieczeństwem – wybrane kwestie terminologiczne*, [w:] K. Rajchel (red.), *Próba identyfikacji współczesnych zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce*, Warszawa 2006.
- Łatowski H., *Bezpieczeństwo polityczne obywateli*, „Wojsko i Wychowanie” 1993, nr 4.
- Łebkowski W. (red.), *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2009.
- Modrzejewski W., *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Warszawa 2008.
- Narski Z., *O dyktaturze kapitału globalnego*, Toruń 2004.
- Ryszka F., *Wstęp do nauki o polityce*, Warszawa 1970.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., Niczyporuk Z.T., *Bezpieczeństwo publiczne. Zarys problematyki*, Gliwice 2010.
- Soroka P., *Strategia bezpieczeństwa zewnętrznego Polski. Proces formułowania*, Warszawa 2006.
- Stefanowicz J., *Rzeczypospolitej pole bezpieczeństwa*, Warszawa 1993.
- Szostak W., *Współczesne teorie państwa*, Kraków 1997.
- Świdorski M., *Bezpieczeństwo wewnętrzne i jego warunki*, [w:] K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska (red.), *Bezpieczeństwo państwa*, Warszawa 2009.

Wachholz S., *Bezpieczeństwo, spokój i porządek publiczny*, [w:] K. Kumaniecki, J.S. Langrod, S. Wachholz (red.), *Zarys ustroju, postępowania i prawa administracyjnego w Polsce*, Warszawa 1939.

Wawrzyk P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 1999.

Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa 2004.

Znamierowski C., *Szkoła prawa. Rozważania o państwie*, Warszawa 1999.

Żebrowski A., *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w Unii Europejskiej. Zagadnienia politologiczno-prawne*, Lublin 2011.

Internal security of the country. Selected problems

Abstract

The article *Internal security of the country. Selected problems* focuses on defining the notion of contemporary internal security of the country. It discusses the functions that the state has to fulfill with regard to the internal security. The author analyzes the steps undertaken by the state to ensure security, public order as well as protection of health and property of the citizens. The article also refers to the protection of values - important although non-material components that comprise the internal security.

Key words: security, internal security, order

Marek Z. GajewskiInstytut Bezpieczeństwa Międzynarodowego Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej
w Gorzowie Wielkopolskim

Postępowanie sprawdzające jako element systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa

Wstęp

W niniejszym artykule kluczowym zagadnieniem jest syntetyczna analiza procesu postępowania sprawdzającego w kontekście bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Przedstawioną powyżej tezę badawczą można rozpatrywać w wielu aspektach. Dla podejmującego się tego problemu jedną z najbardziej istotnych kwestii jest przyjęcie definicji bezpieczeństwa wewnętrznego jako paradygmatu metody badawczej. Natomiast w dalszej kolejności określenie zależności pomiędzy pojęciami: bezpieczeństwo wewnętrzne – informacja niejawna – człowiek, który ją wytwarza i przetwarza, w kontekście trybu otrzymywania dostępu do powyższych czynności.

Nauka o bezpieczeństwie jest stosunkowo nowa, w metodyce badawczej posługuje się narzędziami typowymi dla politologii, historii, nauk prawnych, jak i innych nauk społecznych. W tym konkretnym przypadku narzędzia badawcze zostały dobrane w taki sposób, by dać jak najbardziej precyzyjną odpowiedź na przyjętą tezę badawczą. Rozpatrywać należy człowieka mającego funkcjonować w organizacji – obojętnie, czy będzie to organizacja nastawiona na zysk, czy też nie – która zamierza powierzyć mu określony zakres informacji niejawnej, przyjmując, że wiedza ta nie zostanie wskutek różnych okoliczności ujawniona wobec osób trzecich nieposiadających uprawnień do tego, by ją poznać. W stosunku do ubiegających się o dostęp do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową weryfikacja przyjęła ustalony ustawowo tryb, nazwany postępowaniem sprawdzającym.

Termin „bezpieczeństwo” jest bardzo wieloznaczny. Najogólniej tłumaczono go jako „stan niezagrożenia, spokoju, pewności”, lub „całość porządków i urządzeń publicznych chroniących państwo i obywateli przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego; w węższym znaczeniu ochrona ustroju przed zamachami na podstawowe instytucje państwa”¹. Zacytowana definicja, pochodząca z okresu, kiedy nauka o bezpieczeństwie nie wyodrębniła się jeszcze jako samodzielna dyscyplina, już wskazuje na wielość zastosowań językowych i konieczność dookreślenia, o jakim rodzaju bezpieczeństwa będziemy mówić.

¹ M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1978, s. 146.

Zdefiniowanie bezpieczeństwa wewnętrznego do dnia dzisiejszego wzbudza w gronie specjalistów burzliwe spory. „W najogólniejszym sensie bezpieczeństwo wewnętrzne – pisze S. Sulowski – obejmowało wszystko to, co wiązało się ze stabilnością i porządkiem na danym terytorium i było w kompetencjach organów policji, bezpieczeństwa i instytucji zajmujących się zwalczaniem skutków katastrof”². Autor, przywołując bardzo często stosowaną dychotomię w periodyzacji bezpieczeństwa, przypominał, że początkowo utożsamiano je właściwie z porządkiem publicznym. W konkluzji końcowej formułuje tezę, że bezpieczeństwo wewnętrzne jest kwestią polityczną i że polityczność zjawiska wynika z jego natury³. Dla dalszych rozważań posłużę się definicją bezpieczeństwa wewnętrznego Konstantego Adama Wojtaszczyka, który uważa, że „bezpieczeństwo wewnętrzne to taki stan funkcjonowania państwa, który zapewnia przeciwdziałanie, eliminowanie lub ograniczenie zagrożeń dla ustroju konstytucyjnego, porządku wewnętrznego i spokoju, oraz umożliwia ochronę interesu publicznego poszczególnych społeczności i każdego obywatela”⁴. Dalej cytowany autor wskazuje na instytucjonalny wymiar bezpieczeństwa wewnętrznego, wymieniając organy państwa odpowiadające za zapewnienie pożądaných rezultatów. W kontekście zagadnień rozpatrywanych w niniejszym artykule każda z wymienionych instytucji ma swoje określone zadania w zakresie oceny osób mających przystąpić do wykonywania obowiązków służbowych, przy których konieczny jest dostęp do informacji niejawných. Do instytucji tych zaliczane są⁵:

- Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
- Agencja Wywiadu,
- Służba Wywiadu Wojskowego,
- Służba Kontrwywiadu Wojskowego,
- Biuro Ochrony Rządu,
- Centralne Biuro Antykorupcyjne,
- Policja,
- Straż Graniczna,
- Żandarmeria Wojskowa.

Każda z wymienionych instytucji wytwarza i przetwarza informacje niejawne w toku prowadzonej działalności merytorycznej. Ma zatem ustawowy obowiązek sprawdzenia wiarygodności osób ubiegających się o pracę w ich szeregach.

W procesie prowadzenia postępowań sprawdzających szczególną rolę spełniają Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) i Służba Kontrwywiadu Wojskowego (SKW). Służby te na mocy ustawy zobowiązane są nie tylko do prowadzenia określonych postępowań, ale nadzorowania i wspomagania tego procesu w jednostkach administracji rządowej i samorządowej oraz w organizacjach nastawionych na zysk, które zamierzają świadczyć usługi lub produkcję w obszarach objętych ustawą o ochronie informacji niejawných.

² S. Sulowski, *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 11.

³ Ibidem, s. 13.

⁴ K.A. Wojtaszczyk, *Istota i dylematy bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1, s. 14.

⁵ Ibidem.

W konstrukcji niniejszego artykułu zasygnalizowane zostaną następujące problemy:

- historyczne uwarunkowania drugiej połowy dwudziestego wieku rzutujące na kształt przyjętych rozwiązań,
- ocena postępowań ludzi jako animatorów i odbiorców oraz uczestników procesu tworzenia i wykorzystywania posiadanych informacji niejawnych,
- procedury postępowań sprawdzających w kontekście dwóch aktów prawnych regulujących tryb dostępu do informacji niejawnych stanowiących tajemnicę państwową,
- na podstawie analizy sformułowanie wniosków stanowiących odpowiedź na postawioną tezę: czy postępowanie sprawdzające wpływa w sposób istotny na stan bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Konkluzje końcowe będą formułowane na podstawie materiału stanowiącego punkt wyjścia do napisania niniejszego artykułu. Zdaję sobie w pełni sprawę z tego, że analiza ta będzie zawężona z wielu istotnych przyczyn, a zatem nosi tylko i wyłącznie charakter przyczynkowski, ponieważ materiał zebrany na potrzeby niniejszego artykułu jest stosunkowo wąski, podobnie jak i ramy publikacji.

Podstawę badawczą stanowią akty prawne regulujące od roku 1949 zakres pojęcia informacji niejawnych i wskazujących na organizację trybu dopuszczania osób do tych informacji. Niezbyt obszerna jest literatura źródłowa dotycząca przedmiotu rozważań. Do najbardziej obfitych należą źródła omawiające motywy skłaniające do zdrady na rzecz obcych wywiadów. Natomiast stosunkowo nieliczne są prace, w których znajdziemy analizy przyczyn zjawiska określanego mianem handlu informacjami.

Informacja niejawna i regulacje na gruncie polskim dostępu do tajemnic w latach 1949–1989

Po zakończeniu drugiej wojny światowej powstały na gruncie prawa europejskiego i międzynarodowego akty prawne gwarantujące obywatelom dostęp do informacji i ochronę prywatności. Jednocześnie zdawano sobie sprawę, że obiektywnie istniejąca rzeczywistość wymuszała na władzach narodowych wypracowanie takich aktów prawnych, które chroniąc obywatela przed totalną inwigilacją, zezwalałyby na stworzenie systemu informacyjnego gwarantującego szeroko pojęte bezpieczeństwo⁶. Odmiennie kwestie te ukształtowały się w systemie sowieckim. Od momentu powstania Rosji Radzieckiej (od 1922 roku ZSRR) służby specjalne

⁶ Już w Karcie Atlantyckiej (14.08.1941), a następnie w Deklaracji Narodów Zjednoczonych (1.01.1942) pojawiają się ogólne zapisy o konieczności zachowania wolności, swobód religijnych i praw człowieka, jako gwarancji demokracji, dobrobytu i pokoju w powojennym świecie. W Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ z roku 1948 zostały zawarte pewne ograniczenia wolności osobistych. Mówi o tym art. 12, gdzie państwo ma w określonej sytuacji ingerować w prawa człowieka i obywatela, jeżeli:

- „a) następuje [ingerencja] na podstawie ustawodawczego upoważnienia i
- b) stanowi środek niezbędny do zapewnienia w demokratycznym społeczeństwie:
 - bezpieczeństwa narodowego,
 - porządku i spokoju publicznego,
 - gospodarczego dobra kraju,
 - obrony ładu i przeciwdziałania czynom karalnym,

zajmowały szczególne miejsce⁷. Ich znaczenie wynikało nie tylko z totalitarnego charakteru państwa, ale także z funkcjonowania w kapitalistycznym otoczeniu, które w myśl marksistowskich założeń filozoficzno-politycznych traktowane było jako wrogie. Wszystkie kraje Europy, w których utrwalono system sowiecki, organizowały swoje służby specjalne przy pomocy oddelegowanych z ZSRR doradców i przyjmowały filozofię i system działania obowiązujący w KGB i GRU⁸.

Postępująca w końcu lat czterdziestych stalinizacja Polski miała również swoje odbicie w sposobie kierowania państwem. Władza Polskiej Partii Robotniczej (następnie Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej – PZPR) sprawowana była głównie poprzez dekrety. W tym trybie zmodyfikowane zostały rozstrzygnięcia w zakresie ochrony tajemnic.

26 października 1949 roku wszedł w życie dekret „o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej”. Dekret miał na celu „zapobieżenie rozpowszechnianiu wiadomości, które ze względu na dobro Polski Ludowej należy zachować w tajemnicy; przenikaniu tych wiadomości do ośrodków wrogich Polsce Ludowej, wykorzystywaniu tych wiadomości na szkodę Polski Ludowej”⁹. Przedstawione powyżej uwarunkowania mają charakter doktrynalny, wypływający z filozoficzno-politycznych przesłanek epoki. Państwa Europy Środkowej i Wschodniej, które „wkroczyły na drogę budowy socjalizmu”, żyją w śmiertelnym niebezpieczeństwie inspirowanym przez wrogie otoczenie krajów imperialistycznych, w związku z powyższym muszą zdecydowanie chronić swoich tajemnic. Według definicji przyjętej w dekreście „tajemnica państwowa stanowi wiadomości, dokumenty, lub inne przedmioty, które ze względu na obronność, bezpieczeństwo lub ważny interes gospodarczy lub polityczny Państwa Polskiego albo państwa zaprzyjaźnionego mogą być udostępnione osobom do tego uprawnionym”¹⁰. Dwa elementy przyjętego rozwiązania definicyjnego zasługują na uwagę:

– ochrony zdrowia i moralności lub ochrony praw i wolności innych osób”. J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych – komentarz*, Kraków 2007, s. 61.

⁷ Decyzję o powstaniu sowieckich służb specjalnych CzeKa Rada Komisarzy Ludowych podjęła już 17 grudnia 1917 roku, upubliczniono ją dopiero w roku 1924. Jej zadaniem miało być prowadzenie walki z dywersją i sabotażem na terenie całej Rosji. Wprawdzie w początkowych dokumentach mowa jest jedynie o prowadzeniu dochodzeń wstępnych, jednak zasada ta nie była przestrzegana od początku, co pozwalało kolejnym mutacjom tej organizacji (GPU, OGPU, NKWD, NKGB, KGB) na zsyłanie więźniów politycznych bez sądów. Według oświadczenia twórcy i pierwszego szefa CzeKa Feliksa Dzierżyńskiego za przeciwników nowy reżim uważał wszystkich tych, którzy nie akceptowali nowego porządku we wszystkich jego płaszczyznach. Por. R. Pipes, *Rewolucja rosyjska*, Warszawa 2006, s. 839–845. Ch. Andrew, O. Gordijewski, *KGB*, Warszawa 1997, s. 66–102.

⁸ Druga obok KGB służba specjalna Rosji Bolszewickiej (ZSRR) powstawała wraz z Armią Czerwoną. Jej zasadniczym zadaniem było rozpoznanie operacyjne, osłona kontrwywiadowcza sił własnych, a także dywersja. W późniejszym okresie wykształcono oddziały specjalnego znaczenia (specnaz). Zarówno cywilne, jak i wojskowe służby specjalne pozostałych państw socjalistycznych były do końca istnienia systemu kontrolowane przez centrale moskiewskie. Por. W. Suworow, *GRU*, Poznań 2010, s. 14–15, 22–46, 58–61.

⁹ Dekret z dnia 26 października 1949 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (Dz.U. 1949.55.437).

¹⁰ Ibidem, art. 1.

- wskazanie, że wiadomości uznane za tajemnicę państwową mogą być jedynie udostępniane osobom do tego uprawnionym,
- dekret chronił nie tylko informacje dotyczące obronności, gospodarki i polityki polskiej, ale także nieoznaczonego państwa zaprzyjaźnionego, bez uwzględnienia powszechnie stosowanej w stosunkach międzynarodowych zasady wzajemności.

Uzupełnieniem był ustęp drugi, który mówił: „Rada Ministrów może w drodze uchwały określić zakres wiadomości, dokumentów lub innych przedmiotów stanowiących tajemnicę państwową”. Jak widać, ma on charakter fakultatywny, Rada Ministrów mogła podjąć tę uchwałę, ale nie było to jej obowiązkiem. Przyjęto, że „tajemnicę służbową stanowią wiadomości, dokumenty lub inne przedmioty, które ze względu na dobro służby mogą być udostępnione tylko osobom do tego uprawnionym”¹¹. Również i w tym wypadku mówi się o osobach uprawnionych jako podmiotach obrotu informacjami uznanymi za tajemnicę służbową. Niemniej jednak obydwie przytoczone definicje można rozpatrywać jedynie w kontekście art. 15, nakładającego obowiązek wydania przez władze naczelne zarządzeń określających systemy ochrony tajemnicy państwowej. Wykonanie dekretu jako całości poruczono prezesowi rady ministrów, przewodniczącemu państwowej komisji planowania gospodarczego oraz ministrom: bezpieczeństwa publicznego, obrony narodowej, sprawiedliwości oraz innych resortów. Rozwiązania przyjęte w inkryminowanym dokumencie były z jednej strony bardzo ogólne, gdyż autorzy dekretu najbardziej koncentrowali się na określeniu środków penalizujących, z drugiej otwierały drogę do odmiennych regulacji w poszczególnych resortach, co owocowało wielością obowiązujących aktów prawnych, przy braku jednego uniwersalnego.

W roku 1969 wprowadzono nowy Kodeks karny. Nadal podtrzymywał on podział informacji niejawnych na tajemnice państwowe i służbowe, pojęcia te otrzymały nową definicję. Pod pojęciem tajemnicy państwowej rozumiano „wiadomość, której ujawnienie osobom nieuprawnionym może narazić na szkodę bezpieczeństwo lub inny ważny interes polityczny lub gospodarczy PRL”¹². Natomiast tajemnica służbowa traktowana była jako „wiadomość, z którą pracownik zapoznał się w związku ze swoją pracą w instytucji państwowej lub społecznej, a której ujawnienie osobom nieuprawnionym może narazić na szkodę społecznie uzasadniony interes”¹³. Nowy Kodeks karny w stosunku do dekretu był zdecydowanie bardziej ogólny. Dla naruszenia tajemnicy państwowej musi zachodzić relacja dostępu do wiadomości zawierających istotne informacje dla bezpieczeństwa państwa, funkcjonowania gospodarki i uprawiania polityki. Pozostawiono pojęcie osoby „uprawnionej”, jednak bez jednoczesnego określenia wymagań, jakie powinna ona spełniać w celu pozyskania uprawnień. Treść artykułu 263 i 264 wskazuje na konieczność ustalenia trybu dopuszczeń w aktach niższej rangi – rozporządzeniach i zarządzeniach. Na konieczność zastosowania w praktyce totalnych założeń w zakresie ochrony informacji niejawnych wskazuje literatura przedmiotu pochodząca z tamtego okresu. Zwracano uwagę na to, że dyscyplina w zakresie zachowania wszystkiego w tajemnicy powinna mieć charakter powszechny, co wypływa z otoczenia

¹¹ Ibidem, art. 2.

¹² Ustawa z dnia 19 kwietnia 1969 r. Kodeks karny (Dz.U. 69.13.94 z późn. zm.), art. 263. <http://isap.sejm.gov.pl/DetalisServelt?id=WDU19690130094> [dostęp: 23.12.2011].

¹³ Ibidem.

międzynarodowego. Sugerowano, że źródło i autentyczność informacji są w tym wypadku wtórne, pierwotny natomiast jest fakt ich ujawnienia, za co powinno się ponosić odpowiedzialność karną¹⁴.

W budowaniu strategii ochrony informacji niejawnych w Polsce w latach 1949–1989 podkreślano znaczenie czynnika ludzkiego. Wskazywano na konieczność objęcia ścisłą kontrolą pracowników zatrudnionych w instytucjach, w których wytwarzano lub wykorzystywano informacje klasyfikowane jako tajemnice państwowe i służbowe, a świadczona przez nich praca wymagała dostępu do tych informacji. Szczególne zainteresowanie kontrwywiadu cywilnego i wojskowego skupiało się na osobach, które utrzymywały kontakty towarzyskie z cudzoziemcami. Po powrocie do kraju wymagano szczegółowych odpowiedzi dotyczących kontaktów, a następnie analizowano je pod kątem ewentualnych skutków. Za jedną z najważniejszych przesłanek zachowania tajemnic służbowych i państwowych przez ich beneficjentów uznawano świadomość polityczną¹⁵.

7 stycznia 1983 r. zaczęła obowiązywać ustawa z 14 grudnia 1982 o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej. Ten akt prawny wyróżniał dwa rodzaje tajemnic – państwową i służbową, definiował je oraz ustalał zasady dopuszczania pracowników do tej wiedzy. Za tajemnicę państwową uznawano: „wiadomość, której ujawnienie osobom nieupoważnionym może narazić na szkody obronność, bezpieczeństwo lub inny ważny interes Państwa”¹⁶. Za taką uważano również treść umowy międzynarodowej lub wiadomość, o ile tajność została zastrzeżona przynajmniej przez jedną ze stron. Tajemnicą służbową określano „wiadomość nie stanowiącą tajemnicy państwowej, z którą pracownik zapoznał się w związku z pełnieniem swoich obowiązków w państwowej, spółdzielczej lub społecznej jednostce organizacyjnej, a której ujawnienie może narazić na szkodę interes społeczny, uzasadniony interes jednostki organizacyjnej lub obywatela”¹⁷. Osobami odpowiedzialnymi za dokonanie kwalifikacji, które z posiadanych w jednostce organizacyjnej informacji stanowią tajemnicę służbową, byli ich kierownicy.

Podstawą dostępu do informacji zawierających tajemnice państwowe i służbowe było upoważnienie. Mogło być ono wydane tylko i wyłącznie obywatelowi polskiemu, który dawał rękojmię ich zachowania, oraz gdy upoważnienie takie wynikało z konieczności realizacji zadań służbowych. Ustawodawca zakładał możliwość cofnięcia upoważnienia. Obligatoryjnie przepis ten należało zastosować, jeżeli osoba będąca w jego posiadaniu traciła obywatelstwo polskie, wystąpiła o wydanie paszportu na wyjazd stały lub w ocenie zwierzchników wykonywane obowiązki służbowe przestały wiązać się z dostępem do informacji stanowiących tajemnice państwowe bądź służbowe. Wydawanie upoważnień scedowano na kierowników jednostek organizacyjnych, oni również decydowali o dopuszczeniu do tajemnic służbowych. Można więc przyjąć, że do końca lat osiemdziesiątych XX w. weryfikacja prowadzona była na podstawie wewnętrznych ustaleń ministra spraw wewnętrznych dla

¹⁴ M. Gutowski, *O ochronie tajemnicy państwowej i służbowej w PRL*, „Myśl Wojskowa” 1972, nr 9, s. 59.

¹⁵ Ibidem, s. 60–61.

¹⁶ Ustawa z dnia 14 grudnia 1982 r o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (Dz.U. 1982.40.271).

¹⁷ Ibidem.

resortów cywilnych i ministra obrony narodowej w odniesieniu do żołnierzy zawodowych i pracowników cywilnych wojska. Nowelizacja inkryminowanej ustawy w zakresie przeprowadzania postępowań sprawdzających pojawia się już po roku 1989. W stosunku do osób cywilnych prowadził je minister spraw wewnętrznych i administracji przy pomocy podległych mu organów, za wiedzą i zgodą zainteresowanego. Na gruncie Sił Zbrojnych postępowaniem sprawdzającym objęci zostali żołnierze w czynnej służbie wojskowej, kandydaci do tej służby oraz osoby cywilne podejmujące zatrudnienie w jednostkach organizacyjnych resortu obrony narodowej. Tryb i sposób prowadzenia określał minister¹⁸.

Konkluzje, jakie nasuwają się z tej pobieżnej analizy aktów prawnych dotyczących strategii ochrony informacji niejawnych w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, są następujące:

- informacje niejawne podzielone zostały na dwie grupy tajemnic: państwową i służbową,
- na dyrektorach (kierownikach) istniał obowiązek ich wyodrębnienia z ogółu posiadanego zasobu informacyjnego,
- informacje stanowiące tajemnicę państwową i służbową mogły być przekazywane tylko w gronie osób do tego upoważnionych,
- istniały sprecyzowane kryteria doboru pracowników na stanowiska związane z koniecznością dostępu do informacji niejawnych,
- nieprzestrzeganie zasad ochrony tajemnicy państwowej i służbowej powodowało skutki w postaci odpowiedzialności dyscyplinarnej lub karnej.

Człowiek jako podmiot działania – organizacja jako cel

Historia ludzkości jest również historią walki o tajemnice, walka ta nie wygasła w chwili zakończenia zimnej wojny, są liczne symptomy wskazujące na to, że nawet zaostrza się. Obszar działań obejmuje od dawna już nie tylko tajemnice państwa, ale i tajemnice prywatnych korporacji przemysłowych i usługowych (banków, towarzystw ubezpieczeniowych), gdzie jeden podmiot stara się wejść w posiadanie tajemnic drugiego, jednocześnie strzegąc w sposób bezwzględny swoich aktywów. Twórcą i odbiorcą informacji, bez względu na sposób ich tworzenia, zawsze pozostanie człowiek. Jego dostęp do aktywów powinien być ściśle określony, wpływający z realizacji zadań na zajmowanym stanowisku służbowym. Powyższa przesłanka nosi w literaturze przedmiotu nazwę wiedzy koniecznej.

Obszerna historia szpiegostwa dowodzi, że nawet wyrafinowane metody weryfikacji bardzo często okazywały się nie w pełni skuteczne. Warto w tym miejscu przypomnieć takie postacie, jak: pułkownik sztabu generalnego armii austro-węgierskiej Alfred Redl, płk KGB, Oleg Gordijewski, szyfrant ambasady radzieckiej w Ottawie Igor Guzienko, czy wysoki funkcjonariusz brytyjskiego MI 5 Kim Philby¹⁹. Przywołane słynne postacie zdradzały swoje ojczyzny i przechodziły

¹⁸ Ibidem, art. 2, 7, 8, 9 i 10.

¹⁹ Z przedstawionych w artykule kadrowych pracowników wywiadu przechodzących na stronę przeciwnika Kim Philby ma zdecydowanie najdłuższą historię zawodową. Przez wywiad radziecki zwerbowany został podczas studiów w Cambridge w latach dwudziestych XX w. Jego zadaniem wywiadowczym było przeniknąć do struktur brytyjskiego kontrwywiadu, co udało mu się w roku 1940. W organach kontrwywiadu brytyjskiego pracował do roku

na stronę przeciwną z różnych przyczyn. Pułkownik Alfred Redl był homoseksualistą, a odmienną orientację seksualną w państwie Habsburgów karano więzieniem. Dlatego gdy wywiad rosyjski wszedł w posiadanie tajemnicy wyższego oficera armii przeciwnej, szantaż okazywał się metodą skuteczną²⁰. Inną motywacją kierowali się Gordiejewski i Guzienko. Igor Guzienko, oficer GRU pod koniec drugiej wojny światowej został skierowany do ambasady ZSRR w Ottawie w charakterze szyfranta. Decyzję o dezercji podjął świadomie, nie mając zamiaru wracać do ZSRR. Jego zeznania poparte skradzionymi dokumentami pozwoliły amerykańskiemu i kanadyjskiemu służbom specjalnym na likwidację siatek GRU ukierunkowanych na pozyskiwanie informacji dotyczących techniki atomowej. Gordiejewski na stronę brytyjską przeszedł po inwazji ZSRR i pozostałych krajów socjalistycznych na Czechosłowację. Według innych źródeł początek współpracy z brytyjskim MI 5 sięga misji w Kopenhadze w roku 1974²¹.

W inny sposób powinniśmy patrzeć na ludzi pokroju amerykańskiego naukowca Ronalda J. Hoffmana, pracownika Science Application International Corporation – SAIC (Międzynarodowe Towarzystwo Osiągnięć Naukowych). W SAIC Hoffman kierował niejawnym programem badawczym zleconym przez siły powietrzne USA. Firma ta przeprowadziła badania, a następnie wdrożyła pakiet modułów programowych o nazwie CONTAM używany do badań nad techniką raketową. Hoffman niezadowolony z osiąganych dochodów finansowych odszedł z SAIC, utworzył własną firmę Plume Technology Incorporated – PTI (Towarzystwo Akcyjne Technologii Piuropusza). Powstanie i działalność firmy PIT nie byłoby możliwe bez uprzedniego zatrudnienia jej właściciela. Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. firma Hoffmana sprzedawała tajemnicę modułu CONTAM firmom japońskim – Mitsubishi Electric, Nissanowi, Ishikawajima–Harima Heavy Industries (IHI), a także firmom niemieckim i włoskim²².

Przytoczone przykłady z różnych okresów wskazują na nadal istniejące zależności. Agenci ideowi, agenci zwerbowani szantażem, czy też ludzie pokroju Hoffmana, dla których jedynym priorytetem w życiu jest posiadanie pieniędzy, mogą dążyć do podjęcia działalności szkodliwej dla państwa. W dobie dzisiejszej największe znaczenie ma przykład amerykańskiego naukowca i handlarza tajemnic Hoffmana. O ile w okresach wcześniejszych służby specjalne wybierały sobie kandydatów do współpracy, o tyle w przypadku handlarzy wiedzą poszukują klientów,

1962, uciekł do ZSRR w roku 1963. Wydał pamiętniki, jego osobie poświęconych jest kilka publikacji o charakterze naukowym. Zmarł w roku 1988 w Moskwie. Związek Radziecki uważał od lat dwudziestych ubiegłego wieku za ojczyznę.

²⁰ Płk Alfred Redl (1864–1918) w okresie świadczenia usług dla wywiadu rosyjskiego pracował w sztabie generalnym armii austro-węgierskiej oraz w Biurze Ewidencyjnym (wywiad i kontrwywiad). Efektem jego współpracy była denuncjacja najlepszych wywiadowców austriackich w Rosji, osłabienie wydolności kontrwywiadu w strefie nadgranicznej i sprzedaż planów mobilizacyjnego i operacyjnego austriacko-węgierskich sił zbrojnych przeciwko Rosji i Serbii. N. Polmar, T.B. Allen, *Księga szpiegów. Encyklopedia: Ludzie, organizacja, operacje, sprzet, historia i współczesność*, Warszawa 2000, s. 473–474.

²¹ Por. Ch. Andrew, O. Gordiejewski, *KGB...*, s. 11–23; N. Polmar, T.B. Allen, *Księga szpiegów...*, s. 221–222.

²² P. Schweitzer, *Szpiedzy wśród przyjaciół, jak sojusznicy wykradają Amerykanom tajemnice technologiczne*, Warszawa 1997, s. 300–304.

oferując im produkt, który można mieć za stosunkowo niewielkie sumy pieniędzy w porównaniu do nakładów badawczych, jakie ponieśli inni, by go otrzymać. Analizując kierunki rozwoju gospodarczego współczesnego świata, należy założyć, że proces wykradania tajemnic i obrót nimi będzie się nasilał.

W dobie globalizacji i społeczeństwa opartego na wiedzy problem ochrony własnych aktywów, czyli posiadanie spójnego systemu bezpieczeństwa, nabiera coraz szerszego znaczenia. Nie może być on tworzony w oderwaniu od polityki organizacji. Donald L. Pipkin stwierdza:

Ochrona informacji musi być kompletna (wdrożona w całym przedsiębiorstwie), spójna (wdrażana w jednolity sposób) i efektywna pod względem kosztów. [...] Każdy, kto ma do czynienia z informacją należącą do firmy, musi rozumieć jak ją chronić. Im ważniejsza jest informacja, do której dana osoba ma dostęp, tym istotniejsze jest, żeby zastosować odpowiednie środki bezpieczeństwa. Informacje na szczycie muszą ściśle podlegać środkom bezpieczeństwa – znacznie bardziej niż na dole²³.

Zapotrzebowanie na informacje o charakterze wywiadowczym w gospodarce zaczęło systematycznie wzrastać od około roku 1980. Obok istniejących już w latach dwudziestych minionego wieku wywiadowni gospodarczych wiele dużych firm zaczęło organizować własne pionory wywiadu. Jak podaje M. Ciecierski, 90% firm znajdujących się na listach „Fortune 500” posiada struktury umożliwiające prowadzenie własnego wywiadu gospodarczego, według innych danych – przytaczanych przez tego samego autora, 66% średnich firm amerykańskich posiadało własne struktury wywiadowcze²⁴. Jak dalece swoją pracę operacyjną przewartościowały rządowe agencje wywiadowcze, prześledźmy na przykładzie Japonii. Według pochodzącego z roku 1987 raportu sporządzonego przez CIA główne cele działalności wywiadowczej to²⁵:

- informacje dotyczące dostępu do zagranicznych źródeł surowców, w tym ropy naftowej i żywności,
- szczegółowe dane dotyczące rozwoju technologii i nauki w USA i Europie Zachodniej,
- informacje o decyzjach politycznych podjętych w Stanach Zjednoczonych i Europie, zwłaszcza dotyczących działalności handlowej, monetarnej i militarnej w Azji i rejonie Pacyfiku,
- informacje dotyczące wewnętrznych spraw politycznych i militarnych w Związku Radzieckim, Chińskiej Republice Ludowej i Korei Północnej.

Przesunięcie się osi pozyskiwanych informacji z grupy polityczno-wojskowej na gospodarczą jest już dziś rzeczywistością. Ten rodzaj działalności szpiegowskiej, jego rolę dla rozwoju gospodarczego własnego kraju bardzo precyzyjnie określił P. Marion²⁶, twierdząc:

²³ D.L. Pipkin, *Bezpieczeństwo informacji*, Warszawa 2002, s. 109.

²⁴ M. Ciecierski, *Wywiad gospodarczy w walce konkurencyjnej przedsiębiorstw*, Warszawa 2007, s. 56.

²⁵ P. Schweitzer, *Szpiedzy wśród przyjaciół...*, s. 83.

²⁶ Paul Marion – szef wywiadu francuskiego w latach 1982–1986.

Uważam, że trzeba wyraźnie oddzielić pola objęte sojuszem od pól bezpośrednio nie związanych z nim. Jasne, że gdy zawarło się sojusze, trzeba być współodpowiedzialnym za pewne sektory. Myślę tu o zbrojeniach, a także sprawach dyplomatycznych, które nie powinny być przedmiotem działań wywiadu. Ale we wszystkich innych dziedzinach sojusz nie eliminuje współzawodnictwa. [...] W gospodarce jesteśmy konkurentami, a nie sojusznikami. Uważam, że nawet w okresie zimnej wojny zbieranie informacji o gospodarce, technologii i przemyśle kraju sojuszniczego nie pozostawało w sprzeczności, że jest się sojusznikiem²⁷.

Istota i charakter postępowania sprawdzającego

Oparcie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa na przynależności do Paktu Północnoatlantyckiego musiało siłą rzeczy skutkować materialną zmianą doktryny w zakresie organizacji ochrony informacji niejawnych, a w tym, przyjęcia obowiązujących – zwłaszcza w NATO – procedur przyznawania obywatelom polskim dostępu do tych informacji. Prawną podstawę do zmian dawała podpisana w Brukseli w dniu 6 marca 1997 r. umowa pomiędzy Polską a Organizacją Paktu Północnoatlantyckiego (NATO). Rzeczpospolita Polska zobowiązywała się w niej do zapewnienia tajności materiałów otrzymywanych z tej organizacji i nieudostępniania uzyskanych w ten sposób wiadomości innym podmiotom prawa międzynarodowego oraz utrzymywania poziomu ochrony informacji niejawnych na takim samym poziomie. Za wprowadzenie w życie standardów wynikających z Umowy Bezpieczeństwa zawartej przez strony Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego D.C. 2/7 z dnia 7 kwietnia i C-M(55) 15 z dnia 19 kwietnia 1952 r. odpowiadać miały krajowe służby bezpieczeństwa. Dla postępowania sprawdzającego najistotniejsze znaczenie miał art. 3 porozumienia. Nakładał on bowiem obowiązek odpowiedniego sprawdzenia wszystkich osób, które będą miały dostęp do informacji oznaczonych klauzulą „poufne” i wyższymi, przed podjęciem obowiązków. Jako główną oś postępowania sprawdzającego przyjęto, że ma ono na celu ustalenie lojalności i zaufania będącego rękojmią bezpieczeństwa informacji. Zastosowanie powyższej zasady miało na celu uniknięcie spowodowania zagrożeń dla tajemnic. Charakter współpracy pomiędzy stronami zakładał również wymianę informacji dotyczącą konstruowania samych procedur sprawdzających. Krajowe władze bezpieczeństwa mogły budować procedury procesu sprawdzającego, opierając się na doświadczeniach państw OTP, a zwłaszcza USA.

Wobec takich rozwiązań napisanie nowego aktu prawnego stało się koniecznością. Nowa ustawa, która weszła w życie w dniu 22 stycznia 1999, przyjmowała na wstępie doktrynę sprawdzalności i zasadę wiedzy koniecznej (uzasadnionej). Sprawdzalność wypływała z przyjętego założenia, że wiedza stanowiąca tajemnicę państwową i służbową może być przekazana tylko osobie dającej rękojmię zachowania tajemnicy i tylko w takim zakresie, jaki jest niezbędny do wykonywania obowiązków służbowych²⁸. Rękojmię zachowania tajemnicy ustawodawca zdefiniował jako: „zdolność osoby do spełniania ustawowych wymogów dla zapewnienia

²⁷ P. Schweitzer, *Szpiedzy wśród przyjaciół...*, s. 16.

²⁸ Ustawa z dnia 22 stycznia 1999 roku o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. 1999.11.95 z późn. zm.) art. 3.

ochrony informacji niejawnych przed ich nieuprawnionym ujawnieniem, stwierdzona w wyniku postępowania sprawdzającego”²⁹. Organ prowadzący postępowanie w myśl tej zasady powinien jednoznacznie stwierdzić, czy osoba ubiegająca się o dostęp do informacji niejawnych w sposób jednoznaczny spełnia zakładane oczekiwania. Nieprecyzyjny był zapis ustawy z roku 1999, w którym stwierdzono, że „dopuszczenie do pracy lub pełnienia służby na stanowisku albo zlecenia pracy [...] może nastąpić po:

1. przeprowadzeniu postępowania sprawdzającego;
2. przeszkoleniu tej osoby w zakresie ochrony informacji niejawnych”³⁰.

Zarówno pełnomocnik, jak i służby w wyniku przeprowadzonego postępowania sprawdzającego mogły odmówić wydania poświadczenia. Wprawdzie ustawodawca w art. 41 stwierdza, że odmowa wydania poświadczenia nie jest wiążąca dla osoby upoważnionej do obsady stanowiska, stąd nasuwa się bardzo istotne pytanie: czy postępowanie sprawdzające jest samo w sobie działaniem nadrzędnym do obsady stanowisk związanych z dostępem do informacji niejawnych, czy też nadrzędny jest jego wynik. Analiza zapisów ustawowych wskazuje na nadrzędność postępowania jako takiego, a nie jego wynik. Obecnie obowiązująca ustawa zakłada, że dopuszczenie do wykonywania pracy (służby) wiążącej się z dostępem do informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „poufne” i wyższą może nastąpić jedynie po uzyskaniu poświadczenia bezpieczeństwa oraz ukończeniu szkolenia w zakresie ochrony informacji niejawnych.

Nowa ustawa o ochronie informacji niejawnych wprowadza zmiany w stosunku do stanu prawnego obowiązującego uprzednio. Zasadniczo wynikają one z odmiennego zdefiniowania tajemnic oraz zmiany ich periodyzacji. Usunięcie podziału tajemnic na państwowe i służbowe oznacza, że każda informacja niejawna ma status tajemnicy państwowej o zróżnicowanej czterostopniowej skali ochronnej.

Podstawą prawną do wszczęcia postępowania sprawdzającego jest pisemne polecenie wydane pełnomocnikowi przez kierownika jednostki organizacyjnej, natomiast służby ochrony państwa wszczynają swoje czynności na podstawie pisemnego wniosku kierownika jednostki lub osoby uprawnionej do obsadzenia danego stanowiska.

Działanie kierownika implikuje dokument wewnętrzny, w którym powinny być wyszczególnione stanowiska oraz wykaz prac zleconych, gdzie dostęp do informacji niejawnych jest niezbędny do realizacji obowiązków służbowych lub wykonania pracy zleconej. Jeżeli stanowisko, o którym mowa powyżej, jest wakatem, to kadry lub inna osoba przygotowująca informację o wolnym etacie, powinna umieścić informację o konieczności posiadania określonego poświadczenia bezpieczeństwa osobowego lub wyrażeniu zgody na wdrożenie postępowania sprawdzającego po zatrudnieniu na okres próbny. W takim wypadku wynik postępowania sprawdzającego stanowić będzie jeden z istotnych punktów oceny pod koniec okresu próbnego. Nasuwa się tu oczywisty wniosek – współdziałania pionu kadr z pionem ochrony informacji. Jego rezultatem powinno być wypracowanie procedur określających zasób składanych dokumentów oraz formę zatrudnienia i czas trwania zatrudnienia na okres próbny. Okres próbny zatrudnienia powinien dać odpowiedź nie tylko

²⁹ Ibidem.

³⁰ Art. 27 ustęp 1 ustawy z dnia 22 stycznia 1999 roku o ochronie informacji niejawnych.

dotyczącą przydatności merytorycznej pracownika, ale i jego oceny w aspekcie dopuszczenia do informacji niejawnych. Jeżeli zmiana stanowiska służbowego związana jest z koniecznością poszerzenia uprawnień dostępu, to najpierw powinno być wszczęte postępowanie sprawdzające, a następnie dojść do podpisania właściwej decyzji kadrowej. Od roku 1999 wprowadzono trójstopniowy podział prowadzonych postępowań sprawdzających: zwykłe, specjalne i poszerzone. Od roku 2011 obowiązuje tylko postępowanie zwykłe i poszerzone.

Tabela 1. Klasyfikacja postępowań sprawdzających

Rodzaj postępowania	Organ prowadzący	Tajemnica	Klauzula	Ankieta	Uwagi
Zwykłe postępowanie sprawdzające	Pełnomocnik ds. ochrony informacji niejawnych	Służbowa	„Zastrzeżone” „Poufne”	A1 A2	Zniesione ustawą z 5 sierpnia
Zwykłe postępowanie sprawdzające	Pełnomocnik ds. ochrony informacji niejawnych	Państwowa	„Poufne”	A	Bez części V, VI i VII
Poszerzone postępowanie sprawdzające	Służby ochrony państwa, pełnomocnicy wskazanych instytucji	Państwowa	„Tajne”	A3	
Poszerzone postępowanie sprawdzające	ABW, SKW, pełnomocnicy wskazanych przez ustawę instytucji	Państwowa	„Tajne” „Ścisłe tajne”	A	Całość ankiety
Specjalne postępowanie sprawdzające	Służby Ochrony Państwa, pełnomocnicy wskazanych instytucji	Państwowa	„Ścisłe tajne”	A3	Zniesione ustawą z 5 sierpnia

Symbol A1–3 oznaczają rodzaje ankiet

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy

Autorzy ustawy przyjęli, że organ prowadzący postępowanie powinien w swojej pracy kierować się następującymi zasadami: bezstronności, obiektywizmu i zachowania najwyższej staranności. Natomiast celem – jak już stwierdzono – jest ustalenie, czy osoba poddana postępowaniu daje rękojmię zachowania tajemnicy. Ocenie poddaje się:

- czy nie zachodzi fakt współpracy lub poparcia dla działalności terrorystycznej, szpiegowskiej, sabotażowej lub dywersyjnej, lub innej wymierzonej w interesy Rzeczypospolitej Polskiej,
- prawdomówność osoby sprawdzanej i ewentualną podatność na szantaż ze strony służb specjalnych państw trzecich lub innych organizacji, których działalność może godzić w interesy państwa,
- właściwe postępowanie z dokumentami niejawnymi.

Na służby ochrony państwa nałożony został obowiązek ustalenia, czy nie istnieje różnica pomiędzy dochodami a poziomem życia osoby sprawdzanej, stwierdzenie istnienia uzależnień – głównie od alkoholu i narkotyków. A także sprawdzenia, czy poddawana procedurze osoba nie posiada dolegliwości i schorzeń psychicznych ograniczających jej percepcję. Organ prowadzący postępowanie może nakazać poddanie się przez osobę sprawdzaną specjalistycznym badaniom lekarskim

i udostępnienie wyników. Podjęcie procedur sprawdzających wymaga pisemnej zgody osoby sprawdzanej. Przyjęte rozwiązanie prawne nie precyzuje, w jakiej formie i w jakim czasie czynność ta ma zostać dokonana. W związku z powyższym należy przyjąć, że data wydania przez kierownika jednostki organizacyjnej pisemnego polecenia pełnomocnikowi wszczęcia procedury nie może być uznana za rozpoczęcie procedury. Za taką datę należy przyjąć dzień przyjęcia prawidłowo wypełnionej ankiety, pod którą oddający składa swój podpis, co jest materialnym wyrazem zgody na dobrowolne poddanie się procedurze sprawdzającej.

Z postępowania sprawdzającego wyłączone zostały osoby pełniące określone stanowiska w państwie. Procedurze nie podlega prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (zarówno pełniący obowiązki, jak i prezydent elekt), marszałek sejmu, marszałek senatu, prezes rady ministrów, członek rady ministrów, prezes NBP, prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich, Generalny Inspektor Danych Osobowych, członek Rady Polityki Pieniężnej, członek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, prezes Instytutu Pamięci Narodowej, szefowie kancelarii sejmu, senatu i rady ministrów, posłów i senatorów, sędziów sądów powszechnych i wojskowych, Trybunału Stanu i Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, ławnik sądu powszechnego i wojskowego, a także prokuratorzy i asesory. Jednoznaczne wyłączenie z trybu postępowania dotyczy jedynie prezydenta, prezesa rady ministrów, oraz marszałków sejmu i senatu. Osoby piastujące pozostałe stanowiska zobligowane są do poddania się procedurze sprawdzającej, jeśli ubiegają się o dostęp do informacji niejawnych organizacji międzynarodowych lub w trakcie wykonywania obowiązków – w tym również posła i senatora – zajdzie konieczność uzyskania dostępu do materiałów niejawnych oznaczonych klauzulą „ściśle tajne”. Na osobach piastujących najwyższe urzędy w państwie ciąży obowiązek zapoznania się z przepisami regulującymi ochronę informacji niejawnych i pisemne poświadczenie tego faktu przez złożenie stosownego oświadczenia. Obserwacja polskiej sceny politycznej utwierdza w przekonaniu, że z wyjątkiem prezydenta, premiera, marszałka sejmu, marszałka senatu, oraz prezesów: Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wszyscy pozostali urzędnicy, nie wyłączając parlamentarzystów, powinni być objęci ustawowym trybem postępowania sprawdzającego. Zarówno poprzednie, jak i obecne uregulowanie prawne pozostawia zbyt wiele wyłączeń podmiotowych, gdzie zakres dostępu do informacji niejawnych jest dość szeroki.

Podstawowym dokumentem pozwalającym pełnomocnikowi lub służbom na wszczęcie czynności sprawdzających jest oddanie przez osobę sprawdzaną wypełnionej ankiety bezpieczeństwa osobowego. Zakres informacji przekazywanych w ankietach jest zróżnicowany co do zakresu i uzależniony od rodzaju prowadzonego postępowania. Na potrzeby poszerzonego i specjalnego postępowania sprawdzającego ankietowany winien podać aktualne dane osobowe oraz zmiany, jakie w nich zaszły w określonym czasie, zwłaszcza dotyczące nazwiska i imienia. Dość obszerny jest zakres wiedzy o osobach trzecich – rodzicach, rodzeństwie, dzieciach, małżonku (małżonce), ich rodzicach i rodzeństwie. Przy czym tak samo jak żona (mąż) traktowany jest konkubent (konkubina). Drugą grupę informacyjną stanowią dane dotyczące stanu majątkowego, wskazujące na główne i zasadnicze źródła dochodów oraz zadłużenie zarówno w bankach, jak i u osób prywatnych. Trzecia to

samookreślenie uzależnienia od wpływu alkoholu i (lub) narkotyków na wykonywanie pracy. Czwarta dotyczy karalności ankietowanego, karnej (za czyny popełnione umyślnie i ścigane z urzędu) oraz dyscyplinarnej, w tym za naruszenie przepisów o ochronie informacji niejawnych. Przed wypełnieniem ankiety sprawdzany powinien zapoznać się z bardzo szczegółową instrukcją.

Obowiązujący obecnie układ ankiety zawiera następujące części:

- I. Dane osobowe (osoby sprawdzanej).
- II. Dane osobowe członków rodziny.
- III. Dane dotyczące historii życia zawodowego i osobistego.
- IV. Dane dotyczące bezpieczeństwa.
- V. Dane dotyczące stanu zdrowia.
- VI. Dane dotyczące sytuacji majątkowej.
- VII. Dane dotyczące osób polecających.

Część II – dane dotyczące członków rodziny osoby sprawdzanej – zostały ograniczone do współmałżonka (partnera życiowego), rodziców, rodzeństwa, dzieci mających ukończone lat 15 – również i tych, które pochodzą ze związków pozamałżeńskich, oraz dane innych osób zamieszkujących we wspólnym gospodarstwie domowym. Pominięte zostały informacje dotyczące rodziców współmałżonka osoby sprawdzanej oraz jego rodzeństwa, co znacznie ułatwia rzetelne wypełnienie dokumentu. Rozdział poświęcony historii życia zawodowego i osobistego skupia się na wymienieniu firm (instytucji), gdzie osoba poddawana sprawdzeniu świadczyła pracę łącznie z samozatrudnieniem; dostępie do informacji niejawnych w przeszłości; sporządzeniu wykazu ukończonych szkół i kursów – kończonych poza granicami kraju. Zamyka go pytanie o informacje o miejscach pobytu trwającego powyżej 30 dni wraz z adresami osoby sprawdzonej po ukończeniu przez nią 18. roku życia. W polu „zainteresowania” organu znajduje się również informacja o związkach z partiami politycznymi, fundacjami itp. Informacje, jakie w tej części osoba sprawdzana jest zobowiązana podać organowi sprawdzającemu, w zasadzie dotyczą w większości życia zawodowego. Informacje na temat bezpieczeństwa oscylują wokół przestępstw skarbowych, pobyków poza granicami kraju powyżej 30 dni (również i współmałżonka). Szczególną uwagę zwraca pytanie dotyczące zainteresowania osobą sprawdzaną lub członkami jej rodziny przez pracowników służb specjalnych państw obcych. Rodzaj odpowiedzi zależy od indywidualnej oceny osoby sprawdzanej. Te informacje, które nie mieszczą się w kategoriach pytań i sformalizowanych rubryk, należy opisać w postaci załączników. Pozytywnym rozstrzygnięciem obecnie obowiązującej ustawy jest przyjęcie dla wypełnionych ankiet bezpieczeństwa klauzul tajności, nakładając na ankiety wypełniane na potrzeby poszerzonych postępowań sprawdzających klauzuli „poufne”, natomiast dla zwykłych postępowań sprawdzających klauzuli „zastrzeżone”.

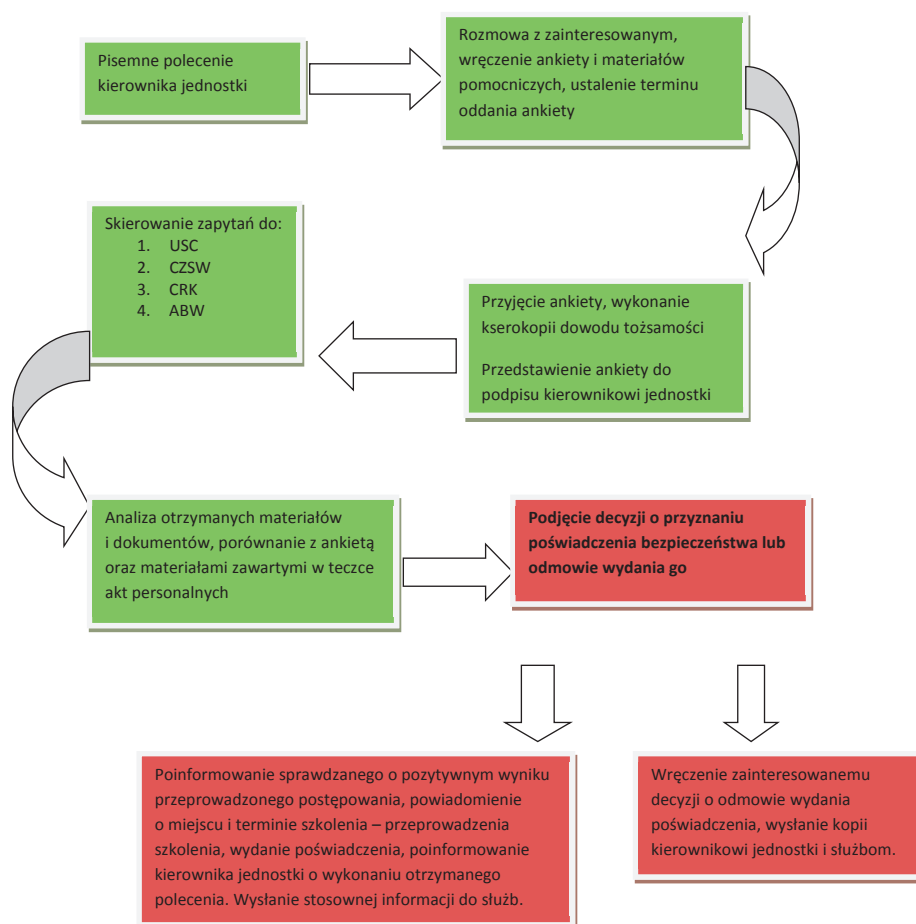
Mianem informacji „szczątkowych” można określić zasób informacji przekazywanych w ankiecie wypełnionej w celu uzyskania poświadczenia do informacji zakwalifikowanych jako „zastrzeżone”. Dokument ten obejmował informacje dotyczące osoby sprawdzanej: adres (adresy), NIP, PESEL, obywatelstwo (obywatelstwa), stosunek do służby wojskowej, informacje o źródłach dochodów, informacje dotyczące dostępu do informacji niejawnych z przypadkami ewentualnych ich naruszeń w przeszłości.

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 roku likwiduje obowiązek przeprowadzania postępowań sprawdzających w stosunku do osób ubiegających się o dostęp do informacji niejawnych zakwalifikowanych jako „zastrzeżone”. Pełnomocnik do spraw ochrony informacji niejawnych po otrzymaniu pisemnego upoważnienia kierownika jednostki organizacyjnej zobowiązany jest jedynie do przeprowadzenia szkolenia w zakresie ochrony informacji niejawnych. Można znaleźć opinie traktujące obecnie obowiązujący sposób dopuszczenia do informacji posiadających klauzulę „zastrzeżone” jako zdecydowane ulepszenie procedury. Taki punkt widzenia problemu jest całkowicie błędny. Należy zgodzić się z tym, że informacje zawarte w ankiecie bezpieczeństwa obowiązującej na tym poziomie znajdują się w zdecydowanej większości w innych dokumentach przechowywanych w teczce akt personalnych. Sugerowane rozwiązanie proceduralne zakłada: omówienie kandydatur pracowników przewidywanych do wyznaczenia na stanowiska, gdzie zachodzi konieczność ujawniania dokumentów o klauzuli „zastrzeżone” przez kierownika jednostki organizacyjnej, kierownika (dyrektora) działu i pełnomocnika. W dużych jednostkach organizacyjnych bezpośredni przełożony powinien sporządzić na tę okoliczność specjalną opinię o pracowniku, kładąc szczególny nacisk na opis i ocenę tych cech osobowości, które mają istotne znaczenie. Po zapoznaniu się z opinią, teczką akt personalnych kandydata pełnomocnik ds. ochrony informacji niejawnych powinien sporządzić notatkę służbową, na podstawie której kierownik jednostki podejmie ostateczną decyzję. W procesie rekrutacji organizacja nie wymagała wyciągu z KRS, jednak na tym etapie byłoby ono jak najbardziej wskazane. Również w trakcie sporządzania notatki służbowej celowe byłoby wysłanie zapytania do KRK.

Prowadzący postępowanie pełnomocnik ma obowiązek zweryfikowania podanych informacji poprzez sprawdzenie: akt stanu cywilnego, Krajowego Rejestru Karnego i w rejestrach Centralnego Zarządu Służby Więziennej. W stosunku do osób ubiegających się o dostęp do informacji o klauzuli „poufne” pełnomocnik powinien złożyć zapytania do ABW o sprawdzenie w kartotekach powszechnie niedostępnych. Właściwa praca pełnomocnika powinna zacząć się dopiero po skompletowaniu całego materiału. Jej istotą jest porównanie wszystkich zgromadzonych dokumentów.

Nie jest to jednak materiał całościowy. Za niezbędną czynność analityczną uważam zapoznanie się z teczką akt personalnych osoby sprawdzanej. Znajdujące się w niej dokumenty pozwalają na bardziej wnikliwą i obiektywną ocenę. Analiza dokumentów i materiałów znajdujących się w TAP powinna zakończyć się sporządzeniem pisemnej notatki umieszczonej w aktach. Skrupulatność w trakcie prowadzenia postępowania sprawdzającego jest wskazana tym bardziej, że decyzja o przyznaniu poświadczenia bezpieczeństwa osobowego jest suwerenną decyzją pełnomocnika, na którą nie powinny wpływać sugestie przełożonego lub służb.

Postępowanie sprawdzające kończy się wydaniem poświadczenia bezpieczeństwa lub odmową jego wydania. W drugim przypadku sprawdzanemu przysługuje odwołanie się do Dyrektora ABW w przypadku odmowy wydanej przez pełnomocnika i prezesa rady ministrów, jeżeli odmowa jest rezultatem prowadzenia postępowania przez te służby. Prowadząc postępowanie sprawdzające, należy pamiętać o obowiązku przeprowadzenia szkolenia przez pełnomocników (służby), którego program jest zawarty w ustawie.



Rys. 1. Algorytm postępowania sprawdzającego dopuszczającego do dokumentów o klauzuli „poufne”

Źródło: opracowanie własne

Do końca roku 2007 dostęp do informacji określonych klauzulą „ściśle tajne” uzyskało 29 600 osób, „tajne” 48 100; „poufne” 93 600, „zastrzeżone” 65 400, daje to liczbę około 248 000 osób. W tym samym czasie służby wydały 140 decyzji odmownych, natomiast pełnomocnicy wydali ich 184. W stosunku do liczby wydanych poświadczeń jest to niewielki procent. Niemniej jednak z informacji opublikowanych przez ABW wynika, że 26 osób, którym Agencja odmówiła wydania poświadczenia, nadal pozostało na stanowiskach wiążących się z dostępem do informacji niejawnych, ze wszystkich postanowień odmownych podjętych przez pełnomocników kierownicy nadal pozostawili na stanowiskach 14 osób.

Zakończenie

Postępowania sprawdzające jako element dopuszczania do informacji zawierających tajemnicę państwową prowadzono w Polsce również do roku 1989, było

wtedy domeną służb specjalnych państwa. Po roku 1989 zmieniła się jego istota. Jest ono prowadzone zarówno przez służby specjalne państwa ABW i SKW w poprzednim uregulowaniu prawnym mającym na celu dopuszczenie do tajemnic państwowych oraz przez nową instytucję, jaką jest pełnomocnik ds. ochrony informacji niejawnych, dopuszczenie do tajemnic służbowych. Obecne rozwiązanie prawne nakłada na służby obowiązek prowadzenia postępowań sprawdzających w stosunku do osób ubiegających się o poświadczenia dopuszczające do tajemnic oznaczonych najwyższymi klauzulami – „ściśle tajne” i „tajne” dla pełnomocników i ich zastępców oraz kandydatów na te stanowiska. Prowadzenie postępowań mających na celu wydanie poświadczenia bezpieczeństwa o klauzuli „poufne” pozostawiono nadal pełnomocnikom.

W pierwszej części artykułu przedstawiono sylwetki ludzi, którzy w swoich krajach przeszli określone procedury sprawdzające, a jednak dopuścili się zdrady. Czy wobec takich wniosków wypływających z quasi-analizy należy postępowanie sprawdzające odrzucić? Odpowiedź jest prosta – oczywiście nie. Również nie należy odbierać prawa do prowadzenia postępowań pełnomocnikom, choć liczne kontrole wskazują na wiele uchybień proceduralnych. Do najczęściej popełnianych przez pełnomocników błędów należały:

- brak zapytań skierowanych do KRS, KRK i Urzędów Stanu Cywilnego,
- braku w dokumentacji postępowania sprawdzającego pisemnych poleceń wszczęcia postępowań sprawdzających wydanych przez kierowników.

O braku kompetencji pełnomocników w zakresie prowadzenia postępowań sprawdzających świadczą dane ABW dotyczące odwołań od decyzji dotyczących odmowy wydania poświadczeń bezpieczeństwa. W roku 2007 do ABW wpłynęło dziesięć odwołań od odmowy wydania i cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa. Jedynie trzy zostały przez ABW utrzymane w mocy, w dwóch wypadkach nakazano wydanie poświadczenia, w czterech natomiast uchylono decyzję i nakazano ponowne przeprowadzenie postępowania sprawdzającego³¹.

W dobie globalizacji system sprawdzania potencjalnych kandydatów do pracy z informacjami niejawnymi będzie się powiększał. Na obowiązujące procedury postępowania sprawdzającego na każdym poziomie należy patrzeć jak na proces ciągły podlegający permanentnej ocenie i szybkiej nowelizacji. Trzeba zastanowić się nad tym, czy proces przygotowania pełnomocników do realizacji zadań ustawowych, niezmienny praktycznie od 1999 roku, jest właściwy. Zdaniem piszącego podniesienie progu wykształcenia jest rozwiązaniem dobrym, ale nie ostatecznym. Przygotowanie pełnomocnika nie powinno zamykać się kilkugodzinnym kursem ale studiami podyplomowymi, na których prowadzenie postępowań sprawdzających stanie się przedmiotem wykładów i ćwiczeń.

Ważną zasadą jest osłona firm, które nie muszą stosować ustawy o ochronie informacji niejawnych. Ustawa o uczciwej konkurencji jednoznacznie otwiera furtkę pracodawcom do wytworzenia w swojej własnej koncepcji ochrony interesów. Art. 11 ustęp 1 zakazuje przekazywania, ujawniania i wykorzystywania informacji oraz nabywania ich od osób nieuprawnionych. Zakaz powyższy delegowany jest na wszystkie osoby pracujące i współpracujące bez względu na rodzaj świadczonej

³¹ Ibidem, s. 15.

pracy³². Istnieją zatem niezbędne uregulowania prawne pozwalające na organizację ochrony informacji według opracowanych kryteriów.

Bibliografia

- Andrew Ch., Gordijewski O., *KGB*, Warszawa 1997.
- Barta J., Fajgielski P., Markiewicz R., *Ochrona danych osobowych – komentarz*, Kraków 2007.
- Ciecierski M., *Wywiad gospodarczy w walce konkurencyjnej przedsiębiorstw*, Warszawa 2007.
- Gutowski M., *O ochronie tajemnicy państwowej i służbowej w PRL*, „Myśl Wojskowa” 1972, nr 9.
- Pipes R., *Revolucja rosyjska*, Warszawa 2006.
- Pipkin D.L., *Bezpieczeństwo informacji*, Warszawa 2002.
- Polmar N., Allen T.B., *Księga szpiegów. Encyklopedia: Ludzie, organizacja, operacje, sprzęt, historia i współczesność*, Warszawa 2000.
- Schweitzer P., *Szpiedzy wśród przyjaciół, jak sojusznicy wykradają Amerykanom tajemnice technologiczne*, Warszawa 1997.
- Sulowski S., *W poszukiwaniu definicji bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1.
- Suworow W., *GRU*, Poznań 2010.
- Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 1, Warszawa 1978.
- Wojtaszczyk K.A., *Istota i dylematy bezpieczeństwa wewnętrznego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2009, nr 1.

Verifying proceedings as an element of the country's internal security system

Abstract

The author of the article carries out a synthetic analysis of the process of verifying proceeding in the context of the country's internal security. The author focuses on clarifying the dependencies between internal security, non-public information and a human. He also discusses the definition of internal security which is still difficult to define despite the passage of time.

Key words: verifying proceeding, internal security

³² Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. 2003.153.1503, tekst jednolity).

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica VIII (2012)

Inga Kawka

Instytut Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie

Kompetencje Unii Europejskiej i państw członkowskich w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego

Wstęp

W literaturze przedmiotu¹ pojęcie „bezpieczeństwo wewnętrzne” jest definiowane jako jeden z aspektów bezpieczeństwa odnoszący się do zagrożeń i mających im zapobiegać działań występujących wewnątrz państwa czy organizacji międzynarodowej. Odróżnia się je od bezpieczeństwa zewnętrznego, które oznacza brak zagrożenia ze strony podmiotów egzogennych.

Termin „bezpieczeństwo wewnętrzne” nie został zdefiniowany w traktatach². Pojęcie to pojawia się natomiast w dokumencie strategicznym przyjętym przez Radę Europejską w 2010 roku³. Zgodnie z przedstawioną tam definicją, bezpieczeństwo wewnętrzne Unii należy rozumieć jako „szerokie i kompleksowe pojęcie, łączące wiele sektorów, mające stanowić odpowiedź na poważne zagrożenia”, takie jak: terroryzm, przestępczość zorganizowana, przemyt narkotyków, cyberprzestępczość, handel ludźmi, seksualne wykorzystywanie nieletnich i pornografia dziecięca, przestępczość gospodarcza i korupcja, nielegalny handel bronią i przestępczość transgraniczna oraz klęski żywiołowe i antropogeniczne, takie jak pożary lasów, trzęsienia ziemi, powodzie i wichury. Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego jest jednym z podstawowych celów integracji europejskiej w kontekście tworzenia na terytorium UE przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zgodnie z art. 67 TFUE, celem Unii jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa za pomocą środków zapobiegających przestępczości, rasizmowi i ksenofobii oraz zwalczających te zjawiska, a także za pomocą środków służących koordynacji i współ-

¹ P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 24; R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa 2004, s. 27.

² Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Dz.Urz. 2010, C 83.

³ Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa (tekst został przyjęty przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych na posiedzeniu w dniach 25–26 lutego 2010 r. i zatwierdzony przez Radę Europejską w dniach 25–26 marca 2010 r.), http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313PLC.pdf [dostęp: 17.04.2011].

pracy organów policyjnych i sądowych oraz innych właściwych organów oraz przez wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych w sprawach karnych i, w miarę potrzeby, przez zbliżanie przepisów karnych.

Podejmowanie współpracy i działań na poziomie UE dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego wpływa również na kształt polityki państw członkowskich w tym zakresie. Cele polskiej strategii bezpieczeństwa narodowego wynikają bowiem „z rosnących współzależności między państwami i gospodarkami, jak również coraz intensywniejszymi kontaktami między jednostkami i społeczeństwami”⁴. Celem artykułu jest sprecyzowanie podziału kompetencji między państwa członkowskie i Unię w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz analiza zmian, jakie w tym zakresie wprowadził Traktat z Lizbony.

Podział kompetencji między Unię i państwa członkowskie

Zgodnie z zasadą kompetencji przyznanych, podobnie jak w przypadku każdej organizacji międzynarodowej, Unia Europejska ma tylko takie kompetencje, jakie powierzyły jej państwa członkowskie. W przypadku UE, która wykonuje szeroki zakres zadań i ma daleko idące uprawnienia w wielu dziedzinach – w tym również do wiążącego oddziaływania na państwa członkowskie i ich obywateli – zasada ta nabiera szczególnego znaczenia. Przede wszystkim podkreśla, że Unia ma jedynie wtórną podmiotowość prawa międzynarodowego, wynikającą z faktu, iż w traktatach będących podstawą funkcjonowania UE państwa członkowskie przekazały jej część swoich kompetencji. Należy również przypomnieć, że UE i jej instytucje nie mają uprawnienia do samodzielnego rozszerzania czy przyznawania sobie nowych kompetencji. Taką możliwość mają jedynie państwa członkowskie w trybie zmiany traktatów⁵. Zasadę kompetencji przyznanych potwierdził Traktat z Lizbony [art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 i 2 (dawny art. 5) TUE]. Artykuł 4 ust. 1 TUE stanowi, że „kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich”, natomiast art. 5 ust. 2 TUE podkreśla, że „zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w traktatach dla osiągnięcia określonych w nich celów”. Traktat z Lizbony sprecyzował również, w których obszarach Unia ma kompetencję wyłączną, w których dzieli ją z państwami członkowskimi oraz kiedy może podejmować jedynie działania wspierające, koordynujące i uzupełniające.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 TFUE, „jeżeli Traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, natomiast Państwa Członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii”. Kwestie związane z unią celną, ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, czy polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, są przykładami dziedzin, w których UE ma kompetencje wyłączne.

⁴ Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007, http://www.mon.gov.pl/pliki/File/zalaczniki_do_stron/SBN_RP.pdf, s. 5 [dostęp: 19.10.2011].

⁵ P. Justyńska, *Zasady prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Galster (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. Zarys wykładu*, Toruń 2010, s. 288 i n.

Natomiast jeżeli traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi, Unia i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Kraje Unii mogą podejmować działania w zakresie, w jakim UE nie korzysta ze swoich kompetencji w danym obszarze, i mogą ponownie wykonywać swoje kompetencje w kwestiach, w jakich UE postanowiła zaprzestać ich wykonywania (art. 2 ust. 2 TFUE). Artykuł 4 TFUE wskazuje, w jakich dziedzinach Unia ma kompetencje dzielone: rynek wewnętrzny, polityka społeczna w odniesieniu do kwestii określonych w TFUE, spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, rolnictwo i rybołówstwo z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych, środowisko, ochrona konsumentów, transport, sieci transeuropejskie, energia, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów wskazanych w TFUE.

Do sfery kompetencji dzielonych znajduje zastosowanie zasada pomocniczości (subsidiarności). Oznacza ona, zgodnie z art. 5 TUE ust. 3, że Unia, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji,

podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.

Zasada pomocniczości jest wykonywana przez instytucje Unii zgodnie z protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Traktat z Lizbony powierzył znaczne kompetencje w tym zakresie również parlamentom narodowym. Zgodnie z art. 12 TUE, „parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii: czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”.

W niektórych obszarach Unia ma kompetencję w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania aktywności państw członkowskich, np. w obszarach ochrony i poprawy ludzkiego zdrowia, przemysłu, kultury, turystyki.

Podział kompetencji między Unię Europejską i państwa członkowskie w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego. Działania Unii Europejskiej w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego

W traktatach założycielskich kompetencje Unii w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego nie były przewidziane, jako że uznawano je za przejaw suwerenności państw członkowskich. Tworzenie rynku wewnętrznego powodowało jednak obok integracji o charakterze gospodarczym również integrację w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i skutkowało wprowadzaniem zmian zarówno w praktyce działania państw członkowskich, jak i stopniowe zmiany pierwotnego i wtórnego prawa europejskiego. Początki współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych sięgają połowy lat siedemdziesiątych XX w. Natomiast

obszar ten został zinstytucjonalizowany w listopadzie 1993 roku, w momencie wejścia w życie Traktatu o Unii Europejskiej przez utworzenie polityki unijnej w tym zakresie w ramach trzeciego filaru UE. Kolejnym traktatem pogłębiającym integrację był Traktat amsterdamski, który włączył w unijne ramy prawne dorobek Schengen oraz reformował trzeci filar. Traktat ten zakładał, że Unia ma obejmować przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, gwarantującą obywatelom swobodę przemieszczania się, a równocześnie dysponować odpowiednimi rozwiązaniami pod względem kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji oraz zapobiegania przestępczości i jej zwalczania. Traktat z Lizbony formalnie zniósł podział na filary i włączył, z pewnymi wyjątkami, obszar będący wcześniej w trzecim filarze, obejmujący współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych, do homogenicznej struktury instytucjonalnej i prawnej UE⁶. Obecnie art. 67 TFUE wymaga od Unii utworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości „w poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych Państw Członkowskich”. Natomiast zgodnie z art. 3 TUE „Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości”. Brzmienie art. 3 TUE wskazuje, że Unia może podejmować działania w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego w przypadku zagrożeń o charakterze transgranicznym i globalnym wynikających ze zniesienia granic wewnętrznych przede wszystkim w kwestii swobodnego przepływu osób. Przykładami działań Unii w tym zakresie są współpraca w ramach układu Schengen, który obok likwidacji kontroli paszportowych na granicach wewnętrznych przewiduje ścisłą kontrolę na granicach zewnętrznych Unii, wspólną politykę azylową i wizową oraz utworzenie tzw. Systemu Informacji Schengen – SIS⁷. Innymi przykładami działań UE w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego są regulacje dotyczące zwalczania terroryzmu. Wysiłki w tym zakresie zostały w szczególności wzmożone po atakach z 11 września 2001 w Ameryce. Po tej dacie przyjęto m.in. przepisy ustanawiające europejski nakaz aresztowania, europejską listę organizacji terrorystycznych⁸, ustanowiono europejską definicję przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, powoływano Europejską Jednostkę Współpracy Sądowej – Eurojust, Europejską Agencję ds. Ochrony Granic Zewnętrznych Unii Europejskiej – Frontex⁹.

Obecna strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej¹⁰ została przyjęta przez Radę Europejską w 2010 r. w celu stworzenia wspólnego modelu bez-

⁶ E. Guild, S. Carrera, *Towards an Internal (In)security Strategy for the EU?* „CEPS Paper in Liberty and Security in Europe” 2011, s. 1, <http://www.ceps.eu> [dostęp: 12.03.2011].

⁷ J. Parkin, *The Schengen Information System and the EU Rule of Law*, „Inex Policy Brief” 2011, nr 13, s. 1–8.

⁸ Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism (2001/931/CFSP), Dz.Urz. 2001, L 344/93.

⁹ J. Starzyk-Sulejewska, *Implementacja współpracy sądowej w sprawach karnych*, [w:] W.M. Góralski (red.), *Unia Europejska, t. II. Gospodarka – polityka – współpraca*, Warszawa 2007, s. 234–239.

¹⁰ Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej...

pieczeństwa Europejskiego. Wydanie tego dokumentu poprzedzało opracowanie Programu Sztokholmskiego¹¹, w którym przyjęto pięcioletni plan działań EU w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Komisja sprecyzowała kroki, jakie zamierza podjąć w celu realizacji tych dokumentów strategicznych w dwóch komunikatach¹². Jako pięć strategicznych celów bezpieczeństwa wewnętrznego Komisja wymienia: rozbijanie międzynarodowych siatek przestępczych, zwalczanie terroryzmu i walkę z radykalizacją postaw i werbowaniem terrorystów, podniesienie poziomu ochrony obywateli i przedsiębiorstw w cyberprzestrzeni, poprawa bezpieczeństwa przez zarządzanie granicami, zwiększenie odporności Europy na kryzysy i katastrofy.

Unia podejmuje również działania w zakresie bezpieczeństwa energetycznego, bezpieczeństwa informacji niejawnych oraz jej celem jest zapewnienie wysokiego i efektywnego poziomu bezpieczeństwa w sieciach i systemach informatycznych.

Unijna polityka bezpieczeństwa wewnętrznego ma charakter zinstytucjonalizowany. Przykładem tego jest utworzony w ramach Rady, zgodnie z art. 71 TFUE, Stały Komitet Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego¹³ (COSI). Celem jego działania jest zapewnianie wspierania i wzmacniania współpracy operacyjnej wewnątrz Unii w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz ułatwianie koordynacji działań organów ochrony porządku publicznego oraz organów zarządzania granicami. Ma także zapewniać ścisłą współpracę między agencjami UE, przede wszystkim Europol, Fronteksem, Eurojustem i Cepolem (Europejskie Kolegium Policyjne), a organami właściwymi w zakresie bezpieczeństwa, funkcjonującymi w państwach członkowskich. Zarządzanie bezpieczeństwem w Unii Europejskiej w związku z tym, że obejmuje trzy poziomy – ponadnarodowy, krajowy oraz lokalny – jest możliwe właśnie dzięki powiązaniom między właściwymi organami poszczególnych państw członkowskich oraz między nimi i instytucjami europejskimi oraz agencjami¹⁴. Sieciowa struktura systemu bezpieczeństwa unijnego ma umożliwiać wymianę informacji, ich zbieranie i analizowanie, rozpowszechnianie najlepszych praktyk i umiejętności, koordynację działań między krajowymi organami ścigania, współpracę transnarodową, np. przez tworzenie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych¹⁵.

¹¹ Rada Europejska, Program Sztokholmski – Otwarta i Bezpieczna Europa dla Dobra i Ochrony Obywateli, Dz.Urz. 2010, C 115/01.

¹² Komunikat Komisji, Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla europejskich obywateli. Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego, Bruksela, dnia 20.4.2010, KOM(2010) 171, wersja ostateczna; Komunikat Komisji, Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu: pięć kroków w kierunku bezpieczniejszej Europy, Bruksela, dnia 22.11.2010, KOM(2010) 673, wersja ostateczna.

¹³ Decyzja Rady z dnia 25 lutego 2010 r. w sprawie ustanowienia Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Dz.Urz. 2010, L 52/50.

¹⁴ A. Gruszczak, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej – zarządzanie strumieniowo-węzłowe*, [w:] K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz (red.), *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, Warszawa 2011, s. 388 i n.

¹⁵ A. Letkiewicz, *Rola Europolu w systemie bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, [w:] M. Lisiecki, M. Raczkowska-Lipińska, B. Sitek, W. Pokruszyński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny oraz perspektywy zmian*, Józefów 2009, s. 425 i n.

Podział kompetencji w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości między Unią i państwa członkowskie po zmianach wprowadzonych przez Traktat z Lizbony

Działania w obrębie bezpieczeństwa wewnętrznego Unia dzieli z państwami członkowskimi. Traktat z Lizbony wyraźnie zaliczył bowiem obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości do kompetencji niewyłącznych UE. Jednak w związku z faktem, że dziedzina ta obejmuje niektóre kwestie tradycyjnie należące do kompetencji narodowych, w prawie pierwotnym sformułowano szereg ograniczeń oraz zachowano pewne odrębności w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Przede wszystkim tworzenie unijnego obszaru bezpieczeństwa, wolności i sprawiedliwości nie narusza kompetencji państw członkowskich w zakresie wykonywania obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego (art. 72 TFUE). Zgodnie z postanowieniami TUE, Unia „szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego” (art. 4 ust. 2 TUE). Pojęcie bezpieczeństwa narodowego nie zostało doprecyzowane w traktatach ani unijnym prawie wtórnym. W *Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego* pojęcie to zostało zdefiniowane jako „stan uzyskany w rezultacie odpowiednio zorganizowanej obrony i ochrony przed wszelkimi zagrożeniami militarnymi i niemilitarnymi, tak zewnętrznymi, jak i wewnętrznymi, przy użyciu sił i środków pochodzących z różnych dziedzin działalności państwa”¹⁶. Podobnie polska koncepcja bezpieczeństwa narodowego, określona w strategii z 2007 roku, obejmuje różne aspekty bezpieczeństwa, m.in.: zewnętrzne, militarne, wewnętrzne, obywatelskie, społeczne, ekonomiczne, ekologiczne, informacyjne i telekomunikacyjne¹⁷. Przyjmując tak szeroką definicję tego terminu, Unia nie mogłaby podejmować żadnych działań w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Należy zatem przyjąć węższą definicję, szczególnie że tradycyjnie bezpieczeństwo narodowe jest rozumiane jako ochrona wartości podstawowych dla funkcjonowania danego kraju przed zagrożeniami zewnętrznymi. Do wartości tych zalicza się „integralność terytorialną i niezależność polityczną, a w skrajnych przypadkach przetrwanie narodu i państwa”¹⁸. W tym znaczeniu bezpieczeństwo narodowe zakłada obronę interesów militarnych, politycznych, a także ekonomicznych, których naruszenie zagrażałoby funkcjonowaniu państwa. Należy jednak podkreślić, że terminowi „bezpieczeństwo narodowe” trudno przypisać konkretną treść ze względu na to, iż może ona zmieniać się w wyniku powstawania nowych zagrożeń i pojawiania się nowej sytuacji politycznej. Przykładem tego mogą być ataki z 11 września 2001 oraz zamachy w Londynie i Madrycie, które były przyczyną znacznego przyspieszenia współpracy dotyczącej bezpieczeństwa wewnętrznego

¹⁶ *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 169.

¹⁷ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego...*, s. 10 i n.

¹⁸ R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa...*, s. 32 i n.

na poziomie Unii Europejskiej¹⁹ również w zakresie, w którym wcześniej państwa członkowskie nie widziały konieczności podejmowania wspólnych działań.

Ponadto, zgodnie z Traktatem z Lizbony, w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości mają zastosowanie jednolite ramy prawne, odpowiadające aktom wymienionym w ogólnym katalogu unijnych instrumentów prawnych (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje – art. 288 TFUE). Ustanowiono pięcioletni okres przejściowy od chwili wejścia w życie Traktatu z Lizbony, podczas którego ma zostać dokonane przekształcenie aktów prawnych byłego III filaru UE (wspólne stanowiska, decyzje ramowe, decyzje, konwencje) w rozporządzenia, dyrektywy i decyzje²⁰. Wprowadzono jednak kilka odrębności dotyczących procedury ustawodawczej²¹. Traktat z Lizbony jako zasadę wprowadza wprawdzie regułę podejmowania decyzji w Radzie w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości większością kwalifikowaną (art. 16 TUE, 238 TFUE), zawiera jednak również szereg wyjątków. Na przykład, zgodnie z art. 87 TFUE, Rada, stanowiąc jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może wprowadzić środki dotyczące współpracy operacyjnej między organami ścigania państw członkowskich. Odrębności dotyczą również inicjatywy ustawodawczej. W zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych oraz współpracy administracyjnej między właściwymi służbami państw członkowskich objętych unijną polityką w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, inicjatywa ta przysługuje nie tylko Komisji, ale również 1/4 państw członkowskich.

Z chwilą zakończenia przekształcenia instrumentów prawnych byłego III filaru (protokół nr 36 do Traktatu z Lizbony w sprawie postanowień przejściowych) pełną kompetencję w zakresie kontroli aktów wydawanych w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości uzyska Trybunał Sprawiedliwości UE (dalej – TS UE). Ograniczenie w tym zakresie wprowadza art. 276 TFUE. Artykuł ten stanowi, że TS UE nie jest właściwy, jeśli chodzi o kontrolę ważności lub proporcjonalności działań policji lub innych organów ścigania w państwie członkowskim ani do orzekania w sprawie wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.

Wszystkie te odrębności wynikają z obaw państw członkowskich przed nadmierną ingerencją Unii w tym obszarze oraz zwiększają ich rolę w procesie decyzyjnym (prawo inicjatywy ustawodawczej, wymóg jednomyślności w przypadku niektórych decyzji podejmowanych w Radzie). Zarysowane w traktatach granice europeizacji krajowej polityki bezpieczeństwa wewnętrznego są jednak nieostre, gdyż zostały wyznaczone w traktatach za pomocą terminów, którym nie da się przypisać jednoznacznej treści normatywnej, np. „bezpieczeństwo narodowe”. Natomiast ich rozumienie zależy w głównej mierze od aktualnej sytuacji politycznej na świecie oraz w poszczególnych państwach UE.

¹⁹ A. Grzelak, *Unia Europejska na drodze do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 25.

²⁰ G. Gancarz, *Zmiany dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zawarte w Traktacie z Lizbony*, „Biuletyn Analiz UKiE” 2008, nr 20.

²¹ Ibidem, s. 396.

W przypadku polityki Unii w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wzmocnione zostały, w porównaniu z innymi dziedzinami należącymi do kompetencji dzielonych między UE a państwa członkowskie, kompetencje parlamentów narodowych oraz Parlamentu Europejskiego (dalej – PE)²². Zgodnie z art. 12 TUE, parlamenty narodowe aktywnie uczestniczą, w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w mechanizmach oceniających wykonanie polityk Unii w tej dziedzinie (art. 70 TFUE) oraz włączają się razem z PE w polityczną kontrolę Europolu i ocenę działalności Eurojustu (88 i 85 TFUE). Parlamenty narodowe oraz PE są również informowane o pracach Stałego Komitetu Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (art. 71 TFUE). Do parlamentów narodowych należy również kontrola zgodności działań instytucji UE z zasadą pomocniczości. W przypadku przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości wystarczy 1/4 głosów parlamentów narodowych (nie 1/3 jak w przypadku innych dziedzin), aby akt prawny został poddany ponownej analizie. Zwiększenie roli Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych wynika przede wszystkim z konieczności zapewnienia większej demokratycznej legitymacji działań Unii. Jest to szczególnie istotne w przypadku polityki bezpieczeństwa wewnętrznego. W jej ramach podejmowane są działania, które w imię zapewnienia bezpieczeństwa mogą naruszać prywatność jednostki²³. Przykładem mogą być środki o policyjnym charakterze, dotyczące przekazywania informacji w ramach różnych elektronicznych systemów wymiany danych²⁴. Wątpliwości dotyczące ochrony danych osobowych²⁵ budzi np. przedstawiony przez Komisję 2 lutego 2011 r. projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykorzystania danych pasażerów linii lotniczych w celu zapobiegania terroryzmowi i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń i ścigania²⁶.

²² J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011, s. 392.

²³ A. Grzelak, *Unia Europejska na drodze...*, s. 47–48.

²⁴ Na przykład dyrektywa Rady 2004/82/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie zobowiązania przewoźników do przekazywania danych pasażerów, Dz.Urz. 2004, L 261/4; Decyzja Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej, Dz.Urz. 2008, L 210/1.

²⁵ Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych dotycząca komunikatu Komisji w sprawie globalnego podejścia do przekazywania danych dotyczących przelotu pasażera (PNR) państwom trzecim, Dz.Urz. 2010, C 357/7; A. Grzelak, *Więcej wolności czy bezpieczeństwa w UE?*, http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/110427_wiecej_wolnosci_czy_bezpieczenstwa_w_ue_pl.htm [dostęp: 11.10.2011].

²⁶ Wniosek Komisji Europejskiej, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wykorzystania danych dotyczących przelotu pasażera w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie i ich ścigania, KOM(2011) 32, wersja ostateczna; Komunikat Komisji w sprawie globalnego podejścia do przekazywania danych dotyczących przelotu pasażera (PNR) państwom trzecim, KOM(2010)492, wersja ostateczna.

Bezpieczeństwo a swobody rynku wewnętrznego

Mimo postanowień prawa pierwotnego wykluczających działania Unii w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego państw członkowskich, ograniczenia swobody przepływu towarów, osób, usług oraz kapitału, mające na celu ochronę interesu publicznego, w tym bezpieczeństwa publicznego, mogą być usprawiedliwione jedynie wyjątkowo. Zgodnie z art. 36 TFUE, przeszkody w stosowaniu zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych lub tranzytowych uzasadnione są względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej. Zakazy te i ograniczenia nie powinny jednak stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi. Artykuł 52 TFUE stanowi natomiast, że wykonywanie przepisów dotyczących swobody przedsiębiorczości nie przesądza o zastosowaniu przez państwa członkowskie przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych przewidujących szczególne traktowanie cudzoziemców, uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Ponadto ograniczenia swobód rynku wewnętrznego mogą wynikać z wymogów koniecznych (imperatywnych) wprowadzanych przez państwa członkowskie w celu realizacji określonego interesu publicznego.

Krajowe regulacje dotyczące porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego mogą zatem wyjątkowo ustanawiać ograniczenia, jeśli chodzi o swobody rynku wewnętrznego. Ani w prawie pierwotnym, ani w prawie wtórnym pojęcia porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego nie zostały zdefiniowane. Natomiast warunki, jakie muszą być spełnione, aby na te dwa wyjątki państwo członkowskie mogło się powołać, wynikają z orzecznictwa TS UE.

Trybunał w swoich rozstrzygnięciach dotyczących wyjątków związanych z ochroną bezpieczeństwa publicznego podkreślał przede wszystkim, że mogą one znaleźć zastosowanie, jedynie jeśli zagrożony jest (nadrzędny) interes społeczny. W sprawie *Campus Oil*²⁷ TS UE uznał że obowiązek kupowania części rezerw paliwowych w jedynej funkcjonującej w Irlandii rafinerii za uzasadniony względami bezpieczeństwa publicznego. Stwierdził w uzasadnieniu, że od tego zależy nie tylko irlandzka gospodarka, ale również instytucje państwowe, usługi publiczne i przetrwanie mieszkańców. Trybunał podkreślił jednak, że obowiązkowy poziom zakupów w irlandzkiej rafinerii nie może wykraczać poza rozsądne minimum oraz jego wprowadzenie musi być konieczne, aby zapobiec kryzysowi²⁸.

W zakresie świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości²⁹ przykładem może być orzecznictwo TS UE w sprawie gier hazardowych. Zgodnie z tym orzecznictwem, cele założone w przepisach krajowych wydanych w dziedzinie gier hazardowych są związane najczęściej z ochroną usługobiorców danych usług, a bardziej ogólnie

²⁷ Orzeczenie TS z 10 lipca 1984, w sprawie 72/83, *Campus Oil Limited and others* przeciwko Minister for Industry and Energy and others, pkt 34.

²⁸ Ibidem, pkt 51.

²⁹ Orzeczenie TS z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie C-212/08 *Zeturf Ltd* przeciwko Premier ministre, pkt 38, wyrok z dnia 8 września 2010 r. w sprawach połączonych C-316/07, od C-358/07 do C-360/07, C-409/07 i C-410/07 *Stoß i in.*, pkt 74.

konsumentów, oraz z ochroną porządku społecznego. Trybunał podkreślił również, że takie cele należą do nadrzędnych względów interesu ogólnego mogących uzasadnić ograniczenia swobody świadczenia usług. Niemniej jednak nałożone ograniczenia powinny odpowiadać wymogom wynikającym z orzecznictwa Trybunału, gdy chodzi o ich proporcjonalność³⁰. Oceniając proporcjonalność, Trybunał bierze pod uwagę stopień naruszenia swobody rynku wewnętrznego oraz rodzaj interesu publicznego, który państwo zamierza chronić. W przypadku środków, które mają charakter polityczny lub etyczny TS UE mniej rygorystycznie podchodzi do oceny proporcjonalności niż w przypadku kwestii związanych z ochroną społeczno-gospodarczych oraz związanych z kulturą interesów państw członkowskich. Wynika to z faktu, iż moralne i polityczne wybory pozostają w gestii państw członkowskich. W przypadku wyjątków związanych z bezpieczeństwem publicznym kontrola TS UE będzie zatem mniej rygorystyczna niż np. w kwestii ochrony konsumentów³¹.

Orzecznictwo TS UE zostało ugruntowane w prawie wtórnym. Pierwszą dyrektywą w tym zakresie była dyrektywa 64/221/WE³². Jej podstawowym postanowieniem był ustanowiony w art. 2 ust. 2 tej dyrektywy zakaz interpretowania jej przepisów, tak aby względy porządku i bezpieczeństwa publicznego mogły być wykorzystane dla interesów gospodarczych państwa³³. Obecnie dyrektywa 64/221/WE została zastąpiona dyrektywą 2004/38/WE, która precyzuje, że środki podjęte ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności i opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby. Wcześniejsza karalność nie może sama w sobie stanowić podstaw do podjęcia takich środków. Indywidualne zachowanie danej osoby musi stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych. Nie są dopuszczalne uzasadnienia niezwiązane bezpośrednio z danym indywidualnym przypadkiem lub opierające się na względach ogólnej prewencji. Istotne przepisy precyzujące możliwość powoływania się przez państwa członkowskie na bezpieczeństwo publiczne zawiera również dyrektywa usługowa (2006/123/WE). Artykuł 16 ust. 3 tej dyrektywy stanowi np., że państwo członkowskie, do którego usługodawca udaje się w celu świadczenia usługi, może nałożyć wymogi w odniesieniu do świadczenia działalności usługowej, gdy są one uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego lub ochrony środowiska naturalnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że regulacje państw członkowskich naruszające swobody rynku wewnętrznego, nawet te, których celem jest ochrona bezpieczeństwa narodowego, jak

³⁰ Orzeczenia: w sprawie Liga Portuguesa de Futebol Profissional i Bwin International, pkt 59, 60; w sprawie Stoß i in., pkt 77 i 78.

³¹ A. Frąckowiak-Adamska, *Podwójne zasady badania proporcjonalności przez Trybunał Sprawiedliwości*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007, s. 291.

³² Dyrektywa 64/221/EWG w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, Dz.Urz. wydanie specjalne 05/t. 1, s. 11.

³³ M. Koźuch, *Swoboda świadczenia usług w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 4–74.

to miało miejsce w przypadku orzeczenia *Campus Oil*, nie mogą być wprowadzane arbitralnie i podlegają ocenie TS UE pod względem proporcjonalności.

Zakończenie

Wprowadzone przez Traktat z Lizbony zmiany dotyczące polityki bezpieczeństwa wewnętrznego Unii, przede wszystkim włączenie obszaru będącego wcześniej w trzecim filarze obejmującym współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych do homogenicznej struktury instytucjonalnej i prawnej UE, wynika z konieczności zacieśniania współpracy między państwami członkowskimi i co za tym idzie, dalszego rozwoju ustawodawstwa unijnego w tym zakresie. Potwierdza to prezentowaną w literaturze przedmiotu tezę, że pojmowanie bezpieczeństwa jedynie w perspektywie obrony suwerennego państwa nie jest wystarczające w obliczu nowych asymetrycznych zagrożeń polegających na działaniach pośrednich, uderzaniu nie w siły przeciwnika, lecz w jego słabe i najbardziej wrażliwe punkty³⁴ (np. terrorizm). Walka z tymi zagrożeniami, obejmująca również podejmowanie działań prewencyjnych, coraz częściej nie jest możliwa na poziomie państwa narodowego i wymaga podjęcia międzynarodowej współpracy również na poziomie europejskim.

Ponadto mimo objęcia polityki UE w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego jednolitymi unijnymi formami współpracy zachowanie pewnych ograniczeń i odrębności, np. w postaci wzmocnionej kontroli politycznej Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych, jest w pełni uzasadnione. Wynika to z faktu, że przy wprowadzaniu środków zapewniających bezpieczeństwo nie mogą zostać naruszone prawa i wolności jednostek, np. prawo do prywatności, co jednoznacznie podkreślono w Programie Sztokholmskim. Odrębności wynikają również z obaw państw członkowskich przed nadmierną ingerencją Unii w tym obszarze. Zarysowane w traktatach granice tej ingerencji nie są jednak ostre, gdyż zostały one wyznaczone w traktatach za pomocą takich terminów jak „bezpieczeństwo narodowe”, którym nie da się przypisać jednoznacznej treści normatywnej. Natomiast ich rozumienie zależy w głównej mierze od aktualnej sytuacji politycznej na świecie oraz w poszczególnych państwach UE. Dodatkowo państwa członkowskie nie mają całkowitej swobody w tej dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, mimo że w prawie wtórnym zastrzeżono im kompetencje wyłączną w tym obszarze. Ustawodawstwo i środki krajowe dotyczące bezpieczeństwa nie powinny bowiem naruszać prawa UE, przede wszystkim podstawowych dla integracji europejskiej uprawnień wynikających ze swobód rynku wewnętrznego. Działania państw członkowskich sprzeczne z unijnym *acquis*, a dotyczące kwestii bezpieczeństwa, mogą być uzasadnione tylko wyjątkowo i podlegają ocenie pod względem proporcjonalności.

³⁴ T.R. Aleksandrowicz, *Paradygmat suwerenności państwa narodowego w zmieniającym się otoczeniu bezpieczeństwa*, [w:] M. Lisiecki, M. Raczkowska-Lipińska, B. Sitek, W. Pokrzyński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne...*, s. 31.

Bibliografia

- Aleksandrowicz T.R., *Paradygmat suwerenności państwa narodowego w zmieniającym się otoczeniu bezpieczeństwa*, [w:] M. Lisiecki, M. Raczkowska-Lipińska, B. Sitek, W. Pokruszyński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny oraz perspektywy zmian*, Józefów 2009.
- Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011.
- Frąckowiak-Adamska A., *Podwójne zasady badania proporcjonalności przez Trybunał Sprawiedliwości*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007.
- Gancarz G., *Zmiany dotyczące przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zawarte w Traktacie z Lizbony*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2008, nr 20.
- Gruszczak A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej – zarządzanie strumieniowo-węzłowe*, [w:] K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz (red.), *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, Warszawa 201.
- Grzelak A., *Unia Europejska na drodze do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, Warszawa 2009.
- Grzelak A., *Więcej wolności czy bezpieczeństwa w UE?*, http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/110427_wiecej_wolnosci_czy_bezpieczenstwa_w_ue_pl.htm
- Guild E., Carrera S., *Towards an Internal (In)security Strategy for the EU?* „CEPS Paper in Liberty and Security in Europe” 2011.
- Justyńska P., *Zasady prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Galster (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. Zarys wykładu*, Toruń 2010.
- Kożuch M., *Swoboda świadczenia usług w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Letkiewicz A., *Rola Europolu w systemie bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, [w:] M. Lisiecki, M. Raczkowska-Lipińska, B. Sitek, W. Pokruszyński (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny oraz perspektywy zmian*, Józefów 2009.
- Parkin J., *The Schengen Information System and the EU Rule of Law*, „Inex Policy Brief” 2011, nr 13, s. 1–8.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2002, s. 169.
- Starzyk-Sulejewska J., *Implementacja współpracy sądowej w sprawach karnych*, [w:] W.M. Góralski (red.), *Unia Europejska, t. II. Gospodarka – polityka – współpraca*, Warszawa 2007, s. 234–239.
- Wawrzyk P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego. Koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Warszawa 2004.

Competences of the European Union and its member states in the area of internal security

Abstract

The article *Competences of the European Union and its member states in the area of internal security* defines the assumptions of the policy of the EU security and of the participation of particular member states in that policy. The author draws attention to the issue of dividing competences in the area of space, freedom, security and justice between the EU and its member states.

Key words: European Union, internal security

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica VIII (2012)

Piotr Sulowski

Instytut Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie

Korupcja zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa

Wstęp

Korupcja jest zjawiskiem ponadczasowym, złożonym oraz warunkowanym przez wiele czynników, dlatego trudno wskazać jedną definicję, która obejmowałaby jednocześnie wszystkie jej rodzaje. Przejawia się w różnych formach i funkcjonuje na różnych poziomach życia gospodarczego i społecznego, niezależnie od ustroju, wielkości czy położenia geograficznego kraju. Jej cechą charakterystyczną jest wielopostaciowość, a jej problematyka sytuuje się na granicy zagadnień prawnych, społecznych, gospodarczych oraz politycznych. Obecna w poszczególnych krajach różni się tzw. wielkością entropii poprzez średnią występującą pomiędzy częstotliwością zdarzenia w określonym miejscu i czasie a wysokością wartości korupcyjnych transakcji, powszechnością i rynkowością. Jest zjawiskiem erudycyjnym z uwagi na istnienie zarówno w państwach okcydentalnych, jak i słabo rozwiniętych, nie tylko w sektorze publicznym, ale również prywatnym, w organizacjach non-profit oraz dobroczynnych.

Istota korupcji i jej pojęcie

Korupcja to nie tylko moralny, ale i kulturowy problem występujący w społeczeństwie, w codziennych relacjach międzyludzkich. Stanowi patologię społeczną, która pojawiła się wraz z narodzinami życia społecznego. Przekupstwa, nepotyzm, protekcja obecne w sektorze publicznym (głównie administracji publicznej), sektorze prywatnym oraz w organizacjach pozarządowych mają największy wpływ na koniunkturę i rozwój każdego kraju.

Świadome zachowanie społeczeństwa ma miejsce w warunkach wolnego wyboru, kiedy nie traktuje się korzystania z protekcji za czyn naganny. To postępowanie polegające na wręczaniu prezentów lekarzom, urzędnikom państwowym cechuje się tolerancją w stosunku do zachowań o charakterze korupcyjnym. Wskazane uwarunkowania sprzyjają występowaniu klimatowi korupcji, na którą podatni są zarówno urzędnicy administracji na wszystkich jej szczeblach, osoby mające moc decyzyjną, jak i tacy, od których zależy załatwianie spraw mniejszej wagi.

W ścisłej definicji tego zagadnienia przyjmuje się założenie, iż w zachowaniu mającym cechy korupcyjne występują dwie świadomie działające strony zwane

„dawcą”, który rozporządza określonymi dobrami, i jednym „biorcą” lub większą ich liczbą. Jest to więc nielegalny, bezprawny transfer pieniędzy lub ich substytutu, a zatem wzajemna wymiana, oddziaływanie między osobą „otrzymującą” i „dającą”. W tej relacji zawsze występują następujące elementy: partnerzy działania, porozumienie dotyczące łapówki, przedmiot i jej wartość, wymiana korzyści, naruszenie normy prawnej lub innego dobra. Partnerami działania kieruje motywacja osiągnięcia korzyści osobistych i dążenie do ograniczenia ryzyka ujawnienia zawartego porozumienia.

Szeroko rozumiana korupcja dopuszcza występowanie również jednej osoby, która nadużywając stanowiska publicznego, dopuszczając się defraudacji, przejmując majątek państwowy w procesie prywatyzacji, czy też niewłaściwie z niego korzysta. W takim rozumieniu obejmuje ona także wpływanie na interes publiczny bez konieczności zajmowania stanowiska publicznego poprzez wydawanie określonych opinii czy ekspertyz. W szerszym rozumieniu tego pojęcia może to być czyn korupcyjny, popełniony z chęci bezpośredniego lub pośredniego zysku, przez osobę naruszającą system obowiązujących reguł, za którego wykonanie jest odpowiedzialna¹.

Korupcja to także nadużywanie funkcji powierzonej w celu prowadzenia spraw innych osób, podmiotów zbiorowych, nadużywanie stanowiska zajmowanego w firmie prywatnej. Wobec tego, wbrew definicji, korupcja nie musi polegać tylko na wykorzystywaniu stanowiska publicznego, ale może pojawiać się także w sferze prywatnej. Zasadne wydaje się przypuszczenie, że korupcja godząca w interes prywatny ma znacznie mniejszy zasięg niż ta, która godzi w interes publiczny. Interes prywatny bywa znacznie lepiej strzeżony. Prowadzi to do paradoksu polegającego na tym, że dążenie do ograniczenia korupcji poprzez rozszerzanie sfery prywatnej doprowadza do jej zwiększania, ponieważ już sam proces prywatyzacji może mieć cechy korupcjogenne.

Etymologiczne znaczenie pojęć: „korupcja”, „korumpować”, „skorumpowany”, połączone z analizą ich rzeczywistych przejawów pozwala stwierdzić, że są one tylko synonimiczne, a w odniesieniu do zachowań poszczególnych jednostek nie są równoznaczne ze sprzedajnością czy przekupstwem. W ujęciu leksykalnym zwraca się przede wszystkim uwagę na demoralizujący, niezgodny z przyjętym w społeczeństwie systemem wartości charakter tego zjawiska. Korupcja utożsamiana z łapownictwem jest przedstawiana jako czyn karalny, tożsamy z pojęciem prawniczym. Natomiast uznanie za przyjmowanie lub żądanie korzyści materialnej czy indywidualnej przez osobę, która pełni funkcję w instytucji państwowej lub społecznej za realizację procedury urzędowej lub za naruszenie zasad prawnych, to określenie kładące nacisk na instytucjonalno-prawne aspekty tego zjawiska.

Współcześnie korupcja nie jest odbierana przez społeczeństwo w jednakowy sposób. Każdy obywatel może inaczej rozumieć i reagować na wiadomość o skorumpowaniu przeciętnego urzędnika na najniższym szczeblu administracji państwowej, a inaczej gdy sprawa dotyczy osoby znanej publicznie, zajmującej znaczące i wysokie stanowisko. Widoczna jest tendencja do reagowania obojętnością na zachowania korupcyjne poprzez traktowanie ich jako części życia publicznego. Obserwuje się inaktywację społeczeństwa, jak również rozgoryczenie informacjami o wzajemnych

¹ W ujęciu słownikowym korupcja utożsamiana jest z łapownictwem: J. Tokarski (red.), *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1980, s. 394.

oskarżeniach przeciwników politycznych podczas ich udziału w kampaniach wyborczych czy też w życiu codziennym. Skutkuje to spadkiem lub całkowitym brakiem zaufania społeczeństwa do rządzących. Nie za wszystko ponosi winę państwo, gdyż równocześnie ogromną, negatywną rolę w tym zjawisku pełni społeczeństwo. Nie zna obowiązujących przepisów lub świadomie ich nie przestrzega, tym samym ma nieprzychylny stosunek do administracji państwowej i nie ma jednocześnie do niej zaufania.

Powszechnie wiedza na temat korupcji obejmuje oprócz łapownictwa i sprzedajności także inne zjawiska o charakterze pejoratywnym, które występują wśród osób pełniących funkcje publiczne, są to: płatna protekcja, nadużycie funkcji, faworyzizm czy nepotyzm.

Podobnie jak faworyzizm – nepotyzm i kumoterstwo wpływają negatywnie na obsadzanie stanowisk, uzyskiwanie wpływów i pozycji w państwie oraz instytucjach publicznych. Protegowane są osoby, które najczęściej nie posiadają na ich obejmowanie odpowiednich zdolności ani kwalifikacji, a przy rekrutacji stosowany jest klucz partyjny lub środowiskowy, który skutkuje z reguły brakiem profesjonalizmu w administracji. To sprawia, że wybierani w ten sposób pracownicy są oddani mocodawcom, ponieważ od nich bardziej zależy, czy będą dalej pracować, niż od tego, czy dobrze wypełniają swoje obowiązki służbowe wynikające z zajmowanej funkcji.

Pieniądz, jako *bezpośredni* i nie zakamuflowany środek przekupywania, służy najczęściej do korumpowania funkcjonariuszy niższego i średniego szczebla. Inne sposoby to sponsorowanie np. policji przez biznesmenów, oferowanie politykom sprzętu RTV, telefonów, samochodów do testowania czy też fundowanie wycieczek zagranicznych na korzystnych warunkach².

Istnieje płynna granica pomiędzy łapownictwem a określonymi, funkcjonującymi w społeczeństwie zwyczajami, okolicznościami, które w niektórych przypadkach dopuszczają wręczanie i przyjmowanie łapówek. Zacieraniu się tych granic może

² P. Palka, M. Reut, *Korupcja w nowym kodeksie karnym*, Kraków 1999, s. 29. Pieniądz jest powszechnym środkiem wymiany w transakcjach kupna-sprzedaży. Każdy przyjmuje go za sprzedane towary i usługi, wiedząc o tym, że za pieniądze będzie mógł nabyć inne niezbędne mu dobra (materialne lub usługi). Dzięki pieniądzwowi nastąpiło rozdzielenie w czasie transakcji kupna-sprzedaży na dwie odrębne czynności – transakcję kupna oraz transakcję sprzedaży – przez co przestała istnieć konieczność zachowania jedności czasu i miejsca. Towar lub usługa może być sprzedany, a za otrzymane pieniądze można dokonać zakupu towaru lub usługi w innym miejscu oraz w innym terminie. To funkcja ekonomiczna (cyrkulacyjna) pieniądza. A funkcja behawioralna (społeczna) określa pieniądz jako środek determinujący ludzkie zachowania, ponieważ jest ekwiwalentem wszystkiego, co jest człowiekowi niezbędne do życia. Kształtuje pragnienia, sposób myślenia, styl życia i konsumpcji. Stał się wartością absolutną, przedmiotem pragnień, co nie zawsze prowadzi do pozytywnych zjawisk (np. chciwość, skąpstwo, przekupstwo). Natomiast funkcja motywacyjna to chęć posiadania pieniądza, która motywuje ludzi do podejmowania działań w celu jego pozyskania. Działania te mogą mieć dwojaki charakter: społecznie uznane – uczciwa praca za odpowiednie wynagrodzenie; nieuczciwe – wynikające z chęci szybkiego wzbogacenia się, np. płatne zabójstwa, handel żywym towarem, korupcja. Funkcja motywacyjna pieniądza jest powszechnie stosowana przez pracodawców w celu pobudzenia pracowników do efektywniejszej pracy.

sprzyjać brak kryteriów, które pozwalają odróżniać zachowania prawne od karalnych. Nie dotyczy to tzw. napiwków, które odnosić się mogą do osób niepełniących funkcji publicznych, jak określają to przepisy karne o łapownictwie. Przyjmowanie przez te osoby korzyści i ich wręczanie z punktu widzenia prawa nie jest karalne. Wątpliwości dotyczą natomiast ukrytych dochodów czy zwyczajowo przyjętych gratyfikacji i w zależności od okoliczności natury podmiotowej oraz przedmiotowej wymagają właściwych ustaleń rzeczowych, a także ocen etiologiczno-moralnych.

Orzecznictwo SN precyzuje wskazane kryteria i je formalizuje, ustalając wymogi zachowania zgodnego z obowiązującym prawem. Przykładem może tu być przyjmowanie przez nauczycieli upominków od uczniów czy udzielanie przez nich korepetycji. Sąd Najwyższy uznał, że

nie jest uważane za korzyść majątkową świadczenie takich przedmiotów, które tylko symbolicznie wyrażają wdzięczność ofiarodawcy i mają wartość pieniężną nie przekraczającą takiego symbolu. Od lat upowszechnił się aprobowany zwyczaj wręczania nauczycielom przez uczniów i ich rodziców okazjonalnych dowodów wdzięczności za pedagogiczny trud. Tego rodzaju świadczenia, dokonywane zbiorowo lub indywidualnie, mają charakter dobrowolny i nie wykraczający poza zwyczajowo przyjęte ramy³.

Wobec tego takiego rodzaju postępowania nie należy traktować jako łapówkarstwa.

Bezwzględne traktowanie zwyczaju może jednak doprowadzić do utrwalenia społecznie szkodliwych zachowań. Przykładem może być rozpowszechnione i zwyczajowo przyjęte wręczanie prezentów lekarzom i pracownikom ochrony zdrowia. Od lat w badaniach opinii publicznej ochrona zdrowia wymieniana jest jako dziedzina, w której bardzo często występuje podstawowy element korupcji, jakim jest łapownictwo. Jednak społeczeństwo bardzo wyraźnie odróżnia wdzięczność czy chęć podziękowania dla lekarzy od zachowań mających znamiona korupcji. Możliwa jest również taka interpretacja, że choć badani uważają takie zachowania za przejaw korupcji, to częściej podchodzą do nich tolerancyjnie.

Przestępstwo płatnej protekcji nie może istnieć bez zjawiska, jakim jest korupcja, a funkcjonariusze publiczni przyjmujący korzyści w związku z pełnieniem określonych funkcji przyczyniają się do utwierdzenia społeczeństwa w przekonaniu, że płatne pośrednictwo jest skuteczne. Ma to logiczny związek ze zjawiskiem wtórnym korupcji urzędniczej, ponieważ sprzedajność osób pełniących funkcje publiczne wpływa na utrzymanie płatnych pośredników, stwarzając okoliczności ich bezprawnej działalności. Istnienie protektorów ułatwia urzędnikom osiąganie nie należących im się korzyści od konkretnych osób. Pojęcie protekcji oznacza pomoc lub udzielenie poparcia przez osobę pełniącą funkcje decyzyjne.

Ta forma korupcji jest przestępstwem powszechnym, a jego podmiotem jest ten, kto powołuje się na zdecydowane wpływy, stosunki, znajomości w instytucjach,

³ Uzasadnienie Postanowienia SN z 26 lutego 1988 r., VI KZP 34/87, OSNKW 1988, nr 5–6, poz. 40. W pojęciu słownikowym „korzyść majątkowa” oznacza każde dobro, które jest w stanie zaspokoić określoną potrzebę, a jego wartość da się wyrazić w pieniądzu. Może nią być nie tylko nieudokumentowany przyrost majątku, ale i wszystkie zadowalające i intratne umowy, np. pożyczka udzielona na korzystnych warunkach. Obejmuje nie tylko zwiększenie aktywów majątkowych, lecz także zmniejszenie ich pasywów.

organizacjach czy też jednostce organizacyjnej, która dysponuje środkami publicznymi. Dochodzi do wywołania przekonania i utwierdzenia innej osoby w takiej świadomości, że ta osoba takie wpływy posiada.

Przestępstwo płatnej protekcji „zasługuje na szczególną uwagę tak ze względu na jego tło społeczne, jak i ze względu na duży stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu. Wykorzystują to różnego rodzaju oszuści i hochsztaplerzy, nie mający najczęściej nic wspólnego z danym organem władzy, urzędem itp.”⁴. W niektórych kręgach przyjęło się, że aby załatwić daną sprawę, trzeba mieć odpowiednie znajomości lub trzeba dać pośrednikowi łapówkę w celu jej załatwienia. Wymieniona wcześniej nowela antykorupcyjna wprowadziła penalizację czynnej strony handlu wpływami, czyli przekupstwa pośrednika, które polega na udzieleniu mu korzyści majątkowej lub osobistej w zamian za pośredniczenie w załatwieniu uzgodnionych czynności w agencji państwowej, samorządowej, organizacji międzynarodowej oraz krajowej lub zagranicznej jednostce organizacyjnej posiadającej środki publiczne. Działanie ma doprowadzić do bezprawnego wywarcia wpływu na decyzje, działanie lub zaniechanie osoby pełniącej funkcję publiczną.

Na niską skuteczność zwalczania korupcji zgodnie z zasadą *communis opinio* wpływa solidarność, która łączy przyjmującego i dającego łapówkę, a więź między nimi pogłębia fakt, że obu grozi odpowiedzialność karna. W związku z powyższym ustawa gwarantuje bezkarność dającemu łapówkę, przy spełnieniu określonych warunków. Przesłanką, która musi nastąpić, jest przyjęcie korzyści majątkowej lub osobistej, lub też jej obietnicy, sprawca musi zawiadomić o tym fakcie organ powołany do ścigania przestępstw, zanim ten organ uzyska taką wiadomość. Ponadto sprawca przestępstwa musi ujawnić wszystkie, istotne okoliczności zaistnienia wręczenia, w interesie własnym lub kogokolwiek innego. Nie może zatajać również niektórych znanych mu oraz ważnych dla sprawy faktów. Jest to podyktowane przede wszystkim względami polityki kryminalnej.

Korupcję można klasyfikować na różne sposoby, biorąc pod uwagę, że może wystąpić w różnych sferach życia: gospodarce, administracji czy polityce, wyróżnia się korupcję gospodarczą, administracyjną (urzędniczą) oraz polityczną.

Szczególną odmianą korupcji urzędniczej jest korupcja systemowa (układowa). Występuje w sektorze publicznym jako systematyczne korzystanie z publicznego biura w celu osiągnięcia zysku, powodując obniżenie jakości lub przystępności dóbr publicznych i usług. Korupcja systemowa występuje po przekazaniu korzyści od osoby indywidualnej lub prawnej do sektora publicznego w formie przekupstwa, wymuszenia, defraudacji lub malwersacji. Może przyjąć skrajną formę korupcji rozproszonej, kiedy rozwine się w integralnej części systemu społecznego w taki sposób, że system ten nie może bez niej egzystować. Charakteryzuje się tym, iż struktura państwa i zjawisko korupcji stanowią zintegrowaną całość, pojawia się w całym systemie społeczno-politycznym. Ogólnie nie jest traktowana jako „korupcja grzeszna, gdyż nikt się dzięki niej szalenie nie wzbogaca, a korumpowani starają się jedynie zapewnić sobie minimum egzystencji. Jest to strategia nastawiona na przetrwanie”⁵.

⁴ O. Chybiński, *Płatna protekcja*, Warszawa 1967, s. 7–8.

⁵ J. Pope, *Rzetelność życia publicznego: metody zapobiegania korupcji*, Warszawa 1999, s. 90.

Z literatury przedmiotu wynika, że ten model występuje najczęściej w krajach rozwijających się, a większość urzędników nie posiada odpowiedniego wykształcenia i nie kieruje się normami etycznymi i moralnymi. Dodatkowo uposażenia urzędników w sektorze publicznym, ze względu na niedużą wartość, nie wystarczają z reguły na egzystencję i utrzymanie rodziny, wobec tego pracownicy nie mają alternatywy i wchodzą w układy korupcyjne, czując się przez to bardziej ofiarami systemu niż uczestnikami przestępstwa.

Korupcja urzędnicza, nazywana także w literaturze przedmiotu administracyjną, ma wieloaspektowy i niejednorodny charakter. Tym mianem określa się zachowania w różnych dziedzinach administracji państwowej, jak i samorządowej na wszystkich szczeblach hierarchii administracyjnej. Dotyczy urzędników najniższego szczebla, jak i tych na najwyższych poziomach władzy w państwie. Pojawia się wówczas, gdy istnieje czynnik jawności w kontaktach z urzędnikami, lub jest inicjowana w sposób ukryty z wykorzystaniem dodatkowych gratyfikacji uzyskiwanych od ludzi w sprawach urzędowych w każdej dziedzinie życia. Określając ją jako korupcję w urzędzie, nie można osądzać wprost, kto jest jej inicjatorem. Sprawcą lub przedmiotem oddziaływania, uwzględnianym przez prawo, jest osoba (określana różnymi terminami), która pełni funkcję publiczną, powszechnie nazywana funkcjonariuszem publicznym lub urzędnikiem.

Zakres występowania korupcji urzędniczej jest nieograniczony, rozwija się poprzez podejmowanie jednostkowych decyzji na najniższym stopniu administracji, wydawanie koncesji czy zezwoleń aż do procedur związanych z dziedziną zamówień publicznych. Ten ostatni zakres jest obecnie najbardziej korupcjogenną dziedziną w działalności publicznej.

Pracownikami sfery publicznej najbardziej narażonymi na poddanie się praktykom korupcyjnym są urzędnicy odpowiedzialni za realizację zamówień publicznych, urzędnicy administracji państwowej i samorządowej związani z przyznawaniem koncesji, pozwoleń, dotacji, funduszy, funkcjonariusze celní, urzędnicy zajmujący się sprawami podatkowymi, przydzielania gruntów czy członkowie organów kontroli i nadzoru. Skorumpowani urzędnicy poprzez niezgodne z prawem wypełnianie obowiązków na zajmowanym stanowisku, działając dla osobistych korzyści, utrudniają lub uniemożliwiają społeczeństwu czy państwu legalną działalność i powodują niewyobrażalne straty, z reguły ekonomiczne.

Korupcja gospodarcza, zwana również komercyjną, wiąże się z wszelkimi aktami przekupstwa i sprzedajności zmierzającymi do wywierania istotnego wpływu na wydarzenia gospodarcze. Ten rodzaj korupcji inicjują biznesmeni, przedsiębiorcy, którzy przekupują nie tylko urzędników, ale także władze polityczne. Chcą zapewnić sobie bardziej korzystne warunki do działania, zakłócając przez to procesy gospodarcze, utrudniając rozwój gospodarczy i ekonomiczny kraju, powodując straty w produktywności. Korupcja gospodarcza wpływa negatywnie na prawidłowe funkcjonowanie i autorytet instytucji, jak również na zasady uczciwej konkurencji, całkowicie ją wykluczając lub deformując działania sił rynkowych.

Korupcja gospodarcza jest ściśle powiązana z korupcją urzędniczą, która pojawia się tam, gdzie są wydawane pieniądze publiczne lub decyzje administracyjne. Podmiot przyjmujący korzyści to pracownik administracji publicznej funkcjonujący jako przedstawiciel organu administracji w zakresie wydawania stosownych

środków publicznych, zezwoleń lub koncesji. Powstające niebezpieczeństwo charakteryzujące się takimi działaniami wzrasta wraz z rolą i modelem aktywności państwa w obszarze gospodarczym czy zwiększeniem parametru ograniczeń administracyjnych w sferach tej aktywności.

Wśród przedsiębiorców występuje przekonanie, że wszystkie podmioty gospodarcze działają w sposób nieuczciwy (tzw. dylemat więźnia), a w niektórych krajach czy rejonach świata stosuje się praktykę, według której bez wręczania łapówek nie ma możliwości pozytywnego załatwienia formalności. Jest to oczywiście mylne rozumowanie, ale funkcjonujące w społeczeństwach.

Dylemat więźnia to

przekonanie, że jeżeli jeden gracz gra uczciwie, a drugi nie – ten drugi zawsze wygra. To skłania wszystkich graczy do oszukiwania, w tym wypadku – do wręczania łapówek. Wyjściem z tej sytuacji jest ogólne porozumienie i przyjęcie przez wszystkich graczy uczciwych zasad gry. Ponadto przedsiębiorcy często przeświadczeni są o możliwości wybicia się firmy dzięki praktykom korupcyjnym, zwłaszcza gdy firma nie ma takich szans na drodze uczciwej konkurencji. Nie bez znaczenia jest też chęć szybkiego wzbogacenia się, zdobycia kapitału dzięki nadarzającej się okazji, a także – wątpliwość, czy podmiot gospodarczy stosujący się do uczciwych zasad gry rynkowej jest w stanie przetrwać na rynku lub utrzymać się na określonym poziomie. Często też przedsiębiorcy postrzegają swoje postępowanie jako pozytywne, przynoszące korzyść wszystkim zainteresowanym⁶.

Następnym rodzajem korupcji jest korupcja polityczna, którą inicjują osoby pełniące funkcje o charakterze politycznym lub działające w imieniu partii czy

⁶ W. Gadomski, *Siódme – mniej kradnij!*, „Gazeta Wyborcza” 5–6.02.2000, nr 30, s. 8.

Dylemat więźnia to jeden z najslawniejszych problemów w teorii gier. Jest oparty na dwuosobowej grze o niezerowej sumie, w której każdy z graczy może zyskać, oszukiwać przeciwnika, ale obaj stracą, jeśli obaj będą oszukiwać. Dylemat więźnia został wymyślony przez dwóch pracowników RAND Corporation: Melvina Dreshera i Merrilla Fooda w 1950 roku. Albert W. Tucker sformalizował jego zasady i jako pierwszy użył nazwy „dylemat więźnia” (Poundstone 1992). W klasycznej formie jest przedstawiany następująco: dwóch podejrzanych zostało zatrzymanych przez policję. Policja, nie mając wystarczających dowodów do postawienia zarzutów, rozdziela więźniów i przedstawia każdemu z nich tę samą ofertę: jeśli będzie zeznawał przeciwko drugiemu, a drugi będzie milczeć, to zeznający wyjdzie na wolność, a milczący dostanie dziesięcioletni wyrok. Jeśli obaj będą milczeć, obaj odsiedzą sześć miesięcy za inne przewinienia. Jeśli obaj będą zeznawać, obaj dostaną pięcioletnie wyroki. Każdy z nich musi podjąć decyzję niezależnie i żaden nie dowie się, czy drugi milczy, czy zeznaje, aż do momentu wydania wyroku. Jak powinni postąpić? Jeśli założymy, że każdy z więźniów woli krótszy wyrok niż dłuższy i że żadnemu nie zależy na niskim wyroku drugiego, możemy opisać ten dylemat w terminach teorii gier. Więźniowie grają wtedy w grę, w której dopuszczalne strategie to: „współpracuj” (milcz) i „oszukuj” (zeznawaj). Celem każdego gracza jest maksymalizacja swoich zysków, czyli uzyskanie jak najkrótszego wyroku. W tej grze „oszukuj” jest strategią ściśle dominującą: niezależnie od tego, co robi przeciwnik, zawsze bardziej opłaca się oszukiwać niż współpracować. Jeśli współwięzień milczy, oszukiwanie skróci wyrok z sześciu miesięcy do zera. Jeśli współwięzień zeznaje, oszukiwanie skróci wyrok z dziesięciu lat do pięciu. Każdy gracz racjonalny będzie zatem oszukiwał i jedyną równowagą Nasha jest sytuacja, gdy obaj gracze oszukują. W rezultacie obaj zyskają mniej, niż gdyby obaj współpracowali, <http://pl.wikipedia.org/wiki/Dylemat>.

instytucji politycznych. Dotyczy ona uzyskiwania korzyści nie tylko jednostkowych, ale też grupowych, służących do finansowania działalności partii politycznych i utrzymywania aparatu partyjnego, sponsoringu kampanii wyborczych zarówno kandydatów, jak i całych partii. Korzyści te mogą służyć również do przekupywania wyborców. Można tu wymienić także zachowania korupcyjne wynikające ze sprawowania przez partię nieuzasadnionej formalnie kontroli nad daną dziedziną życia publicznego czy funkcjonowania państwa. Ściąganie „haraczu” od sektora prywatnego poprzez nielegalne opodatkowanie przedsiębiorstw przez partie polityczne i uzyskiwanie poparcia politycznego dzięki posiadaniu środków materialnych.

Ten rodzaj korupcji charakteryzuje się w szczególności wykorzystywaniem stanowisk zajmowanych przez członków, przedstawicieli ugrupowań partyjnych do zdobycia środków zaspokajających potrzeby ich partii. Partie polityczne pełnią wiele funkcji w państwie, przede wszystkim postrzegane są jako grupy nacisku reprezentujące interesy poszczególnych grup społecznych. Partie umożliwiają promowanie i kształtowanie pewnych wartości, uzewnętrznianie potrzeb społeczeństwa. Stanowią łącznik pomiędzy rządzącymi a społeczeństwem, jak również dają możliwość promowania ideałów, zasad, programów, a wreszcie legalnego przejęcia władzy w państwie. Ugrupowania przygotowują też przywódców politycznych do rządzenia państwem lub zajmowania znaczących stanowisk w aparacie władzy.

Ulegając korupcji, mogą powodować lub powodują szczególnie niebezpieczne zachowania dla porządku prawnego państwa, obniżając swoim działaniem poziom systemu rządzenia i wpływają na polityczną destabilizację. Ta metoda postępowania parlamentarzysty czy osoby na stanowisku politycznym w państwie lub w korpusie urzędniczym polega na ignorowaniu obowiązków wynikających z pełnienia funkcji lub urzędu w celu osiągnięcia korzyści majątkowych lub osobistych.

Korupcja polityczna może polegać także na naruszaniu przez członka partii zajmującego dane stanowisko swoich obowiązków dla osiągnięcia korzyści materialnych czy osobistych tylko dla siebie, nie dla swojej partii. Partie polityczne, niestety, bardzo często wykorzystują swoją pozycję w państwie dla partyjnych lub prywatnych celów. Dzięki pozycji i uprawnieniom władzy ustawodawczej, parlamentarzysty za przyjęcie korzyści mogą popierać lub blokować ustawy zgodnie z żądaniami przedsiębiorców.

Cechą wyróżniającą ten rodzaj zachowań jest nie tylko jej skala, mimo że dotyczy z reguły dużych sum pieniężnych i wąskiego grona osób, ale też cele przeznaczenia tych środków, które bezpośrednio lub pośrednio przyczyniają się do zdobywania lub pełnienia funkcji oraz uzyskiwania wpływów politycznych. Takie działania mogą prowadzić do tzw. kleptokracji, której istotą jest to, że „funkcjonowanie organów władzy jest definiowane raczej przez podaż i popyt niż przez prawo i przepisy, a formalny charakter władzy jest w tym zakresie mniej istotny niż «laissez-faire economics» jej funkcjonowania”⁷.

⁷ A. Kubiak, *Łapownictwo w świadomości i doświadczeniu potocznym Polaków*, Łódź 2003, s. 16. Laissez-faire’yzm to nazwa programu gospodarczego, opartego na zasadach pełnej gospodarczej wolności jednostki, prywatnej własności i nieingerowaniu przez państwo w życie gospodarcze. Krytykę laissez-faireryzmu przeprowadził J. M. Keynes w 1926 r. w książce pod tytułem *Zmierzch laissez-faire’ryzmu*, wykazując, że ta formuła programu gospodarczego nie ma żadnego oparcia w rzeczywistości. Pisał, iż dążenie do osobistej korzyści i wolny rynek zawodzą – nie zapewniają pełnego zatrudnienia. W interpretacji

Politycy przejawiają nie tylko zbyt duże zainteresowanie pewnymi wpływami na gospodarkę, ale także na wybór na określone stanowiska w państwie. Uzyskanie wpływów w tych dziedzinach wiąże się zawsze z możliwością wystąpienia różnego rodzaju nieprawidłowości. Często obsadzanie stanowisk popieranymi kandydatami stanowi część gry politycznej, mającej na celu wykluczenie członków innych ugrupowań z procesu rządzenia. Lukratywne stanowiska w administracji państwowej trafiają się najczęściej osobom, które wcześniej w pewien sposób przysłużyły się danym osobistościom publicznym.

Ten rodzaj korupcji jest warunkowany przez szereg czynników o charakterze strukturalnym. W niewątpliwym stopniu zależy od kultury politycznej osób pełniących ważne funkcje polityczne lub publiczne oraz od struktury władzy zdominowanej przez tego rodzaju elity. Osoby te czują się bezkarne, ponieważ zapewniają im to nie tylko immunitety, ale często przyzwalająca postawa społeczeństwa. W tej kwestii wiele zależy od kultury i historii państwa oraz ich obywateli, ale nie można zaprzeczyć, że znaczna część społeczeństw toleruje takie zachowania i uważa korupcję osób publicznych za rzecz powszednią.

Spółeczeństwo, a zwłaszcza pojedynczy ludzie będą zawsze odnosić do siebie negatywne skutki danego postępowania, a jeżeli ich nie odczują, mogą uznać dane zachowanie za możliwe do zaakceptowania czy tolerowania. Takie podejście do tego zjawiska, jak i lekceważenie pewnych skutków korupcji, czy też uznawanie ich za nieszkodliwe, wynika często z braku obiektywnego spojrzenia na to zjawisko.

Korupcja w regulacjach prawnych

Korupcja współcześnie uznawana jest nie tylko w Polsce, ale także w innych krajach za zjawisko z zakresu patologii społecznej, które uderza w podstawowe zasady funkcjonowania każdego społeczeństwa i jest dla niego szkodliwa. Ma degenerujący wpływ na jego świadomość, postępowanie oraz na całokształt życia społecznego. Ponadto podważa zaufanie obywateli do funkcjonującego porządku prawnego, do poszczególnych systemów politycznych i wzbudza świadomość braku równości wobec prawa. Wywiera negatywny wpływ na funkcjonowanie państwa, jego struktur i na rozwój gospodarki. Przy tym zniechęca obywateli do uczciwej pracy, ponieważ stwarza świadomość, że pewne dochody pochodzące z korupcji, środki przeznaczone na korumpowanie pochodzą od konsumentów i przedsiębiorców. W kulturze społecznej niepewność jest dużą przeszkodą w tworzeniu oraz codziennym funkcjonowaniu instytucji publicznych.

Poszczególne państwa formułują definicje korupcji w swoich wewnętrznych aktach prawnych, co umożliwia walkę z tym zjawiskiem. Istnieją jednak także międzynarodowe definicje korupcji przyjęte przez większą liczbę państw i ustanawiane w międzynarodowych aktach prawnych, konwencjach czy zaleceniach.

Keynesa oznaczało to konieczność takiej interwencji państwa w życie gospodarcze, która pozwoli osiągnąć trwałość pełnego zatrudnienia w czasie. W swej książce Keynes dowodzi, że kapitalizm mądrze kierowany może stać się bardziej skuteczny w osiąganiu celów ekonomicznych niż jakikolwiek inny znany system alternatywny, zob. też W. Eucken, *Podstawy polityki gospodarczej*, Poznań 2005, s. 69–98.

W polskiej ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeksie karnym⁸ po ostatnich zmianach – wprowadzeniem tzw. noweli antykorupcyjnej ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw⁹, korupcja określona została:

- w art. 228 § 1–5 k.k. – jako łapownictwo bierne, inaczej sprzedajność, które polega na przyjmowaniu korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy w związku z pełnieniem funkcji publicznej;
- w art. 229 § 1–4 k.k. – jako łapownictwo czynne lub przekupstwo, polegające na udzielaniu albo składaniu obietnicy udzielania korzyści majątkowej lub osobistej osobie pełniącej funkcję publiczną w związku z pełnieniem tej funkcji;
- w art. 230 i 233a k.k. – jako płatna protekcja, czyli powoływanie się na czyjeś wpływy w instytucjach lub urzędach lub podejmowanie się pośrednictwa w załatwieniu sprawy w zamian za korzyść majątkową lub osobistą lub za jej obietnicę;
- w art. 231 k.k. – jako nadużycie służbowe, polegające na przekraczaniu uprawnień lub niedopełnieniu obowiązków przez funkcjonariusza publicznego i na działaniu na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, w celu uzyskania korzyści majątkowej.

Działanie na szkodę interesu publicznego czy prywatnego musi wiązać się z przekroczeniem uprawnień czy niedopełnieniem obowiązków funkcjonariusza publicznego, dlatego często formułowanym zarzutem jest przyjmowanie korzyści majątkowych za to, że pozytywnie zostanie rozstrzygnięty przetarg. Jednak samo przekroczenie uprawnień czy niedopełnienie obowiązku, gdy nie działa się na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, zgodnie z art. 137 i 138 ustawy o finansach publicznych z dnia 26 listopada 1998 r. (Dz.U. nr 155, poz. 1014 z późn. zm.) powoduje jedynie odpowiedzialność dyscyplinarną. W statutach, regulaminach, czy zarządzeniach określony jest, zgodnie z obowiązującymi przepisami, zakres zadań i obowiązków wskazanych osób:

- w art. 250a k.k. – korupcja wyborcza, czyli „wręczenie łapówki za głosowanie w określony sposób lub polega na złożeniu obietnicy korzystnego załatwienia sprawy, przychylnego traktowania, dbania o interesy w razie uzyskania mandatu”¹⁰;
- w art. 271 k.k. – poświadczenie nieprawdy, które polega na podaniu przez funkcjonariusza publicznego uprawnionego do wystawienia dokumentu, nieprawdy w tym dokumencie co do okoliczności mającej znaczenie prawne;
- w art. 296 k.k. – nadużycie zaufania to „wyrządzenie znacznej szkody majątkowej podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, poprzez nadużycie udzielonych danej osobie uprawnień lub niedopełnienie ciążących na niej obowiązków w celu osiągnięcia korzyści majątkowej.

Nadużycie ma miejsce, gdy osoba zobowiązana na podstawie przepisu ustawy lub decyzji właściwego organu czy też umowy do zajmowania się sprawami majątkowymi lub działalnością gospodarczą osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, nadużywa udzielonych jej

⁸ Dz.U. z 1997 r. nr 88, poz. 553 z późn. zm.

⁹ Dz.U. z 2003 r. nr 111, poz. 1061.

¹⁰ J. Skorupka, *Podstawy karania korupcji w kodeksie karnym de lege lata i de lege ferenda (Wybrane zagadnienia)*, „Prokuratura i Prawo” 2003, z. 12, s. 78.

uprawnień lub niedopełnia ciążącego na niej obowiązku, wyrządzając znaczną szkodę majątkową. Takim przykładem niedopełnienia obowiązku będzie z pewnością zaniechanie analizy finansowej kosztorysów czy podjęcie wbrew uprawnieniom decyzji o zwrocie wypłaconego zabezpieczenia umowy.

- w art. 296a k.k. – jako korupcja gospodarcza, która polega na „przyjęciu korzyści majątkowej lub osobistej przez osobę pełniącą kierowniczą funkcję w podmiocie prowadzącym działalność gospodarczą w zamian za zachowanie mogące wyrządzić temu podmiotowi szkodę majątkową albo za czyn nieuczciwej konkurencji lub za niedopuszczalną czynność preferencyjną na rzecz nabywcy lub odbiorcy towaru, usług lub świadczenia; np. udzielenie kredytu lub pożyczki pieniężnej niewypłacalnemu dłużnikowi (czynność mogąca wyrządzić szkodę majątkową), ujawnienie tajemnicy handlowej przedsiębiorstwa (czyn nieuczciwej konkurencji)”¹¹.

Zjawisko korupcji gospodarczej rozumiane jest poprzez „wszelkie akty przekupstwa i sprzedajności zmierzające do wywarcia wpływu na wydarzenia gospodarcze”¹². Ten rodzaj korupcji, godząc w prawidłowe funkcjonowanie instytucji i jej autorytet, których przedstawiciele zostają korumpowani, w równej mierze niszczy zasady uczciwej konkurencji.

- w art. 296 b k.k. – jako korupcja w sporcie, tj. przyjmowanie korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy, w zamian za nieuczciwe zachowanie, które może mieć wpływ na wynik profesjonalnych zawodów sportowych;
- w art. 305 § 1 k.k. – jako utrudnianie przetargu publicznego polegające na działaniu na szkodę osoby lub instytucji, na rzecz której przetarg publiczny jest organizowany, poprzez jego udaremnianie lub utrudnianie albo też wchodzenie w porozumienie z inną osobą, a także poprzez rozpowszechnianie lub przemilczenie istotnych okoliczności mających znaczenie dla zawarcia umowy będącej przedmiotem przetargu.

Przetarg publiczny to sposób zawierania umów lub udzielanie zamówień na wykonanie uzgodnionych robót w drodze konkursu, w celu uzyskania najdogodniejszych warunków. Przepis ten ma na celu ochronę przetargu publicznego, jego organizacji, prawidłowego przebiegu, przed działaniami mającymi na celu osiągnięcie korzyści majątkowej ze szkodą dla właściciela mienia, osoby lub instytucji, na rzecz której jest dokonywany oraz interesy uczestników tego przetargu. Bezprawne jest nie tylko samo udaremnienie, ale również utrudnienie postępowania przetargowego, które nie powstrzymuje jego realizacji, ale powoduje przedłużanie się procedur czy też odsunięcia intratnych ofert.

W tym miejscu należałoby też uwzględnić podział na korupcję krajową, charakteryzującą się tym, iż skutki przestępstwa będą pozostawać w granicach jednego państwa, i korupcję międzynarodową, która wiązać się będzie przede wszystkim z działalnością ekonomiczną-gospodarczą. Czynnikiem utrudniającym przeciwdziałanie międzynarodowej korupcji gospodarczej jest często przekonanie władz państwa o nieponoszeniu przez nie strat i o zyskach, wpływach dzięki korupcyjnym praktykom rodzimych podmiotów gospodarczych. Właśnie takie praktyki bywają

¹¹ Ibidem.

¹² O. Górniok, *O korupcji gospodarczej i niektórych sposobach jej zwalczania*, Warszawa 1995, s. 6.

tolerowane, a ich oferowanie i realizowanie pozostaje bezkarne. Korupcja w transakcjach międzynarodowych wpływa negatywnie na konkurencję wolnorynkową i ogólnie na rozwój światowej gospodarki.

W Preambule Konwencji Prawnokarnej o korupcji sporządzonej w Strasburgu 27 stycznia 1999 r.¹³ określono znaczenie zjawiska korupcji poprzez przedstawienie zbioru negatywnych cech zagrażających konstytucyjności demokratycznej, prawom człowieka. Cech naruszających zasady jawności społecznej, inhibicyjnej na rozwój gospodarczy, wpływającej na stabilność instytucji demokratycznej i na moralne fundamenty egzystowania społeczeństwa.

Konwencja definiuje przekupstwo w wymienionych krajach jako:

umyślne proponowanie, obiecywanie lub dawanie przez jakąkolwiek osobę jakiegokolwiek należności majątkowej lub innej korzyści zagranicznemu funkcjonariuszowi publicznemu lub osobie trzeciej, zarówno bezpośrednio, jak i przez pośredników, w celu skłonienia tego funkcjonariusza do działania lub powstrzymania się od działania w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, w celu otrzymania lub utrzymania możliwości prowadzenia działalności gospodarczej lub zapewnienia sobie innej należytej korzyści w prowadzeniu międzynarodowej działalności gospodarczej¹⁴.

W przyjętej Konwencji o zwalczaniu korupcji wśród funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych OECD i 5 krajów nie zrzeszonych dnia 17 grudnia 1997 r. przez kraje OECD¹⁵, w tym przez Niemcy i Japonię, przedstawiono definicję przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych. Ważne było podjęcie takich działań, ponieważ w wielu krajach normalną praktyką było zwalnianie z podatku lub odliczeń z podatków kwot przekazywanych na łapówki dla tych funkcjonariuszy. W styczniu 2000 r. również polski parlament ratyfikował przystąpienie do konwencji OECD.

Prezydent Polski 28 lutego 2002 roku podpisał ustawę o ratyfikacji Cywilnoprawnej konwencji o korupcji, która została sporządzona w Strasburgu w dniu 4 listopada 1999 roku, a w której państwa członkowskie Rady Europy, pozostałe państwa oraz Wspólnota Europejska, sygnatariusze niniejszej konwencji uznali, że celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności pomiędzy jej członkami w celu zacieśnienia międzynarodowej współpracy w walce z korupcją.

W dniu 31 października 2003 roku została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko

¹³ Dz.U. z 2005 r. nr 29, poz. 249.

¹⁴ Druk Sejmowy nr 1547 z dnia 22.11.1999 r. według art. 1 pkt 1 Konwencji OECD i 5 krajów nie zrzeszonych o zwalczaniu korupcji wśród funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych z dnia 17 grudnia 1997 r.

¹⁵ OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). W skład OECD wchodzi: Australia, Austria, Belgia, Czechy, Dania, Francja, Finlandia, Grecja, Irlandia, Islandia, Japonia, Kanada, Korea Płd., Luksemburg, Hiszpania, Holandia, Meksyk, Niemcy, Norwegia, Nowa Zelandia, Polska, Portugalia, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Węgry, Włochy, Wielka Brytania, por. A. Nowak, *Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju*, [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, Wrocław 2004, s. 365.

korupcji. W jej preambule w pierwszym punkcie wyrażone zostało zaniepokojenie powagą problemów i zagrożeń, jakie stanowi korupcja dla stabilności i bezpieczeństwa społeczeństw, przynosząc szkodę instytucjom i wartościom demokratycznym, wartościom etycznym i sprawiedliwości oraz zagrażając trwałemu rozwojowi i rządowi prawa. Jej celem jest popieranie i wzmacnianie środków w celu skuteczniejszego i efektywniejszego zapobiegania i zwalczania korupcji, popieranie, ułatwianie i wspieranie międzynarodowej współpracy i pomocy technicznej w celu zapobiegania i zwalczania korupcji, w tym zwrotu korzyści oraz popieranie uczciwości, odpowiedzialności i właściwego zarządzania sprawami publicznymi i mieniem publicznym.

Uwzględniając charakterystykę korupcji, obserwuje się społeczeństwa, które nie mają trwałego i ekonomicznego systemu rządów, nie wykazują wzajemnej uczciwości w dziedzinie socjalnej i politycznej, które nadużywają predyspozycji i kwalifikacji swoich członków. Przy braku zaufania do polityków i funkcjonariuszy publicznych nie istnieje demokracja, ponieważ fundamentem wolnego narodu jest zaufanie do wszystkich instytucji. Prowadzi to również do naruszenia zasady efektywnej alokacji, ponieważ wszystkie środki lokowane są nie według jawnych reguł wolnego rynku, lecz na podstawie niejawnych sygnałów pochodzących od skorumpowanych urzędników lub osób kierujących różnego rodzaju jednostkami organizacyjnymi. To z kolei osłabia konkurencję, gdyż przy dużym nasileniu tego zjawiska o wynikach finansowych przedsiębiorstw w praktyce decyduje nie ich efektywność, lecz możliwość uzyskania określonych korzyści w zamian za łapówkę lub w wyniku wykorzystania wpływów w odpowiednich strukturach władzy publicznej.

Zjawisko korupcji ma gospodarcze i społeczne konsekwencje, a także wpływ na globalizację gospodarki ze względu na ryzyko, jakie podejmują przedsiębiorcy inwestujący na międzynarodowych rynkach oraz

optymalizację alokacji środków przez międzynarodowe instytucje finansowe. Uwzględnić należy również moralne i kulturowe konsekwencje jej rozprzestrzeniania się. Ma wpływ negatywny na standardy etyczne społeczeństwa, ogranicza realizację celów społecznych. Wśród obywateli, wśród przedsiębiorców w obrocie gospodarczym i społecznym zaczyna panować brak wzajemnego zaufania. Prowadzi to do nabrzmienia problemu hazardu moralnego, tj. przesuwania spłaty dobrowolnie zaciągniętych zobowiązań na innych. A wiele jej następstw ma charakter perwersyjny, np. wręczanie łapówek w celu przyspieszenia uzyskania pozwolenia prowadzić będzie jeszcze do wolniejszego tempa wydawania pozwoleń w celu zagarnięcia ważnych łapówek. Prowadzi to do obniżenia etyki pracy, skoro zaniedbanie i zwłoka popłacają¹⁶.

Zjawisko to utrwała przywileje dla wybranych, pogłębiając jednocześnie różnice społeczne. Wzmaga i ugruntowuje biedę, ponieważ biedni ludzie nie będą mieć środków na wręczanie łapówek. Ogranicza również efektywność wszelkich programów antykorupcyjnych, realizujących zadania w dziedzinie edukacji, ochrony zdrowia czy pomocy społecznej. Wszelkie prawa obywateli zagwarantowane przez prawo zostają ograniczone i są niszczone przez różne formy korupcji. Występuje nierówność społeczna w ochronie zdrowia, pracy, dostępu do kształcenia się, czy ochrony prawnej. Wobec powyższego sprzyja naruszaniu praw człowieka.

¹⁶ K. Tarchalski, *Korupcja i przywilej: zarys teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 54.

Podejmowane są różne badania nad wpływem korupcji na gospodarkę i społeczeństwo. Szczególnie cenne w praktyce zwalczania lub zapobiegania korupcji jest wzajemne porównywanie wszystkich dostępnych sposobów badawczych, a zwłaszcza ich zastosowanie w przypadku wprowadzania pionierskich rozwiązań prawnych i organizacyjnych. W wyniku badań zgromadzono większość argumentów przemawiających przeciwko niej, ze wskazaniem na szkodliwość zachowań korupcyjnych, zwłaszcza w ujęciu wieloletnim. Szczególnie interesujące są wnioski natury rynkowej oraz administracyjnej, które przeciwstawiane są poglądom o pozytywnym wpływie korupcji na zjawiska gospodarcze.

Na podstawie doświadczeń w skali międzynarodowej stwierdzono, że korupcja bez względu na kraj i zakres swojego oddziaływania jest zjawiskiem negatywnym ograniczającym rozwój ekonomiczny, inwestycje wewnętrzne i zagraniczne oraz doprowadzającym do zwiększania rządowych wydatków. Posiada indywidualne konsekwencje dla obywateli, wpływając na pogłębianie się ubóstwa i wywierając ogromny wpływ na koniunkturę wszystkich form życia społeczeństwa.

Skutki korupcji dla państwa

Tolerowanie korupcji przekłada się na proces społeczny zmierzający do obniżania się stopy życiowej społeczeństwa, w którym jego interesy będą przegrywać z celami uczestników działań korupcyjnych. Ogólnie rzecz ujmując, dotyczy to osób o najniższych dochodach, ludzi biednych, dla których koszty korupcyjne radykalnie obniżają jakość życia.

Korupcja władz publicznych osłabia aktywność społeczną i spycha gospodarkę w „szarą strefę”. Nieprzestrzeganie przepisów prawnych i omijanie opodatkowania stają się najkorzystniejszymi sposobami prowadzenia przez przedsiębiorców biznesu. Czynnikiem znaczącym w tym zakresie jest wymuszanie przez urzędników łapówek w zamian za przyznane pozwolenia czy koncesje. Skutkami tych działań są kompresja zysków budżetowych i stopniowo zwiększający się deficyt państwowy. Grupy administracyjne stopniowo deprecjonują wypełnianie obowiązków, a ich zakres ulega ograniczeniu. Aparat państwowy przestaje być sprawnym organem wewnętrznym wspierającym koniunkturę i staje się pensum dla koncepcji społecznych i rozwoju przemysłowego.

Sposobami statystycznymi zestawia się hipotezy o związku kryteriów korupcji ze wskaźnikami koniunktury ekonomicznej i społecznej. Sprawdzane jest twierdzenie o obiektywnym, a także pozytywnym wpływie korupcji na ekonomię w pewnych okolicznościach. Ostatecznie korupcja przeciwdziała prawidłowemu funkcjonowaniu konkurencji, ogranicza inwestycyjne zdolności firm, szkodzi zasobom finansów publicznych, odstrasza zagranicznych inwestorów. Ogranicza wzrost gospodarczy, realizowanie dążeń społecznych, sprzyja naruszaniu praw człowieka, jest zagrożeniem dla demokracji i ułatwia zorganizowaną przestępczość.

Działania korupcyjne są

oparte na ściśle limitowanym dostępie do informacji oraz monopolu decyzyjnym, które bezwzględnie ograniczają wolną konkurencję. Poszkodowane są przy tym niekiedy przedsiębiorstwa mniejsze, zwłaszcza krajowe, które nie tylko nie uzyskają od władz publicznych odpowiedniego wsparcia, ale wręcz przeciwnie – są arbitralnie wykluczone

z konkurencji. Poważne konsekwencje niosą zaburzenia konkurencyjności i promowanie takich firm, które są faworyzowane ze względu na różnego rodzaju układy. Są to generalnie mało efektywne firmy, które uzyskują dostęp do publicznych środków kosztem uczciwych przedsiębiorców i podatników¹⁷.

Rozprzestrzenianie się tego zjawiska wprowadza nierówne zasady w gospodarce, ograniczając inwestycyjny potencjał, doprowadza do wymuszania bezprawnych kosztów, które są opłacane przez podatnika w postaci świadczeń i usług. Środki, które firmy przeznaczają na łapówki, powiększają ich koszty kapitału i inwestycji, a w konsekwencji są przerzucane na klientów, którzy zmuszani są do płacenia wyższych cen.

Obniżenie efektywności inwestycji publicznych wiąże się ze spadkiem poziomu ich produkcyjnej wydajności i rozwoju gospodarczego. W szczególności dotyczy to działań ukierunkowanych na szkolenia zawodowe i działania edukacyjne, które w

najprostszy sposób można zdefraudować, na przykład dla wzmocnienia własnej politycznej klienteli. Erozji ulega również polityka przemysłowa i inwestycyjna rządu, gdyż kryterium efektywności ekonomicznej jest zawsze podporządkowane względem korupcyjnym. W wyniku konkurencji korupcyjnej zwycięża wykonawca ofiarujący najwyższą łapówkę, a nie ten, który oferuje najlepsze wyniki gospodarcze lub najbardziej korzystne z punktu widzenia interesu publicznego. W konsekwencji infrastruktura publiczna powstała w wyniku korupcyjnych przetargów nie tylko jest droższa, ale często sprzeczna z interesem społecznym, nieprzemyślana lub wręcz szkodliwa. Często również znacznie bardziej kosztowna w utrzymaniu lub naprawie¹⁸.

Występowanie korupcji wpływa również negatywnie na finanse publiczne poprzez zwiększenie publicznych inwestycji, na strukturę wydatków publicznych, powodując przesuwanie środków mających podtrzymać bieżące operacje na nowe przedsięwzięcia. Deformowanie struktury wydatków publicznych objawia się np. zabieraniem ich ze sfery edukacji i ochrony zdrowia, gdyż są to dziedziny mało rentowne dla łapówkarzy. Dodatkowo zmniejsza rentowność publicznych inwestycji, a przekazywane w ukryciu łapówki stanowią nieewidencjonowane przepływy pieniędzy zwolnione od podatku i doprowadzają do obniżania dochodów państwa.

Obniża także poziom wpływów do budżetu państwa, ponieważ sprawia, że następuje przesuwanie prowadzenia działalności do szarej strefy, a państwo nie mając na to wpływu i zbytnej kontroli, traci sterowność finansową. Partia rządząca nie ma zdolności strukturalizowania merytorycznej polityki ekonomicznej i nie jest poręczycielem rynkowej swobody oraz poszanowania przyjętych zachowań gospodarczych, ponieważ nie kodyfikuje równorzędnych kryteriów dla wszystkich podmiotów gospodarczych. W przypadkach występowania kryzysu ekonomicznego nie ma zdolności do właściwego regulowania rynku czy przeciwdziałania zmianom w środowisku industrialnym.

Negatywnie na finanse publiczne wpływa zjawisko polegające na tym, że osoby mające

¹⁷ T.G. Grosse, *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Florencja 2001, s. 11.

¹⁸ Ibidem.

odpowiednią władzę umożliwiając innym wyłudzenie pieniędzy publicznych, co powoduje wzrost wydatków, zwiększenie deficytu lub podatków. Egzemplifikacją tego zjawiska w naszym kraju jest masowe rozdawnictwo zasiłków chorobowych na ogromną skalę. Wszystkie wymienione wyżej konsekwencje korupcji przyczyniają się do powiększenia deficytu, który z kolei powoduje zwiększenie stóp procentowych i zwiększenie długu publicznego¹⁹.

Korupcja ponadto ogranicza wzrost gospodarczy. Racjonalne jest założenie, że skoro korupcja wpływa negatywnie na stan finansów publicznych, na krajowe i zagraniczne inwestycje, to ma także wpływ na wzrost gospodarczy. Zasadność takiego przypuszczenia znajduje potwierdzenie w różnego rodzaju analizach. Korupcja ma wpływ na względny poziom gospodarczego wzrostu, przy uwzględnieniu punktu startowego państwa oraz jego społeczeństwa.

Korupcja, ułatwiając funkcjonowanie przestępczości zorganizowanej, jest podstawowym mechanizmem, za pomocą którego następuje pranie brudnych pieniędzy, a przestępcy mogą przez dłuższy okres czuć się bezkarni i unikać konsekwencji prawnych. Uznanie tego patologicznego zjawiska za normę powszechnie obowiązującą staje się bardzo niebezpiecznym zjawiskiem, może doprowadzić do akceptacji przez społeczeństwo zachowań mających znamiona przestępstwa.

Korupcja jest dla niektórych szczególnie atrakcyjna ze względu na uzyskiwanie osobistych korzyści i nie zwraca się wtedy uwagi na to, że dochodzi do naruszenia zasad społeczeństwa obywatelskiego. Uderza wobec tego nie tylko w finanse, ale niszczy zdolność odróżniania przez ludzi dobra i zła, zdolność ich działania. Ponadto relatywizuje podejmowane decyzje w zależności od potrzeb interesu osobistego, takie jak nepotyzm czy partyjniactwo.

W ten sposób niedostrzegalnie powstaje podwójny mechanizm percepcji i tworzenia autentyczności, w którym prawa i obowiązki nie są normą powszechnie obowiązującą. Jest mechanizmem zależnym od koniunktury oraz celów indywidualnych, partyjnych i grupowych. Doprowadza to do odtwarzania w nowych warunkach zachowań specyficznych dla państw realnego socjalizmu, ale także do narastania tego typu działań. Obniża to jakość systemu rządzenia, ponieważ powoduje dymisje lub usuwanie legitymacji rządów, szczególnie despotycznych i prowadzi w dłuższej perspektywie do politycznej destabilizacji. Skorumpowany rząd określa się jako słaby i niestabilny o ograniczonych kompetencjach, znikomych dochodach oraz ideologicznie niskiej możliwości działania.

Ciągle pomijanym skutkiem korupcji jest jej pejoratywny rezultat, polegający na próbach funkcjonalizacji konstrukcji politycznej kraju. Popularyzowanie negatywnego wzorca na poziomie jednostek samorządowych utrudnia lub uniemożliwia produktywną decentralizację lub federalizację państwa. Korzyści podziału struktury administracyjnej państwa mogą zostać zrównoważone stratami obywatelskimi poprzez działania bezprawne układów w tym zakresie.

Korupcję należy uznać za zjawisko mające charakter negatywny, ponieważ obarcza swymi kosztami wszystkie dziedziny życia publicznego. Nie ominęła swoim zasięgiem również wymiaru sprawiedliwości, wpływając na spadek lub brak sprawności działania organów instytucji całego systemu, czyli sądów, policji, prokuratur,

¹⁹ A. Lewicka-Strzałecka, *Indywidualny i społeczny wymiar korupcji*, Warszawa 2009, s. 12.

służby więziennej czy komorników. Brak sprawności ujawnia się poprzez przewlekanie, brak terminowości w prowadzeniu postępowań i nieskuteczną egzekucję. Należy też wspomnieć o pracownikach administracyjnych, ponieważ odgrywają oni niemałą rolę w przedłużaniu postępowań, a ich działanie może doprowadzać do systemowej niewydolności wymiaru sprawiedliwości.

W ostatnich latach zwiększyło się zainteresowanie zahamowaniem rozwijania się zjawiska korupcji w środowiskach opiniotwórczych, chociaż niedawno przedstawione zostały argumenty świadczące o celowości i użyteczności korupcji. Argumentem wspierającym korupcję jest to, że może podwyższyć operatywność ekonomiczną poprzez zwiększanie poziomu progresji, przede wszystkim usprawniając czynności administracyjne, przyspieszając podejmowanie decyzji kompromisowych dla całej rodzimej gospodarki. Przykładem może być dynamiczna koniunktura rozwijająca się w państwach azjatyckich, które posiadają dyspozycje korupcyjne.

Argumentem na rzecz korupcji jest też czas, który jest

równie ważną kategorią biznesu, jak środki finansowe. Dlatego przedsięwzięcia, które skracają czas procedur administracyjnych, albo zmierzają w kierunku uzyskania potrzebnych dla działalności gospodarczej informacji – są warte łapówek, tak jak każda inna działalność o charakterze inwestycyjnym lub promocyjnym. Argumentem wspierającym może być to, że wykorzystuje fakt relatywnie niskich pensji urzędniczych. W ten sposób wydatki budżetowe mogą być utrzymane na odpowiednio niskim poziomie, gdyż urzędnicy kompensują sobie dążenia płacowe w działalności korupcyjnej. Niewielkie wydatki budżetowe na ten cel wspierają pośrednio rozwój gospodarczy danego kraju, gdyż pozwalają utrzymać odpowiedni poziom wskaźników makroekonomicznych²⁰.

Korupcja może podważać finanse publiczne i przez to szkodzić rozwojowi gospodarki. Wtedy głównym niebezpieczeństwem jest deficyt, podbijający stopy procentowe i zwiększający dług publiczny, a przez to związane z nim ciężary. Podmywa finanse publiczne głównie wtedy, gdy osoby mające odpowiednią władzę umożliwiają innym wyłudzenie pieniędzy podatników. Wtedy nadmiernie rosną wydatki budżetowe, przez co zwiększa się deficyt lub podatki. Taki mechanizm korupcji jest szeroko rozpowszechniony w Polsce, stanowiąc poważne niebezpieczeństwo dla rozwoju gospodarki i miejsc pracy. Korupcja ta polega na masowym rozdawaniu zasiłków chorobowych. Innym zjawiskiem, trwającym już lata, a stanowiącym zagrożenie dla finansów publicznych jest „rozdawanie” rent inwalidzkich, w obu tych przypadkach decyzje lekarzy są tym, co bezpośrednio powoduje wyciąganie miliardów złotych rocznie z pieniędzy podatników²¹.

²⁰ T.G. Grosse, *Działania antykorupcyjne...*, s. 9. Za jeden z czynników, które zwiększyły w ostatnim czasie zainteresowanie powstrzymaniem rozwoju korupcji, można uznać coraz powszechniejszą zgodę środowisk opiniotwórczych co do ogólnie negatywnych skutków tego zjawiska. Warto jednak przypomnieć, że jeszcze do niedawna sprawa wydawała się otwarta i wielu specjalistów, w tym renomowanych profesorów ekonomii i nauk politycznych, argumentowało o celowości i użyteczności korupcji. Brak wspólnego stanowiska środowisk naukowych w oczywisty sposób sprzyjał rozwojowi tej patologii, osłabiał równocześnie siłę wypowiedzi autorytetów moralnych na ten temat. W tym miejscu Gross przytoczył bodaj najsłynniejsze argumenty wspierające korupcję.

²¹ Por. Ibidem, s. 16.

Ponadto korupcja osłabia konkurencję, która jest atutowym źródłem ekonomii. Przy dużym natężeniu praktyk korupcyjnych wpływa na działalność przedsiębiorstw, decydując o ich wynikach kapitałowych, na urzędników pełniących funkcje publiczne i zdolność dotarcia do osób sprawujących władzę w państwie. Działa odstrasza­jąco przede wszystkim na przedsiębiorców zagranicznych.

Korupcja współcześnie rozumiana jest jako przejaw patologii społecznej, która pojawiła się wraz z powstaniem elementarnych form życia zbiorowego, w którym koligacje i konwencje o charakterze korupcyjnym zostaną przeciwstawione złożoności struktur obywatelskich i poszerzaniu się przestrzeni zagadnień państwowych. Mimo że korupcja jest stałym elementem życia społecznego, politycznego i gospodarczego, ma jednak cechę zmienną, wyrażającą się w narastaniu lub też słabnięciu jej poziomu. Obecnie społeczeństwo w Polsce powszechnie odczuwa maksymalne natężenie tego zjawiska oraz jego dolegliwość.

Wpływ korupcji na poziom zaufania społeczeństwa do państwa jest ogromny. Jest to drugi po bezrobociu problem społeczny Polski, który jest dla niej zagrożeniem. Im bardziej niewydolne państwo, tym oczywiście wyższy jest w nim poziom czynnika korumpowania i wzrost korupcji w poszczególnych sferach życia społecznego. Jest to samonapędzający się mechanizm, w którym dysfunkcje władzy powodują rozprzestrzenianie się tego zjawiska. Powstające patologiczne, zachowania w kręgu władzy przyczyniają się tym samym do upadku moralnego i finansowego tego systemu.

W związku z tym, że korupcja w Polsce jest zarówno przyczyną, jak i skutkiem „instytucjonalnej niewydolności państwa polskiego oraz etycznej degrengolady znacznej części klasy politycznej, to wypada mieć nadzieję, że dojdzie do zahamowania mechanizmów tych zjawisk”²².

Siły generujące korupcję

Źródła korupcji można doszukiwać się przede wszystkim w uwarunkowaniach kulturowych i cywilizacyjnych całego społeczeństwa, nie tylko politycznych. Brak wykształconych norm etycznych dotyka nie tylko sfery polityczne, ale całą publiczną sferę. Brak poszanowania dla własności publicznej związany jest z aspektami historycznymi, a jego początku można się doszukiwać w okresie zaborów, następnie czasach II wojny światowej i relatywizmie etycznym okresu socjalizmu.

Generuje ją poziom intelektualny społeczeństwa, wyrażający się przede wszystkim powszechną akceptacją dla obecności takich zjawisk. Korupcja jest pochodną kształtowania społecznego, jednak to nie sam sposób zarządzania własnością prywatną, państwową, spółdzielczą czy komunalną ma na nią wpływ. Spośród krajów rozwiniętych to kraje skandynawskie mają największy udział sektora państwowego w wytworzonym PKB i sektor ten jest traktowany na równi z pozostałymi.

Czynników sprzyjających korupcji należy szukać „w historycznych zakamarkach dziejów państwa polskiego, ponieważ społeczeństwo przez pokolenia pozbawione własnego państwa ma naturalną tendencję do traktowania jego struktur jako obcego tworu reprezentującego wrogi ustrój lub obcą władzę”²³. Powodem

²² M. Jarosz, *Władza, przywileje, korupcja*, Warszawa 2004, s. 249.

²³ A. Osikowska, *Psucie państwa*, „Edukacja i Dialog” 2007, nr 1, s. 2–6.

tych zachowań jest sam charakter człowieka, systemowo jego wady i przywary. W podobny sposób działa niechęć do aparatu administracji państwa, nieznajomość obowiązujących przepisów prawnych lub świadome ich nieprzestrzeganie, niski poziom wykształcenia społeczeństwa, a także jego niski poziom moralny.

Niedomagania strukturalne i polityczne państwa przedstawiane są jako czynniki sprzyjające występowaniu zjawiska korupcji. Przyczyną powstawania takich zachowań, które wynikają z nieprawidłowej konstrukcji państwa i z istniejących problemów politycznych, jest koncentracja władzy, pozycji, majątku przez określone grupy społeczeństwa. Wpływa to na utrwalenie braku demokratycznego ustroju z dominującą biurokracją i rządowymi koncesjami na działalność w sferze ekonomicznej i industrialnej. Innymi przyczynami takiego stanu rzeczy są niski poziom systemu sądownictwa, nieumiarkowana kontrola administracyjna i ograniczenia gospodarcze, a przy tym obecność monopolistów.

Problemy strukturalne i ideologiczne państwa stanowią ważny aspekt w walce z przestępstwami korupcyjnymi. Należy wprowadzać nieodzowne zmiany w tych strukturach oraz w polityce państwa. Systemowo jest to przedsięwzięcie skomplikowane w realizacji, ponieważ elity rządzące dążą do utrzymania istniejącego stanu rzeczy i nie przejawiają entuzjazmu w zakresie sukcesywnego podejmowania zmian.

Na proces transformacji mają wpływ sukcesy i niepowodzenia związane z jej realizacją. Także te działania, które mają charakter patogeny i korupcjogeny, ponieważ największy wpływ na procesy zmian ma grupa ludzi interesów rynkowych i partyjnych. Rzecznikami interesów politycznych są w głównej mierze aktywiści partii demagogicznych chcących zaistnieć na scenie politycznej i wykorzystać władzę dzięki poparciu bezkrytycznych wyborców. Nieobojętny wpływ mają korupcjogenne cechy establishmentu charakterystyczne dla polskiej klasy politycznej. Głównym problemem nie jest stosowanie „i tak dziurawego prawa, ale problemem jest system polityczny. Jest on traktowany jako łup polityczny: od samego dołu, gdzie przynależność partyjna bywa sposobem na uniknięcie bezrobocia, aż do samej góry, gdzie gra idzie o ważne posady i duże pieniądze”²⁴.

Poza tradycyjnymi interpretacjami korupcji pojawiły się także nowe sposoby

konceptualizacji tego zagadnienia. Ich wspólnym mianownikiem jest koncentracja na rozmaitych wymiarach kryzysu państwa narodowego. Traktują one zjawiska dysfunkcjonalności lub patologii instytucjonalnych i społecznych (w tym korupcji), jako pochodną kryzysu racjonalności i legitymizacji współczesnego państwa, które weszło w okres erozji swoich typowych funkcji²⁵.

W państwach przechodzących transformację, patrząc z perspektywy teorii funkcjonalnych oraz kontekstualnych, występowały czynniki strukturalne charakteryzujące się w większym stopniu bodźcami wzmacniającymi działania korupcjogenne niż bodźcami ograniczającymi. Zmiany powodowały, że niektóre z bodźców traciły w miarę upływu czasu na znaczeniu, inne się dopiero pojawiały, jak np. możliwości gromadzenia prywatnego kapitału.

²⁴ J. Paradowska, *Duszne klimaty*, „Polityka” 2004, nr 2, s. 24–26.

²⁵ K. Jasiecki, *Korupcja na wysokich szczeblach władzy jako wyróżnik transformacji ustrojowej w Polsce*, Warszawa 2008, s. 4–5.

W Polsce te zmiany zostały przeprowadzone według koncepcji neoliberalnych, na pierwszym planie postawiono przeprowadzenie szeregu reform gospodarczych, które w pewnym stopniu legitymizowały pozycję nowo tworzących się elit społeczeństwa. Jednak z

rozmaitych względów, m.in. braku czytelnej koncepcji reform lub preferencji nowego establishmentu, zachodnie reguły i wzory zachowań wprowadzane były selektywnie i nierównomiernie. Na przykład jedynie w ograniczonym zakresie znalazły one odzwierciedlenie na gruncie standardów moralnych, prawnych i profesjonalnych. Szybciej wprowadzono reguły umożliwiające transfer zasobów z sektora publicznego do sektora prywatnego czy prawo potwierdzające uprzywilejowany status nowych elit (zasady i wysokość wynagrodzeń, szeroki immunitet poselski etc.). Natomiast efektywność wymiaru sprawiedliwości bądź podnoszenie jakości działania administracji nie stały się rzeczywistym priorytetem rządów po 1989 r. Wskaźnikami tego zjawiska są m.in. ilość nie zakończonych procesowo tzw. afer na styku gospodarki i polityki bądź stosowanie przez partie polityczne zasady „podziału łupów” w administracji rządowej i samorządowej oraz w spółkach skarbu państwa²⁶.

Dodatkowo wymienianym bodźcem jest chęć zysku, czyli otrzymywania korzyści majątkowej lub osobistej za każdą cenę. Obejmowanie intratnych stanowisk w strukturze władzy państwowej czy samorządowej na pewno daje możliwość polepszenia sytuacji materialnej, posiadanie określonych układów jest zachowaniem znamionującym występowanie zjawisk korupcyjnych. Osoba, która ma możliwość podejmowania decyzji, może korzystać z tego przywileju w celu osiągania własnych zysków czy korzyści.

Powodem poddawania się zjawisku korupcji jest dążenie do utrzymania siebie i rodziny na odpowiednim poziomie finansowym. Ten argument może mieć szczególne znaczenie dla urzędników niższego szczebla, przeważnie w krajach rozwijających się, w których brakuje środków finansowych na odpowiednie wynagrodzenia dla pracowników tego sektora. Jednakże trudno z pewnością stwierdzić, czy wysokie płace zredukują liczbę skorumpowanych urzędników. A urzędnicy, którzy mają wyższy status finansowy, w przypadku poniesienia odpowiedzialności karnej i dyscyplinarnej mogą wymuszać większe korzyści majątkowe czy osobiste.

Ogromny wpływ na powstanie korupcji ma dziedzictwo kulturowe. Wielu autorów badających to zjawisko upatruje jego przyczyn w sukcesji kulturowej poszczególnych narodów. Zwyczaj wręczania podarunków jest bezsprzecznie traktowany jako funkcjonalna perspektywa indywidualna dla kulturowych interpretacji korupcji.

Doświadczenie nauczyło Polaków, że wszędzie, gdzie stykają się ze światem instytucji, niezwykle ważną, jeśli nie kluczową rolę, odgrywają znajomości, poparcie, protekcja i koneksje. Wszystkie te określenia mają jeden wspólny mianownik – dotyczą bezpośrednich, osobistych kontaktów, których celem jest uzyskanie przez strony jakichś korzyści i przynajmniej jedna strona wykorzystuje w tym celu role formalne pełnione w różnych instytucjach:

relacje te mają charakter relacji jawnie korupcyjnych bądź też lokują się w „szarej strefie”, tam gdzie przebiega wąska granica między legalnością a przestępstwem. Długie lata ży-

²⁶ Ibidem, s. 6.

cia w warunkach trwałych i powszechnych niedoborów i niesprawnych, nieprzyjaznych instytucji upowszechniły przekonanie, że układy są najbardziej efektywnym, a niekiedy jedynym sposobem łagodzenia niedogodności i trudności życia codziennego²⁷.

Rozpowszechnianie się takich wzorców postępowania spowodowało wytworzenie społecznej akceptacji i tolerancji dla aktów korupcji. Można sformułować hipotezę o istnieniu specyficznych norm korupcyjnych zachowań w Polsce, których przejawem są codzienne praktyki uczestnictwa wielu grup społecznych, urzędników administracji państwowej, samorządowej czy lekarzy. Jednocześnie powodem zwiększonego występowania tego zjawiska jest istnienie wzorów postępowania wobec zróżnicowanych dysfunkcji, jak również patologii antynomicznych w odniesieniu do określonych celów państwa czy organizacji społecznych. Pewną cechą różniącą Polskę od państw anglosaskich jest przede wszystkim inne stanowisko wobec zmian instytucjonalnych.

Ponadto czynniki determinujące nasilenie i dynamikę korupcji zależne są od wpływu, jaki wywierają na nią w różnych dziedzinach życia publicznego. Są to czynniki przyspieszające, które występują, gdy państwo nie ma odpowiednich przepisów prawnych, a sprzyjające z uwagi na trudne i skomplikowane procedury ich stosowania. Powstawanie korupcji ułatwia w pewnym stopniu brak kontroli nadzoru odpowiednich organów i odpowiedzialności urzędników za swoje postępowanie przy wykonywaniu obowiązków służbowych. Natomiast posiadanie określonych kompetencji przez urzędników i ograniczanie ich do jednej jednostki spowoduje powstawanie czynników warunkujących.

Głównych źródeł korupcji należy szukać w arbitralnej władzy polityków, rządowych i samorządowych urzędników i innych osób, które mają uprawnienia do wydawania pieniędzy podatników. Podstawą takiej władzy są przepisy prawne umożliwiające rozdysponowywanie uprawnień do gospodarczego działania, a więc i uprawnień do zysku (np. koncesje, licencje, kontyngenty celne), czyli tak naprawdę interwencjonizm państwowy. Radykalne ograniczenie interwencjonizmu państwowego do rozmiarów uzasadnionych względami bezpieczeństwa jest podstawowym działaniem antykorupcyjnym.

Przyczyn korupcji szuka się także w życiu politycznym, ponieważ ustrój demokratyczny oparty jest przede wszystkim na wpływie wybieranych w wyborach przedstawicieli politycznych na kształt działań państwa. Działania te są realizowane przez wyłoniony poparciem większości parlamentarnej rząd i podległą mu administrację publiczną. Jednak w tych działaniach organy władzy publicznej zobowiązane są zgodnie z podstawową wartością konstytucyjną określoną w art. 1 Konstytucji RP, że Rzeczypospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, o czym zazwyczaj zapominają.

Idea dobra wspólnego powoduje ścisły związek obywatela i państwa uwarunkowany kolektywnością i obustronną zależnością. Honorem społeczeństwa powinno być dążenie do ekonomicznego rozwoju państwa. A faworyzowanie przez władzę publiczną tylko określonego środowiska jest szkodliwe dla interesu narodu. Każdy z obywateli w pewnym stopniu jest odpowiedzialny za koniunkturę państwa, a w konsekwencji – całego życia publicznego.

²⁷ Ibidem, s. 7.

Niska świadomość moralna obywateli nie jest powszechna i nie świadczy o upadku całego społeczeństwa. Może dotyczyć tej grupy ludzi, która sprawując funkcje publiczne, uczyniła z nich źródło dochodu. Należy zacząć zwiększać rolę całej społeczności w procesie przeciwdziałania korupcji, nie tylko opierać się na działalności organów władzy czy organizacji pozarządowych. Warto kreować i promować przykłady właściwych postaw moralnych, ponieważ na scenie politycznej obecnie brak właściwych autorytetów moralnych.

Wobec kryzysu elit politycznych, a zatem naszych przedstawicieli, należy dążyć za wszelką cenę do przewartościowywania życia publicznego w Polsce, ponieważ w skrajnym przypadku będzie groził nam kryzys. Nikt już nie uwierzy w polityczne obietnice i zapewnienia, a nastawienie „fatalistyczne” większości społeczeństwa sprawi, że bardzo trudno będzie mu uwierzyć w powodzenie zmian.

Działalność elit politycznych w ostatnim dziesięcioleciu świadczy o kryzysie jakichkolwiek wartości moralnych w imię wymiernych, przeliczalnych na pieniądzu korzyści, zawierania nieetycznych układów i powiązań. Trudno nie zgodzić się z tezą J. Giedroycia, że „nowe elity zachowują się jak najeźdźcy, którzy łupią podbity kraj”²⁸. Aby zapewnić sobie jak najwyższy wynik wyborczy, oczywiście ze względów pragmatycznych, rezygnuje się w działalności publicznej partii politycznych z osądów etycznych.

Istotny wpływ na występowanie działań korupcyjnych ma powszechne akceptowanie ich przez społeczeństwo, a także brak aktywnego sprzeciwu wobec tych praktyk. W związku z powyższym uważam, że to określony stosunek do opisywanego zjawiska świadczy o stopniu rozwoju intelektualnego społeczeństwa. Tolerancja korupcji oparta na świadomości poznania jej mechanizmów zwiększa przekonanie o bezkarności beneficjentów i usprawiedliwia w pewnym stopniu ich postępowanie. Interes osobisty staje się priorytetem, a impulsywność zjawiska obejmuje wszystkie płaszczyzny życia.

Głównym problemem staje się istnienie zbyt wielu zachęt do zachowań bezprawnych, marginalizujących szersze interesy społeczne. W pierwszej dekadzie przemian po 1989 r. została wytworzona w Polsce

swoista próżnia normatywna i stan rozchwiania wartości. Miejsce osłabionego zaufania zajmuje cynizm, manipulacja zastępuje lojalność, a niewiara w powodzenie solidarnych działań owocuje obojętnością. Areną nieobyczajności, bezkarności, jak i braku obywatelskiej odpowiedzialności staje się świat większej (państwowej) i mniejszej (samorządowej) polityki. To stamtąd płyną sygnały, że nie istnieją niezbywalne powinności, że niemal wszystko jest dozwolone, że egoizm, prywata czy kłamstwo to pojęcia względne. To utrudnia kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego, upowszechnianie się postaw prospołecznych i respektu dla prawa²⁹.

Kardynalną przyczyną popychającą ludzi do brania udziału w korupcji jest atrakcyjność społeczna, która wiąże daną jednostkę z inną ze względu na oczekiwane społeczne nagrody płynące z tego związku. Atrakcyjność społeczna w szerokim sensie tego terminu odnosi się więc nie tylko do sympatii czy pozytywnych odczuć wobec danej osoby, ale także do sytuacji, w której pewna osoba jest przyciągana

²⁸ J. Baczyński, J. Paradowska, *Bierz i pozwól brać*, „Polityka” 2000, nr 5, s. 32.

²⁹ A. Kojder, *Bilans pierwszej dekady*, „Rzeczpospolita” 18.01.1999, s. 8.

przez inną osobę, niezależnie od powodów. To rozróżnienie społecznej atrakcyjności pozwala również na wskazanie dwóch zasadniczych rodzajów nagród wynikających z samego związku interpersonalnego i przybierających formę zewnętrznych korzyści. Mogą to być korzyści majątkowe, poprawa swojej pozycji w hierarchii służbowej czy też zwiększenie swojej władzy oraz pozycji społecznej.

Korupcja pojawia się zazwyczaj w sytuacji gdy osoby pełniące określone funkcje, jak politycy, lekarze, policjanci czy urzędnicy, podejmują decyzje ważne dla egzystencji społeczeństwa. Te osoby w pewnych okolicznościach stają przed pokusą nieprawidłowego zachowania się. A im większa władza, tym większe predyspozycje lub też zagrożenie jej wykorzystania. To zagrożenie może wzrastać, gdy osoba dysponująca władzą podejmuje działania w ukryciu, a jej postępowanie nie spełnia wymogu jawności, nie jest kontrolowane czy weryfikowane, a pozostawione indywidualnym sądom. Istnieje wówczas duża szansa, że może dojść do pewnej formy korupcji, ponieważ im wyższy zakres podejmowania decyzji uznaniowych w rękach takiej osoby, tym większe prawdopodobieństwo wystąpienia korumpowania.

Zachowania i działania korupcyjne są dla uczestniczących w niej stron na ogół ukrytą wzajemną transakcją przynoszącą różnego rodzaju zyski. Walemi kontraktu jest uzyskanie korzyści w różnorodnej postaci, natomiast konsekwencją jest zagrożenie karą. Częstotliwość takich interakcji jest tym większa, im wartość korzyści przewyższa jej spodziewane koszty. Bezczynność powiązań o charakterze korupcyjnym czy też układów w wymiarze ogólnospołecznym pojawia się, gdy strony wymiany, pomimo świadomości wzajemnego ryzyka godzą się na uzyskanie niebagatelnego zysków ze świadczonych obustronnie nieformalnych, bezprawnych usług.

Korupcja jest obecna w każdym państwie, ale na jej rozprzestrzenianie się czy przekształcanie mają wpływ również uwarunkowania kompleksowe i organizacyjne, procesy transformacji systemu gospodarczego i politycznego. Nie tylko wywołują one korupcję, ale również wpływają na jej ewolucję, powiększenie lub też zmniejszenie także wśród elit politycznych i formalistycznych wyjątkowo podatnych na sprzedajność.

Rozwiązania mające na celu bezwzględne rozgraniczenie interesu prywatnego i publicznego w administracji publicznej, ukształtowane w trakcie długotrwałych przemian modernizacyjnych, sprzyjają efektywnemu i korzystnemu dla obywateli zarządzaniu państwem. Jednak ich skutkiem jest również pojawienie się korupcji. Nie można już postrzegać jej jako naturalnego elementu systemu społeczno-politycznego, gdyż stała się czynnikiem godzącym w interes publiczny.

Występowanie korupcji jest normatywną cechą systemu demokratycznego, ponieważ nowoczesność sprzyja jej na kilka sposobów.

Partie potrzebują środków na działalność polityczną, a zwłaszcza na prowadzenie kampanii wyborczych. Korupcja jest jednym z nielegalnych sposobów ich uzyskiwania. Politycy myślą też o tym, co się stanie, jeżeli nie zostaną ponownie wybrani. Korupcja jest w tym wypadku formą ubezpieczenia. Posady w administracji publicznej są zaś, obok różnego rodzaju kontraktów i zamówień publicznych, głównym sposobem wynagradzania za poparcie polityczne, a więc elementem podziału łupów. To zaś oznacza, że klientelizm, nepotyzm i kumoterstwo są zjawiskiem niemal automatycznie pojawiającym się na styku polityki i administracji publicznej³⁰.

³⁰ Ibidem.

W Polsce popełniono liczne błędy w trakcie procesu przemian, a chęć osiągnięcia korzyści materialnych stała się silnym bodźcem do odrzucenia norm moralnych i prawnych. Co ściśle jest powiązane z występowaniem nieposzanowania prawa i przyzwoleniem ze strony osób odpowiedzialnych czy współodpowiedzialnych za takie postępowanie w życiu publicznym.

Zakończenie

Strategia antykorupcyjna powinna obejmować działania mające na celu podejmowanie rozwiązań legislacyjnych ograniczających możliwości występowania uwarunkowań korupcyjnych. Powinno się skutecznie wykrywać i nieuchronnie egzekwować naganne postępowanie, edukować i stosować prewencję wobec takich działań i zachowań oraz prowadzić kompetentną działalność informacyjną. W ten sposób należy podejmować różnego rodzaju działania w celu przeciwdziałania patologii korupcji. Nie można ekonomicznie doprowadzić do zmniejszenia jej poziomu czy ograniczenia przy zastosowaniu tylko jednego rodzaju działań czy metod postępowania. Optymalny skutek odniesie jednocześnie wprowadzenie rozwiązań prawnych oraz instytucjonalnych, jak również zbudowanie zaufania do dziedzictwa kulturowego oraz jakości wspólnej pracy opartej przede wszystkim na wartościach etycznych.

Ten proces w Polsce wymaga „powolnego przenoszenia punktu ciężkości z odpowiedzialności prawnej na społeczno-moralną. W toku tego procesu, zaczynając od wymogu zachowań tylko zgodnych z prawem i związanych z tym metod kierowania i kontroli, przesuniemy się w kierunku odpowiedzialności subiektywnej”³¹.

Ponieważ korupcja jest zjawiskiem uniwersalnym, nie ma społeczeństwa ani systemu politycznego, w którym by nie występowała, wobec tego nie jest możliwe całkowite jej wyeliminowanie z życia publicznego. Ze względu na świadomość kosztów korupcji i jej negatywnego wpływu część społeczeństwa ogarnia niepokój, co powoduje, że wzrasta jednak znaczenie walki z tym zjawiskiem. Ma to także pozytywny wpływ na wywołanie zmian społecznych, kulturowych i ekonomicznych.

Część społeczeństwa domaga się jednak podejmowania działań antykorupcyjnych od elit politycznych czy różnego rodzaju organizacji pozarządowych. Walka z korupcją została już także uznana za priorytetowe zadanie kolejnych rządów. W procesie kształtowania się postaw obywatelskich znamioną rolę odgrywają środowiska opiniotwórcze. Elity wyznaczają standardy postępowania, są wzorcem dla ogółu społeczeństwa. Życie publiczne w Polsce wymaga gruntownej reformy, obecności i udziału nowych ludzi i pomysłów na dokonanie zmiany niewydolnego systemu ustrojowego i gospodarczego. Potrzeba przebudowy państwa jest coraz bardziej widoczna. Właśnie ta problematyka zdominowała życie publiczne, w którym brakuje refleksji nad kierunkami polityki zewnętrznej i rozsądnej analizy sytuacji wewnętrznej. Tym większe znaczenie ma promocja prawidłowych postaw moralnych, akcja dotycząca etyki życia publicznego powinna dotrzeć do powszechnej świadomości społecznej, wywołać przekonanie o możliwości przezwyciężenia tej patologii życia publicznego. Należy z całą stanowczością podkreślić, że bez konkretnych działań ze strony państwa, organizacji pozarządowych i inicjatyw lokalnych mających

³¹ B. Kudrycka, *Etyczne administrowanie. Wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, Warszawa 2000, s. 13.

na celu ukształtowanie norm moralnych i etycznych nawet najlepsze rozwiązania w sferze prawa nie dadzą oczekiwanych rezultatów.

Bibliografia

- Baczyński J., Paradowska J., *Bierz i pozwól brać*, „Polityka” 2000, nr 5.
- Chybiński O., *Płatna protekcja*, Warszawa 1967.
- Eucken W., *Podstawy polityki gospodarczej*, Poznań 2005.
- Gadomski W., *Siódme – mniej kradnij!*, „Gazeta Wyborcza” 5–6.02.2000, nr 30.
- Górniok O., *O korupcji gospodarczej i niektórych sposobach jej zwalczania*, Warszawa 1995.
- Grosse T.G., *Działania antykorupcyjne w państwach członkowskich OECD*, Florencja 2001.
- Jarosz M., *Władza, przywileje, korupcja*, Warszawa 2004.
- Jasiecki K., *Korupcja na wysokich szczeblach władzy jako wyróżnik transformacji ustrojowej w Polsce*, Warszawa 2008.
- Kojder A., *Bilans pierwszej dekady*, „Rzeczpospolita” 18.01.1999.
- Kubiak A., *Łapownictwo w świadomości i doświadczeniu potocznym Polaków*, Łódź 2003.
- Kudrycka B., *Etyczne administrowanie. Wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, Warszawa 2000.
- Lewicka-Strzałecka A., *Indywidualny i społeczny wymiar korupcji*, Warszawa 2009, s. 12.
- Nowak A., *Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju*, [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota – mechanizmy działania – zasięg*, Wrocław 2004.
- Osikowska A., *Psucie państwa*, „Edukacja i Dialog” 2007, nr 1.
- Palka P., Reut M., *Korupcja w nowym kodeksie karnym*, Kraków 1999.
- Paradowska J., *Duszne klimaty*, „Polityka” 2004, nr 2.
- Pope J., *Rzetelność życia publicznego: metody zapobiegania korupcji*, Warszawa 1999.
- Skorupka J., *Podstawy karania korupcji w kodeksie karnym de lege lata i de lege ferenda (Wybrane zagadnienia)*, „Prokuratura i Prawo” 2003, z. 12.
- Tarchalski K., *Korupcja i przywileje: zarys teorii i praktyki*, Warszawa 2000.
- Tokarski J. (red.), *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1980.

Corruption as a threat for the internal security of the country

Abstract

Corruption, as a timeless phenomenon, has always negatively influenced the sphere of social activity. Together with nepotism it has an extreme influence on the efficiency of particular state authorities. In the article *Corruption as a threat for the internal security of the country* the author defines the notion of corruption and describes the influence of the phenomenon on the functioning of the country. He also clarifies the consequences that corruption has for the country and the society.

Key words: security, corruption

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica VIII (2012)

Петро Васильович Ворона

Київський Інститут Бізнесу і Технологій

Ефективне, соціальноспрямоване управління регіоном в кризових умовах: шляхи реалізації

Ефективне управління регіоном – створення умов для динамічного, збалансованого розвитку його територій, усунення основних загроз та регіональних диспропорцій. Для поступального і динамічного місцевого та регіонального розвитку важливо найповніше і найекономніше використовувати не лише фінансові, майнові, природні, інвестиційні, інформаційні та інші види ресурсів – провідну роль в умовах соціально-економічної, політичної криз відіграє людський потенціал. Якщо регіональна політика здійснюється командою успішних і досвідчених кризових менеджерів, то можна сміливо передбачати, що цей регіон отримає позитивну динаміку розвитку.

Для розуміння перспективи формування антикризових команд нам важливо дати відповіді на два питання: в чім сутність ефективної політики управління регіоном; які ставляться вимоги до формування антикризової кадрової політики; в чім сутність команди таких менеджерів? Для України, в період початку проведення структурних суспільних реформ ці питання є особливо актуальними й на пошук відповідей на них і націлене це дослідження.

Аспектам ефективності управління регіоном та антикризової політики управління присвячено багато праць як зарубіжних так і вітчизняних авторів. Серед них: Т. Базаров, В. Бакуменко, О. Беляєв, А. Блінов, В. Воронкова, А. Гергелев, В. Захаров, Б. Єрьомін, Т. Комісарова, Е. Коротков, Т. Кутасова, Т. Лемберт, А. Мітін, К. Скрипник, Д. Хавін, Т. Шепеленко та інші. Дослідження щодо створення оптимальних умов впливу органів місцевого самоврядування на регіональний розвиток мають вагоме місце в економічній науці та науці державного управління. Заслужують уваги роботи з бюджетної тематики М. Артуса, В. Асадчева, А. Іванова, О. Турчинова, Ц. Огня; з питань місцевих податки та зборів та їх вплив на формування місцевих бюджетів – Р. Голика, І. Ключевського, Ю. Ключковського, С. Попика, науковців та фахівців фінансово-бюджетного права А. Леффера, Т. Машовець, Л. Расчислова, Ю. Ганущака, А. Максюті, Ю. Бауліна, М. Сібільова, М. Сивульського та ін. Більшість учених схиляються до того, що лише проведення системних реформ дасть можливість провести децентралізацію державної влади та деконцентрацію владних повноважень, зміцнити організаційну, матеріально-фінансову та правову

самостійність місцевих влад, які є основною передумовою ефективності соціально-економічного розвитку регіонів та основою формування таких громад, які б могли реально вирішувати нагальні справи місцевого значення.

Проблемам підвищення ефективності роботи територіальних громад по вирішенню соціально-економічних питань приділено увагу багатьма вченими, практиками, політиками. Зокрема серед них: В. Бабаєв – сучасний стан і перспективи адміністративно-територіального устрою; О. Батанов – проблеми становлення муніципальної влади; В. Куйбіда – концептуальні засади реформування публічної адміністрації¹; М. Пухтинський – оптимальні моделі місцевого самоврядування; А. Ткачук – місцеве самоврядування у громаді; В. Нудельман – удосконалення системи місцевої влади², та інші.

На думку А. Ткачука “вузьке тлумачення поняття громади, як сукупності людей, що проживають у населеному пункті входить у суперечність з ратифікованою Україною Хартією місцевого самоврядування, а головне – ставить під сумнів питання про територію юрисдикції громади та її представницького органу – ради. Все це веде до проблем розпорядження землею, фінансової спроможності громади тощо”³. Нечіткість нормативно-правового визначення поняття “громада” стримує проведення подальшого реформування бюджетних відносин на рівні містечок, селищ та сіл, а також не стимулює утворення самодостатніх громад, які б мали здатність реально здійснювати місцеве самоврядування⁴.

Сутністю політики управління регіоном, на наше переконання, є створення належних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку; для підвищення рівня життя населення та забезпечення гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина в контексті поглиблення процесів ринкової трансформації. Ця діяльність належить до сфери управління економічним, соціальним, екологічним і політичним розвитком країни але в регіональному аспекті, відповідно до заздалегідь розроблених програм. Тому вона характеризується певними специфічними цілями, завданнями, механізмами, які в кінцевому підсумку визначають її стратегію і тактику і передбачають врахування широкого спектру національних, політичних, соціальних факторів кожного окремого регіону, що й дозволяє впливати на тенденції регіонального розвитку. На жаль, держава не завжди враховує принцип пріоритетності інтересів регіону в своїй регіональній політиці в цілому та його населення зокрема відносно галузевих, відомчих, корпоративних, а також інтересів окремих суб’єктів господарювання. Часто

¹ Куйбіда В.М., Концептуальні засади реформування системи публічної влади. // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід // Збірник матеріалів та документів. Науковий редактор М. Пухтинський. – Київ: Атіка-Н, 2006. – 744 с.

² Пухтинський М.О., Власенко О.В., Вибір оптимальної моделі місцевого самоврядування для України. // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід, *op. cit.*

³ Місцеве самоврядування: практ. посіб. Для депутатів місцевих рад та активістів громад / За ред. А. Ткачука. – Київ: Інститут громадянського суспільства: ТОВ “ІКЦ ЛЕСТА”, 2004. – 304 с.

⁴ Там само, с. 22.

ефективність управлінської еліти проявляється у спроможності відстояти на національному рівні всі інтереси регіону відповідно до його внеску або й більше. Але найчастіше спрацьовує принцип гармонійного поєднання інтересів⁵. Поточні і стратегічні завдання регіональної політики мають враховувати державні, регіональні та місцеві інтереси, а її практичне здійснення – згладжувати можливі суперечності між ними за умов всебічного врахування економічних, природних, історичних, етнічних, екологічних, та інших умов і факторів регіонів з наданням переваги соціальним та екологічним факторам. Це диференційований підхід до регулювання регіональних процесів з врахуванням їхньої специфіки⁶.

В. Куйбіда наголошує на винятковій ролі органів місцевого самоврядування, яку вони можуть відіграти в розв'язанні економічних проблем регіонів через сприяння створенню нових форм господарювання і малого бізнесу. Ця роль зможе проявитися насамперед ось у “роздержавленні і приватизації об’єктів місцевого господарства в цілому і комунальної власності зокрема; наданні фінансової допомоги малому і середньому бізнесу; створенні цільового фонду підтримки малого і середнього бізнесу; наданні пільгових кредитів та інших коштів (пожертвування великих підприємств регіону, добровільні внески підприємців, громадян та ін.) для створення мережі малих підприємств соціально-економічної інфраструктури; наданні допомоги в оренді приміщень; наданні аудиторських, юридичних та інформаційних послуг; створення ринкової інфраструктури для малого та середнього бізнесу”. Він виокремлює фактори, що формують регіональні особливості діяльності органів місцевого самоврядування. Зокрема найважливішими “серед яких є: географічне положення територіальних громад; величина та конфігурація адміністративно-територіальної одиниці, яка виступає просторовою базою розміщення територіальної громади; особливості політико-адміністративного устрою України; характер територіальної організації українського суспільства. Говорячи про регіональні особливості місцевого самоврядування, не можна не згадати і про екологічні проблеми та їх територіальні особливості”⁷.

Ефективний регіональний розвиток можливий при субсидіарності та тісній взаємодії всіх рівнів управління, тобто при такому функціонуванні, яке забезпечило б узгодженість інтересів місцевого, регіонального і національного розвитку. Таку ідею пропагує теорія нового регіоналізму, а от економічні теорії, які б могли повноцінно розкрити і пояснити узгодженість (взаємозв’язаність чи може навіть органічну єдність) місцевого і регіонального розвитку відсутні. Тому ми мусимо навчитись використовувати переваги територій (ресурсні, інфраструктурні та інші) для стимулювання економічної діяльності, яка є, по суті, в основі ефективного регіонального управління.

⁵ Шепеленко Т.И., Антикризисное управление производством и персоналом. Учеб. пособ. – Ростов-на-Дону: МарТ, 2002.

⁶ Антикризисное управление. Теория и практика: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям экономики и управления (060000) / В.Я. Захаров, А.О. Блинов, Д.В. Хавин. – Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2006. – 287 с.

⁷ Куйбіда В.С., Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування – Київ: МАУП, 2003. – 571 с.

Ось тут і постає з особливою гостротою питання регіональної політики і тієї ролі місцевого самоврядування, яку воно повинно відіграти в її реалізації. Адже цілком зрозуміло, що регіональний розвиток, реалізація загальнонаціональних інтересів аж ніяк не є простою сумою результатів місцевих розвитків. Отже, відразу постає питання про компроміси, які, очевидно, повинні розв'язуватися на користь більшості і на користь національної безпеки в сучасному надзвичайно динамічному світі. Такі компроміси можливі при відпрацьованому на належному рівні законодавстві.

У сучасних умовах соціально-економічного розвитку України важливою його складовою є кадрова антикризова політики (рис. 1).

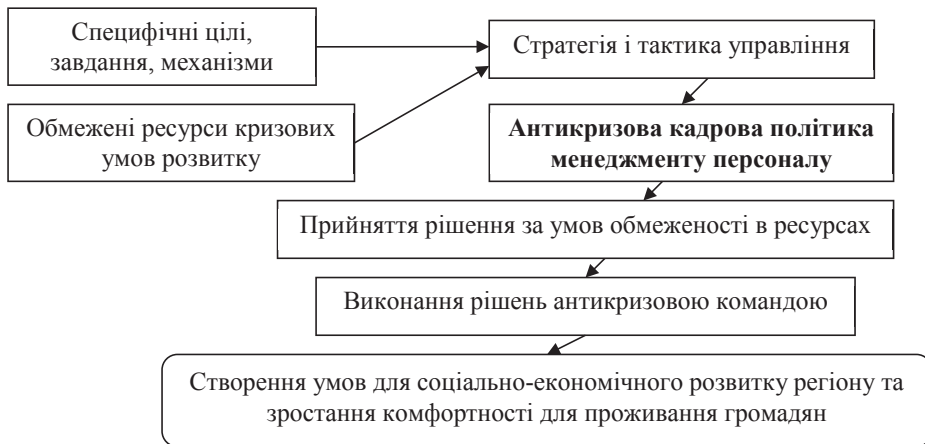


Рис. 1. Механізм впливу кадрової політики на ефективність управління регіоном

Вона належить до основних факторів ефективного управління регіоном. Розробка антикризової кадрової політики, принципів антикризового управління персоналом, а також планів управління кризовими ситуаціями є складовою концепції антикризового управління. Важливим фактором, що обумовлює ефективність досягнення стратегічних цілей, є існуюча структура управління. В рамках антикризового управління необхідно здійснювати діагностику й аналіз систем управління виявлення та систематизування сукупності недоліків управління. Загальна концепція дослідження зводиться до того, щоб за рахунок реструктуризації управління радикально поліпшити управлінську діяльність організації, знизити ризик виникнення кризових ситуацій та мати інструменти антикризового впливу. Пропонуємо наступні рекомендації щодо забезпечення стратегічних підходів у сфері антикризового кадрового менеджменту:

- створення гнучкої організаційної структури організації з ліквідацією зайвих підрозділів;
- розробка концепції антикризового управління персоналом та послідовна реалізація;
- впровадження методів кадрового маркетингу, що дозволяє підвищити якість кадрової селекції у процесі наймання персоналу, в т.ч. щорічна атестація, аудит персоналу та модернізація культури управління;

- діагностика та аналіз кризових явищ в системі управління персоналом;
- розробка системи заходів щодо заохочення робітників з урахуванням їх орієнтації та впливу на кінцеві показники роботи організації⁸.

Для розробки кадрової політики необхідно використовувати структуру, яка включає в себе наступні елементи:

- 1) визначення цілей та стратегічних напрямків щодо формування системи управління;
- 2) формулювання принципів відбору та розміщення персоналу управління;
- 3) розробка вимог до персоналу, заходів стосовно поліпшення якісного складу й структури персоналу управління та системи підготовки та підвищення кваліфікації персоналу⁹.

Основні принципи кадрової політики: плановості; гуманізації трудових відносин; комплексної оцінки особистості при просуванні на відповідні посади; відповідності посади й кандидата на цю посаду; конкретності з урахуванням ситуації, що склалася; компенсації при відборі єдиної управлінської команди; відображення національної структури населення у складі керівних кадрів організації. Однак названі принципи є лише відправними ідеями для діяльності організаторів. Необхідно творчо застосовувати їх у кризових ситуаціях. Побудова підсистеми в кризовій ситуації визначається виробленою кадровою політикою. В умовах виводу з кризи управлінська структура в кадровій роботі має орієнтуватися на наступні напрямки: демократизація управлінських процесів, врахування (вибіркове) зарубіжного досвіду, співпраця з науковцями, розширення різноманітності форм роботи тощо¹⁰.

В. Куйбіда наголошує, “що однією з найважливіших проблем управління, в тому числі і проблем місцевого самоврядування, є рівень кваліфікації кадрів”¹¹. А на думку В. Бакуменка в країні ще приймаються управлінські рішення, “яким бракує необхідної системності та обґрунтованості, що найбільш суттєво виявляється при розробці політики... Причина цього у відсутності достатніх ресурсів, недосконалості системи управління, невідповідності частини управлінських кадрів, слабкому використанні досягнень сучасної науки управління”¹².

В. Бакуменко вважає, що в основу “формування державно-управлінських рішень має бути покладено базову методологічну схему, елементи якої підтримуються певними теоретичними положеннями”, а конкретно “послідовну конкретизацію методологічного забезпечення формування рішення, починаючи з оцінки проблемної ситуації та його віднесення до певного напрямку

⁸ Управління людськими ресурсами: філософські засади / Під ред. В.Г. Воронкової. – Київ: ВД “Професіонал”, 2006. – 576 с.

⁹ Управление персоналом. Учебник для вузов / Под ред. Т.Ю. Базарова, Б.Л. Еремина. – Москва: Банки и биржи, ЮНИТИ, 2002.

¹⁰ Там само.

¹¹ Куйбіда В.С., Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування, *ор. cit.*

¹² Бакуменко В.Д., Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Монографія – Київ: Вид-во УАДУ, 2000. – 320 с.

державно-управлінської діяльності... і далі, через вибір його форми (що обґрунтовується відомими положеннями науки управління), до вибору відповідного методу формування такого рішення з проміжним етапом вибору загальної і конкретизованих моделей суб'єкт-об'єктних відносин на певних етапах реалізації функцій управління". Він схиляється до того, що "подальший розвиток та застосування теоретико-методологічних засад формування державно-управлінських рішень передусім мають бути спрямовані на створення в процесі здійснення адміністративної реформи в Україні ефективної системи їх прийняття та реалізації на всіх рівнях державного управління з урахуванням тенденцій становлення громадянського суспільства, зміщення акцентів у формуванні рішень на стратегічні, переходу до "м'яких" управлінських технологій, а також на ґрунтовне дослідження системних характеристик таких рішень, розроблення нових управлінських технологій, зорієнтованих на удосконалення прогнозування та планування видів діяльності, що переважно оцінюються якісними показниками, в першу чергу політичної, нормотворчої та наукової, створення систем колективного досвіду і проблемно-орієнтованих інформаційно-методичних ресурсів"¹³.

В умовах кризи кадрова політика орієнтована на розвиток організації вимушена трансформуватися. Ідеологічним кредо такої політики є, перш за все, виживання з найменшими втратами кадрового потенціалу та забезпечення максимально можливого його соціального захисту. Важливою умовою розробки ефективної антикризової кадрової політики є узагальнення вітчизняного та зарубіжного досвіду роботи в умовах кризових ситуацій.

Для реалізації функцій антикризового управління необхідно визначитися з системою базових принципів, які дозволяють антикризовому менеджеру впливати на ситуацію та ефективно вирішувати проблеми. А. Мітін пропонує формувати антикризову систему управління на основі наступних принципів: "інтеграції персоналу, що передбачає відновлення довір'я персоналу до нових цілей керівництва, розуміння економічних вигод перетворень, що намічаються; оптимізації кадрового потенціалу організації за рахунок удосконалення кадрової структури, періодичної її оцінки, підтримки навчання за освітніми програмами, підготовки перспективних кандидатів на ключові керівні посади та децентралізації структури управління; підтримки прагнення до незалежності, що дає можливість персоналу почуватися вільно в прийнятті та реалізації рішень; придання персоналу більшого динамізму, стану готовності до постійних змін; орієнтації на професійне ядро кадрового потенціалу організації, сукупні здібності якого забезпечують стратегічні переваги організації на ринку товарів, послуг та знань; системності в роботі щодо розвитку персоналу, який передбачає обов'язкове матеріальне та моральне підкріплення індивідуальної діяльності робітника на основі його власного професійного розвитку; компліментарності управлінських ролей в кризових ситуаціях в організації, що передбачає використання конкретного типу керівників в кризових ситуаціях"¹⁴. О. Беляєв наголошує на тім, що усе різноманіття принципів управління

¹³ Там само.

¹⁴ Митин А.Н., Культура управления персоналом – Екатеринбург: Уралвнеш-торгиздат, 2001. – 526 с.

персоналом потрібно розділити на загальні, базисні принципи, які регулюють діяльність державних органів управління в цілому; специфічні принципи, які визначають управління кадровим потенціалом у господарських організаціях; приватні принципи, що регулюють функціонування окремих сторін діяльності управлінського персоналу. До загальних принципів державної кадрової політики деякі автори відносять науковість, конкретно-історичний підхід, моральність, законність, демократизм, наступність і змінюваність¹⁵.

Принципи, що визначають управління кадровим потенціалом у господарських організаціях: оптимізації кадрового потенціалу підприємства; формування унікального кадрового потенціалу кризового підприємства; компліментарності управлінських ролей на підприємстві – називають специфічними. Зарубіжні дослідники цю групу принципів поділяють на дві підгрупи. “У першу підгрупу включають принципи, що відносяться до переконань, які створюють довіру між працівниками; етичні цінності, що поділяються працівниками; політику повної зайнятості; підвищення різноманітності роботи; особисте стимулювання; розвиток неспеціалізованої кар’єри; особиста (на основі консенсусу) участь у прийнятті рішень; неявний (встановлення системи цінностей) контроль замість явного (заснованого на цифрових показниках) контролю; розвиток всебічної культури; холістичний підхід до оцінки працівників”¹⁶. Друга підгрупа отримала офіційне визнання та активне застосування у найбільшій корпорації світу IBM. В цю групу Д. Мерсер включив десять “передових принципів”: сильну (офіційно визнану) віру в індивідуалізм (повага особистості); роботу з кадрами, що дозволяє здійснити на практиці цю віру; єдиний статус усіх працівників; запрошення на роботу в компанію спеціалістів найвищого класу; тривале навчання робітників, особливо вищих керівників; делегування максимально покладеної відповідальності на найнижчі рівні управління; обмеження, що накладаються на діяльність лінійних керівників; заохочення розбіжностей; розвиток горизонтальних зв’язків; інституціоналізація змін. Д. Мерсер підкреслює, що принципи, об’єднані в ці дві підгрупи, доповнюють один одного, і, по суті, повинні бути об’єднані, щоб можна було уявити успішно діючу корпорацію ХХІ ст., що розвивається. Що стосується групи приватних принципів, то ряд дослідників до них відносять принципи діяльності кадрових служб з добору, розміщення, селекції, підготовки і перепідготовки персоналу. З огляду на теоретичні розробки, вітчизняний та зарубіжний досвід роботи з персоналом, культурні, моральні, соціально-економічні традиції й особливості сучасного українського менталітету, а також нестійке функціонування й розвиток багатьох господарських організацій, доцільно відмовитися від традиційного вітчизняного підходу до визначення принципів управління персоналом (демократичного центрризму, адміністрування й ін.).

¹⁵ Державне антикризове управління національною економікою: світовий досвід та проблеми в Україні [Текст]: матеріали наук. конф., 14–15 квіт. 2010 р.: зб. наук. праць / Відповід. ред. О.О. Беляєв. – Київ: КНЕУ, 2010. – 502 с.

¹⁶ Мерсер Д., IBM: Управление в самой преуспевающей корпорации мира – Москва: Прогресс, 1991. – 453 с.

При формуванні антикризової управлінської команди, варто оцінити чи буде вона спроможна забезпечувати виконання наступних найважливіших завдань: 1) безперервна оцінка ситуації, що склалася; 2) безперервна оцінка потреб в інформації; 3) безперервна оцінка ініціатив, пов'язаних із загальним управлінням кризовою ситуацією, прийняттям рішень та комунікаціями.

Антикризова кадрова політика включає вміння формувати склади команд з керівників та спеціалістів, які об'єднанні загальними інтересами й цілями, що пов'язані з оздоровленням та посткризовим розвитком. Спеціалісти команди, яка створюється, повинні володіти мистецтвом вирішення проблем у процесах антикризового управління, мати навички практичних методів ефективного управління в умовах ризику та невизначеності.

На думку В. Воронкової при створенні команди необхідно виконати ряд умов. Перша – визначити загальну мету та загальні інтереси членів антикризової команди. Друга – забезпечити у команді трьох категорій, а саме: адаптивних менеджерів, здатних адаптуватися до змін у зовнішньому середовищі та нововведенням у самій організації; кваліфікованих спеціалістів, здатних вирішувати організаційно-технологічні, економічні та фінансові завдання інноваційно-антикризового характеру; маркетологів, які володіють інформацією, зв'язками, професійними знаннями та навичками, що необхідні для вивчення попиту, пошуку нових ніш та торговельних зв'язків; соціологів; конфліктологів. До складу антикризової команди повинні належати люди, що виконують особливі ролі, які не співпадають з їх професійною направленістю. Їх називають генераторами ідей, аналітиками, критиками та ін. Керівник повинен мати можливість запрошувати експертів – спеціалістів зі сторони та давати відповідні доручення спеціальним службам. Третя умова – готовність до командної роботи. Складним моментом в організації роботи антикризової команди є організація продуктивного спілкування, що виключало б безплідні дискусії. Існують спеціальні методи організації роботи у команді, які включають навчання антикризової команди управлінським технологіям¹⁷.

У кризовий період розвитку достатньо вагомим є проведення **соціально-го діалогу** як процесу встановлення та узгодження позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які з одного боку представляють інтереси працівників, роботодавців а з іншого органів виконавчої влади й місцевого самоврядування з питань формування та реалізації державної соціально-економічної політики та регулювання соціально-трудових відносин.

Кадрова антикризова політика є основним (разом з ресурсним) фактором забезпечення ефективного управління регіоном в т.ч. вирішення гострих соціальних питань, що супроводжують кризові явища. Серед головних задач цієї політики необхідно виділити:

- враховувати основні принципи кадрової антикризової політики;
- при формуванні антикризової управлінської команди, варто провести оцінку спроможності забезпечувати виконання поставлених завдань;
- поточні і стратегічні завдання регіонального розвитку мають враховувати державні, регіональні та місцеві інтереси;

¹⁷ Управління людськими ресурсами: філософські засади, *op. cit.*

- узгодження суперечностей інтересів (державних, регіональних та місцевих) за умов всебічного врахування економічних, природних, історичних, технологічних, етнічних, екологічних, та інших умов і факторів розвитку регіонів;
- регіональні особливості діяльності органів місцевого самоврядування: географічне положення територіальних громад; величина та конфігурація адміністративно-територіальної одиниці, яка виступає просторовою базою розміщення територіальної громади; особливості політико-адміністративного устрою України; характер територіальної організації українського суспільства, екологічні проблеми та їх територіальні особливості;
- виявлення менеджерів та спеціалістів, що професійно придатні та готові до командної роботи щодо оздоровлення ситуації, проведення прискореної цільової їх підготовки до роботи, узгодження власних інтересів членів команди з загальними цілями структури;
- необхідно, щоб всередині антикризової команди існував чіткий розподіл функцій (однією з найбільш важливих функцій є розробка планів управління кризовими ситуаціями).

Перехід країн до інформаційного суспільства, наступ глобалізаційних процесів диктує інші вимоги щодо потреб до якості і кількості кваліфікованих працівників – управлінців, вимагає специфічні умови щодо формування антикризових команд, що становить основу антикризової кадрової політики. Ці зміни в суспільстві висувають нові вимоги до кадрових служб, які вони мають задовольняти адекватними трансформаціями¹⁸.

Українська держава стоїть на порозі масштабних реформ організації територіального управління, місцевих та державних інститутів влади. І хоча самі реформи ще деталізуються владою, але їх зміст очевидний: посилення ролі й значення місцевого самоврядування в управлінні і розвитку країни, в т.ч. й відповідальності перед територіальними громадами. Основу розвитку територій становить політика регіоналізму, тобто підхід до розгляду і розв'язання економічних, соціальних, політичних та інших проблем з точки зору інтересів мешканців певного регіону на основі створення структур регіонального самоврядування, що являють собою систему територіальної самоорганізації населення для здійснення функцій самостійного управління територіями в межах правового поля України. Вона будується винятково на базі органів місцевого самоврядування. У відповідності до Європейської Хартії місцевого самоврядування “місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих влад в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою частиною державних справ під їх власну відповідальність та в інтересах місцевого населення. Це право повинно реалізовуватися радами чи зборами, які складаються із членів, вільно обраних таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права, і які (ради чи збори) можуть мати підконтрольні собі виконавчі органи. Ці органи повинні ще бути і фінансово спроможні”.

Основні положення Європейської хартії щодо функціонування місцевих бюджетів та бюджетів місцевого самоврядування передбачають: 1) місцева

¹⁸ Антикризисное управление. Теория и практика, op. cit.

влада має право на свої власні фінансові ресурси; 2) обсяг фінансових ресурсів має відповідати функціям, які виконує місцева влада; 3) місцева влада має право вільно розпоряджатися власними фінансовими ресурсами; 4) частина фінансових ресурсів має формуватися за рахунок місцевих податків і зборів; 5) місцева влада уповноважена встановлювати розміри місцевих податків і зборів у межах закону; 6) порядок формування фінансових ресурсів має бути гнучким і забезпечувати відповідність наявних ресурсів зростанню вартості виконання завдань місцевої влади; 7) захист слабкої у фінансовому розумінні місцевої влади проводиться за допомогою процедур усунення фінансових диспропорцій (фінансового вирівнювання); 8) перевага у виборі форм фінансової допомоги надається дотаціям, які не призначаються для фінансування конкретних проектів і не обмежують свободи місцевої влади. Тобто місцеві влади мають право, в рамках національної економічної політики, на свої власні фінансові ресурси, якими можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Їх обсяг має відповідати їх функціям, що передбачені Конституцією або законами держави¹⁹. Отже головним інструментом реалізації повноважень місцевого самоврядування є фінансово-матеріальна база. Як її сформувати достатньою для вирішення питання місцевого, регіонального розвитку – основне питання, яке розглядається в даній роботі.

Для поліпшення впливу місцевого самоврядування на регіональний (обласний) чи субрегіональний (районний) розвиток необхідно підвищити ефективність використання вже існуючих та освоїти нові ресурси, інструменти та механізми регіонального впливу органів місцевого самоврядування (рис. 2).

До цих видів ресурсів відносять фінансові, майнові (комунальна власність, окремо земля), правові, інтелектуальні, кадрові, та інші ресурси²⁰. У процесі реалізації цієї мети ми й використовуємо механізми управління та їх інструментарій (рис 2). Детальніше зупинимось на використанні фінансових ресурсів. Головним інструментом використання фінансових ресурсів для регіонального розвитку крім інвестицій та державних, недержавних субвенцій (вони не мають великої частки) є місцевий бюджет. Місцевий бюджет – бюджети адміністративно-територіальних одиниць – області, району. Часто місцевими називають бюджети міста, селища, села, затверджені відповідною радою, але у відповідності до бюджетного кодексу це бюджети місцевого самоврядування. Всі місцеві бюджети представляють собою форми утворення та використання грошових ресурсів, призначених для забезпечення завдань та функцій, віднесених до предметів ведення місцевого самоврядування.

¹⁹ Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. Науково-практичний посібник / Упоряд. О. Бейко, А. Гук, В. Князев / За ред. М. Пухтинського, В. Толкованова. – Київ: “Крамар”, 2003. – с. 72–74.

²⁰ Ресурси розвитку. Адміністративна реформа в Україні: Матеріали Всеукраїнського семінару та координаційної наради “Ресурсне забезпечення місцевого і регіонального розвитку”, Київ, 10 листопада 2001 р., та науково-методологічного семінару “Адміністративна реформа: проблеми і перспективи реформування діяльності органів центральної виконавчої влади”, Київ, 27 листопада 2001 року / Упорядники М. Пухтинський, Е. Рахімкулов – Київ: Логос, 2002. – с. 180.



Рис 2. Інструментальна база впливу місцевого самоврядування на регіональний розвиток

Місцевий бюджет є фінансово-економічною категорією та первинним інструментом вирішення проблем регіонального та місцевого рівнів²¹. Він як інструмент впливу місцевого самоврядування на економічні й соціальні процеси, які відбуваються в державі, відіграють сьогодні надзвичайно важливу роль. З місцевих бюджетів здійснюються видатки для надання основних суспільних та управлінських послуг з метою життєзабезпечення територіальних громад. Обсяг та якість надання цих послуг на місцевому рівні значною мірою залежить від наявності фінансових ресурсів в органів місцевого самоврядування, призначених на розв'язання завдань, що законодавчо закріплені до їх компетенції. Тому головним пріоритетом бюджетної політики має стати створення оптимальних умов для більш повного забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами на виконання ними власних та делегованих державою повноважень²².

У забезпеченні фінансової достатності (самостійності) органів місцевого самоврядування складається парадоксальна ситуація. Їх доходна частина формується в основному за рахунок загальнодержавних податків і зборів, місцеві ж збори мають досить незначну частку. Такий спосіб формування бюджету не стимулює місцеві органи самоврядування до посилення економічного потенціалу, до збільшення доходів. Адже відомо, що чим більший доход, тим більшими будуть вилучення, а субвенції будуть розраховуватися

²¹ Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар / За ред. О.В. Турчинова і Ц.Г. Огня. – Київ: Парламентське вид-во, 2002. – 320с.

²² Там само.

у відповідності до кількості населення. Тому давно стало пріоритетом у роботі органів місцевого врядування – пошуки додаткового фінансування для вирішення назрілих соціальних питань на вирішення котрих кошти у бюджеті відсутні. В нагоді стає уміло напрацьована інвестиційна та земельна політика, пошук коштів державних та недержавних фондів, “боротьба” за державні субвенції, використання місцевих надр, вдала проектно-програмна робота тощо. Та основним шляхом вирішення питання оптимізації впливу місцевого самоврядування на регіональний – прийняття нового бюджетного кодексу, що передбачив би роздержавлення окремих загальнодержавних податків і зборів, перевівши їх в розряд місцевих. Особливо це стосується податку на нерухомість, в т. ч. й на землю. Без цього не може бути й мови про місцеве самоврядування та його вплив на регіональний розвиток. Тут варто згадати і про принцип повсюдності місцевого самоврядування, який так і залишився неімплентованим до чинного законодавства. На сучасному етапі розвитку місцевої демократії переважна кількість територіальних громад (понад 60%) не мають достатніх для виконання самоврядних функцій матеріальних та фінансових ресурсів. Через що багато комунальних об’єктів (лікарні, школи, дитсадки, водогін, каналізація, тепlopостачання, громадський транспорт тощо) перебувають у занедбаному стані, грошей місцевих бюджетів вистачає лише на виплату заробітної плати працівникам органів місцевого самоврядування, іншим бюджетним організаціям.

Змушені констатувати, що більшість місцевих бюджетів є дотаційними, тобто вони формується за рахунок фінансової допомоги держави, що ставить під сумнів фінансову автономність місцевого самоврядування. У відповідності до ст. 142 Конституції України, матеріальною основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, кошти, земля, природні ресурси, що є власністю територіальних громад, сіл, селищ, міст, районів у містах, а також – об’єкти їхньої спільної власності²³.

Виключенням є лише доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать такі надходження але їх частка в місцевому (місцевого самоврядування) дуже невелика (рис. 3).

Найбільше значення у формуванні доходів місцевих бюджетів мають податкові надходження і, перш за все, податок на прибуток підприємств, які належать до комунальної форми власності, прибутковий податок з громадян, платежі за використання природних ресурсів (плата за землю, лісовий доход, плата за воду). Не зважаючи на досить значний перелік місцевих податків та зборів, вони не відіграють значної фіскальної ролі у формуванні місцевих бюджетів. Як правило, їхня питома вага складає лише 35% сукупних доходів місцевих бюджетів України. Для бюджетів більшості областей країни характерною є висока питома вага в доходах бюджетних трансфертів (дотацій та субвенцій).

Нині маємо багато проблем соціально-економічного розвитку регіонів, з якими стикаються органи місцевого самоврядування: підпорядкування органам місцевого самоврядування об’єктів комунальної власності без змоги фінансового забезпечення, високий рівень прихованого безробіття, суттєва

²³ Конституція України: Із змінами, внесеними згідно із законом № 2222 – IV від 25.04.2006 р. – Київ: Велес, 2006. – 48 с.

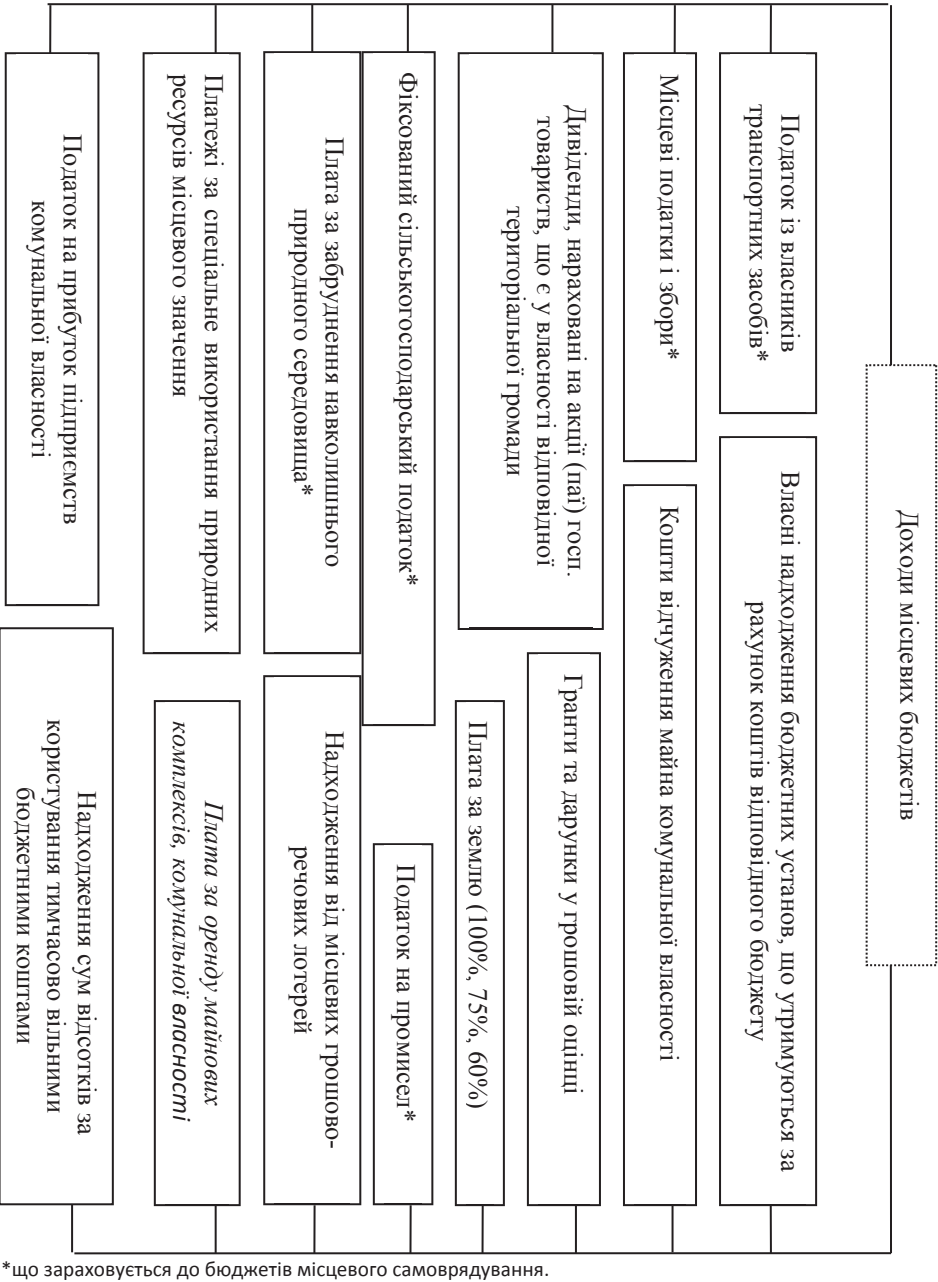


Рис 3. Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (другий кошик)²⁴

²⁴ Місцеві податки і збори та їх вплив на формування місцевих бюджетів / Р.М. Голик, І.І. Ключевський, С.Ю. Попик та ін.; Ужгор. держ. ун-т. Закарп. обласна держ. адміністрація. – Ужгород, 2002. – 28 с.

заборгованість підприємствам з податку доданої вартості, незадовільний стан житлово-комунального господарства, комунальних доріг тощо. Викликає стурбованість система охорони здоров'я, стан громадського порядку. Це все впливає на рівень обслуговування територіальних громад та оплату послуг, які надають комунальними підприємства²⁵. Нині за місцевими бюджетами закріплені стабільні джерела доходів на виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень та їх дуже мало²⁶. Бюджетна система України не відповідає потребам розвитку регіонів – відрахування від загальнодержавних надходжень складають 55–70%. У той же час частка трансфертів з державного бюджету становить 29–41%. Такий стан не дає органам місцевого самоврядування відчувати себе фінансово самостійними. Маємо недосконалу структуру бюджетів місцевого та місцевого самоврядування, що збудовані на принципі централізації бюджетних повноважень. Повноваження закріплюють за державою розподіл ресурсів чим обмежують автономію самоврядування (рис. 4).



Рис 4. Бюджет місцевого самоврядування²⁷

Тому сьогодні через децентралізацію ресурсів та удосконалення управління комунальною власністю і земельними відносинами, необхідно

²⁵ Иванов А.Г., Методика разрешения противоречий внутри бюджетной системы / НАН Украины. Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2003. – 40 с.

²⁶ Бюджетний кодекс України: закон, засади, коментар, ор. cit.

²⁷ Статус та організація роботи депутата сільської, селищної ради: Практичний посібник / За ред. В. Кравченка, М. Пітцика, В. Терещенка. – Київ: Купріянова О.О., 2005. – с. 35.

вирішувати питання посилення власної доходної бази місцевих бюджетів (районних, обласних) та бюджетів місцевого самоврядування (сіл, селищ, міст), що значно зміцнить їх вплив на регіональний розвиток. В країні також назріла необхідність визначення (створення) центрального органу виконавчої влади, відповідального лише за регіональну політику та розвиток місцевого самоврядування. Він повинен зосередитися на розв'язанні існуючих проблем. Але для цього потрібно відпрацювати і запровадити механізм управління регіональним розвитком, координації розробки регіональних комплексних та цільових програм розвитку; проведення комплексного моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів. Необхідно перейти до неформальної консультативно-дорадчої участі об'єднань органів місцевого самоврядування в здійсненні експертизи урядових та законодавчих рішень щодо місцевого розвитку (як вони можуть позначитись на регіональному розвитку та міжрегіональних диспропорціях)²⁸. При центральному органі виконавчої влади з питань регіональної політики та місцевого самоврядування доцільно мати науково-аналітичну установу, яка б проводила різноаспектний комплексний моніторинг тенденцій та проблем соціально-економічного розвитку регіонів, обґрунтування механізмів державної регіональної політики тощо. В Україні така інституція може бути створена або визначена серед існуючих наукових і науково-аналітичних закладів із відповідною зміною її організаційної структури та фінансового забезпечення.

У законодавців не завжди вистачає здорового глузду для прийняття таких законів, які б зменшували податковий тягар, а, отже, позитивно впливали на розвиток підприємництва, приватної ініціативи, зростання доходів населення. Залежність рівнем оподаткування і доходами скарбниці обґрунтував відомий економіст А. Леффер ("крива Леффера"), він довів, що при підвищенні ставок оподаткування сума надходжень в бюджет від податків зростає тільки до певної межі, а потім іде зменшення поступлень внаслідок спаду виробництва та масового ухилення від сплати податків²⁹.

Напрямок ефективного формування доходної частини бюджету є детальний аналіз виконання кожного джерела доходу протягом попередніх років та врахування певних об'єктивних причин відхилення від передбачених показників. Розширення функцій органів місцевого самоврядування і делегування їм окремих повноважень органів державної влади, що відбулося протягом останніх років, не супроводжувалося відповідним збільшенням місцевих бюджетів і передачею джерел доходів, достатніх для виконання поставлених перед ними завдань. Відсутність міцної фінансової бази, малі розміри власних доходів, залежність від надходжень загальнодержавних податків та бюджетних трансфертів знижує ефективність діяльності органів місцевого самоврядування. Тому однією з найважливіших умов повноцінної діяльності місцевого самоврядування та його впливу на регіональний розвиток є забезпечення його фінансової незалежності – самодостатності шляхом зміцнення

²⁸ Принципи бюджетної політики: Лекц.-практ. курс / Центр держ. і місц. упр.; Сочка-Київ-Ужгород: Б.в., 2002. – 87 с.

²⁹ Там само.

фінансової бази в т.ч. через посилення частки місцевих податків, що сприятиме і вирішенню соціальних питань розвитку територіальних громад.

Впродовж останніх п'яти років центральною владою були здійснені спроби щодо здійснення адміністративно-територіальної, інших структурних реформ на рівні територіальної організації влади для поліпшення життя громад, але без політичної волі національної еліти, громадської підтримки, за наявності згуртованою реформаторської команди ці потуги не дають конкретних результатів. Та пошуки шляхів, механізмів трансформаційних процесів все ж продовжуються.

“Сьогодні територіальна організація влади сама по собі не в змозі ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку території. Одним з ключових моментів є створення територіальної громади як дієздатного суб'єкта місцевого самоврядування, дієздатність якого знаходиться в безпосередній залежності від ефективності системи міського [місцевого – авт.] господарства”³⁰.

Але органи місцевого самоврядування в Україні не мають достатньо фінансових та матеріальних ресурсів щоб виконувати у повній мірі повноваження надані законодавством України та належно задовольняти соціальні-економічні, культурні потреби громадян відповідної територіальної громади, тому питання фінансування соціальних програм і не тільки соціальних є постійно актуальними.

Завдяки проектній діяльності є нагода новаторським шляхом матеріальні, фінансові та людські ресурси направити для виконання робіт (при обмеженні у часі та витратах) з метою досягнення позитивних змін, визначених кількісними та якісними параметрами. Цією роботою активно займаються й органи місцевого самоврядування та державного управління, бо головна мета цієї праці – отримати додаткові ресурси для вирішення місцевих проблем з державного бюджету та інших фондів. І тут стає в нагоді співпраця з фондами підтримки місцевих ініціатив. Ідея Всеукраїнського Конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування, який проводить Фонд сприяння розвитку місцевого самоврядування в Україні (далі Конкурсу) полягає в тому, щоб дати можливість органам місцевого самоврядування реалізувати плани, по-перше, щодо подолання тих проблем територіальних громад, які вони без сторонньої фінансової допомоги розв'язати не мають змоги, по-друге, сприяти втіленню у життя місцевих ініціатив і програм, спрямованих на соціально-економічний розвиток територій.

Допомогу радам насамперед ресурсами, мусить надавати держава. Механізм такої допомоги було запропоновано простий: місцеві влади розробляють проект, спрямований на розв'язання конкретної проблеми чи на розвиток певної конкретної галузі місцевого господарства; далі цей проект подається на розгляд компетентного журі, яке після його ретельного аналізу і обговорення ухвалює рішення про те, чи варто державі підтримувати реалізацію цього задуму. В разі якщо рішення позитивне, кошти на часткове фінансування (частину фінансування мають взяти на себе відповідні ради) закладаються

³⁰ Бабаєв В.М., Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти: Моногр. – Харків: Вид-во “Магістр”, 2004. – с. 61–62.

до державного бюджету і після його затвердження у вигляді цільової субвенції спрямовуються до відповідної місцевої ради.

Конкурс проводиться по п'яти категоріях, що формуються в залежності від кількості населення, яку репрезентує орган місцевого самоврядування.

Організатори Конкурсу ставлять відповідні вимоги перед учасниками конкурсу, їх дотримання сприяє життєдіяльності і згуртованості громад навколо вирішення таких проблем:

- розробку методології інноваційних підходів до вирішення питань місцевого значення на території відповідного села (селища), міста, району та області;
- здійснення окремих організаційно-технічних заходів, використання яких має суттєво вплинути на поліпшення життєдіяльності певної територіальної громади або сукупності територіальних громад;
- підвищення рівня безпосередньої участі жителів у здійсненні місцевого самоврядування;
- використання сучасних управлінських технологій;
- запровадження нових механізмів розв'язання проблем територіальних громад на базі ринкових відносин та демократичних принципів;
- бюджет проекту має передбачувати фінансування з місцевого бюджету, державного бюджету (фонду Конкурсу) та організаціями партнерами. Обсяг фінансування заходів проекту з фонду Конкурсу не повинен перевищувати 80 відсотків загального бюджету. У проведенні Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування у 2010 році серед пріоритетних такі напрямки: реформування системи житлово-комунального господарства; розвиток мережі громадського транспорту; удосконалення системи планування, забудови та благоустрою населених пунктів; удосконалення механізмів організації громадського порядку та охорони довкілля; розробка та реалізація проектів з енерго- та ресурсозбереження, у тому числі у житлово-комунальній сфері; розвиток підприємництва та інші, що впливають на вирішення соціальних питань регіонів та їх громад.

З 2003 року у Всеукраїнському конкурсі взяло участь 100 проектів (з них у 2007–2009 рр. – 64) від Полтавщини у всіх категоріях учасників. 31 з них отримали визнання журі. Участь територіальних громад та районних і обласної рад у цих проектах лише сприяє дієвості громад, каталізує участь органів самоорганізації, окремих громадян та громадських організацій у вирішенні проблем місцевого самоврядування і є справжньою школою місцевої демократії, однією з передумов посилення ролі територіальних громад. Серед останніх проектів – переможців Конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування такі проекти сільських громад: “Створення та популяризація туристичного маршруту “Чарівний світ Гоголя” (Великосорочинська сільська рада, Миргородського району), “Організація системи сприяння громадянам у реконструкції мережі водопостачання для забезпечення питною водою територіальної громади с. Грабарівка Пирятинського району Полтавської області”, “Організація системи сприяння громадянам у реконструкції мережі водопостачання та введення у експлуатацію артсвердловини для забезпечення питною водою територіальної громади с. Мар'янівка Гребінківського району”,

“Забезпечення умов якісного медичного обслуговування малих населених пунктів” (Оржицька селищна рада).

Отже, як виявилось у процесі державотворення, формування місцевого самоврядування стало одним із найскладніших та суперечливих завдань України. На шляху демократичних процесів постав цілий комплекс політичних, економічних, соціальних, психологічних перешкод. Реальна, дієздатна місцева влада передбачає не лише конституційно-правове визнання прав громад, декларування самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, не тільки закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, встановлення функцій та компетенції місцевого самоврядування, а й розвиток економічного і фінансового потенціалу всієї держави в цілому. Лише просування у розв’язанні цих проблем дасть можливість говорити про утвердження демократичної системи організації публічної влади на місцях, без якої стає неможливою побудова громадянського суспільства та правової держави в Україні³¹.

Конкурс створив особливої важливості прецедент – державну підтримку місцевого самоврядування. Кошти з державного бюджету спрямовуються на проекти, а це адресна підтримка найбільш творчо активних громад³². Рішенням Полтавської обласної затверджено розпорядження голови Полтавської обласної ради № 162 від 12 листопада 2009 року. “Про обласний конкурс проектів і програм розвитку територіальних громад Полтавської області”, що надасть змогу цю роботу ще більш активізувати і зробити вагомий крок на шляху створення дієвих, самодостатніх громад, що в змозі самостійно вирішувати місцеві питання³³. Крім того для допомоги місцевим радам в проєктній роботі при обласній раді створено консультативно-методичну раду, до якої увійшли провідні фахівці управлінь та відділів як обласної державної адміністрації так і обласної ради.

Бібліяграфія

Бабаєв В.М., Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти: Моногр. – Харків: Вид-во “Магістр”, 2004.

Бакуменко В.Д., Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Монографія – Київ: Вид-во УАДУ, 2000.

Батанов О.В., Деякі проблеми становлення муніципальної влади в Україні у контексті конституційної реформи. // Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки. Збірник матеріалів та документів / За ред. М. Пухтинського, О. Власенка – Київ: Атака, 2007.

³¹ Батанов О.В., Деякі проблеми становлення муніципальної влади в Україні у контексті конституційної реформи. // Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки. Збірник матеріалів та документів / За ред. М. Пухтинського, О. Власенка – Київ: Атака, 2007. – с. 234–238.

³² Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування України 2003 року. Збірник нормативно-правових актів, документів, інформаційних та методичних матеріалів / Наук. ред. О. Власенко. – Київ: Атіка-Н, 2004. – 216 с.

³³ Матеріали XXIV сесії Полтавської обласної ради V скликання 26 лютого 2010 року. Режим доступу: <http://oblrada.pl.ua/index.php?do=static&page=24s>.

- Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні. Науково-практичний посібник / Упоряд. О. Бейко, А. Гук, В. Князев / За ред. М. Пухтинського, В. Толкованова. – Київ: “Крамар”, 2003.
- Иванов А.Г., Методика разрешения противоречий внутри бюджетной системы / НАН Украины. Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2003.
- Куйбіда В.М., Концептуальні засади реформування системи публічної влади. // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід // Збірник матеріалів та документів. Науковий редактор М. Пухтинський. – Київ: Атіка-Н, 2006.
- Куйбіда В.С., Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування – Київ: МАУП, 2003.
- Матеріали XXIV сесії Полтавської обласної ради V скликання 26 лютого 2010 року. Режим доступу: <http://oblrada.pl.ua/index.php?do=static&page=24s>.
- Мерсер Д., IBM: Управление в самой преуспевающей корпорации мира – Москва: Прогресс, 1991.
- Митин А.Н., Культура управления персоналом – Екатеринбург: Уралвнеш-торгиздат, 2001.
- Пухтинський М.О., Власенко О.В., Вибір оптимальної моделі місцевого самоврядування для України. // Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід.
- Шепеленко Т.И., Антикризисное управление производством и персоналом. Учеб. пособ. – Ростов-на-Дону: МарТ, 2002.

Efficiency of the system of managing the region in a crisis situation

Abstract

The author focuses on presenting the problems that arise from the functioning of the system of managing the region in crisis situation. He refers to extensive research conducted in that area by the leading authorities from the field of security in Ukraine.

Key words: system of managing the region, security

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica VIII (2012)

BEZPIECZEŃSTWO EKONOMICZNE: WYBRANE PROBLEMY

Robert Kłaczyński

Instytut Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie

Znaczenie surowców energetycznych dla rosyjskiej gospodarki, społeczeństwa oraz sfery stosunków zewnętrznych. Bilans zysków i strat

Wstęp

Mimo przejścia przez Federację Rosyjską dużej części aktywów po ZSRR, w tym w szczególności: broni nuklearnej, strategicznie ważnych dla funkcjonowania systemu obronnego instalacji militarnych, jak również prestiżowego w relacjach międzynarodowych miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, rosyjskim władzom nie udało się utrzymać statusu supermocarstwa. Kryzys ekonomiczny, gwałtowne przeobrażenia społecznego środka zapobiegawczego, korupcja, nepotyzm, na które elity władzy nie potrafiły znaleźć skutecznego środka zapobiegawczego, spowodowały, iż Federacja Rosyjska przez całą ostatnią dekadę XX wieku pogrążała się w kolejnej w swojej historii „Wielkiej Smucie”¹. Rosyjskie elity władzy miały też poważny problem ze zdefiniowaniem kierunku rozwoju państwa. W ostatniej dekadzie XX wieku dominowała opcja atlantycka, zakładająca bliską współpracę z Zachodem, z czasem w wyniku klęski politycznej poniesionej przez ekipę władzy reprezentowanej przez Borysa Jelcyna do głosu doszły elementy znacznie bardziej niechętne dotychczasowej polityce. Zaczęło dominować myślenie o konieczności wyboru własnej, rosyjskiej drogi rozwoju, opartej zarówno na doświadczeniach zachodnich, jak i wschodnich. Rosja w tej wizji miała stanowić coś na kształt „ósmego kontynentu”². Dopiero przejęcie rządów przez nowe kierownictwo z prezydentem Władimirem Putinem na czele przyniosło efekt w postaci zahamowania niekorzystnych dla Federacji Rosyjskiej tendencji zarówno na arenie wewnętrznej, jak również w ramach stosunków międzynarodowych. W sferze relacji wewnętrznych priorytetem było powstrzymanie procesów odśrodkowych oraz ustabilizowanie rozchwianej w niemalże wszystkich płaszczyznach życia społecznego sytuacji wewnętrznej. Jednym z głównych celów nowej władzy w zakresie relacji zewnętrznych stał się powrót Federacji Rosyjskiej na arenę międzynarodową jako liczącego się gracza o statusie mocarstwa globalnego.

¹ S. Kotkin, *Armagedon był o krok*, Warszawa 2009; zob. na temat działalności podziemia kryminalnego w Federacji Rosyjskiej F. Varese, *Mafia rosyjska. Prywatna ochrona w nowej gospodarce rynkowej*, Warszawa 2009.

² S. Kardaś, *Aspekty transformacji systemowej w Rosji*, [w:] S. Bieleń, A. Skrzypek (red.), *Rosja. Refleksje o transformacji*, Warszawa 2010, s. 9; zob. W. Zajączkowski, *Rosja i narody. Ósmy kontynent. Szkic dziejów Eurazji*, Warszawa 2009.

Niewiele jednak narzędzi mogących się przyczynić do realizacji śmiałych, biorąc pod uwagę położenie Federacji Rosyjskiej u progu XXI wieku, planów posiadały rosyjskie władze. Poza pewnymi możliwościami w sferze militarnej ograniczającymi się jednak do potężnego arsenału nuklearnego zarówno siła ekonomiczna państwa, jak również jego atrakcyjność kulturowa nie mogły stanowić na tyle poważnych atutów, aby ponownie zabiegać o uzyskanie pozycji supermocarstwa. W zasadzie jedynym instrumentem dającym możliwość budowy pozycji państwa w relacjach międzynarodowych okazały się surowce strategiczne, w tym te o największym potencjale polityczno-ekonomicznym: ropa naftowa oraz gaz ziemny. Korzystając z koniunktury globalnej napędzającej produkcję czy też handel „błękitnym paliwem” oraz „czarnym złotem”, Federacja Rosyjska zaczęła z większym rozmachem, a przede wszystkim z większą skutecznością kształtować zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrzną sferę stosunków państwowych. Wzrostowi rosyjskiego PKB towarzyszyła poprawa sytuacji ekonomicznej relatywnie szerokich warstw rosyjskiego społeczeństwa. W polityce zewnętrznej rosyjski gaz ziemny oraz ropa naftowa zaczęły odgrywać rolę ambasadora, otwierającego drogę na polityczne, a także gospodarcze salony Starego Kontynentu. Posiadanie w swojej ofercie eksportowej strategicznie ważnych dla rozwoju gospodarczego surowców energetycznych pozwoliło również umocnić, a z czasem rozszerzyć wpływy na kontynencie azjatyckim. „Błękitne paliwo” oraz „czarne złoto” okazały się jednak nie tylko atutem, ale również potencjalnym zagrożeniem dla rosyjskiego systemu ekonomicznego. Funkcjonowanie tego ostatniego coraz bardziej było uzależnione od koniunktury na surowce energetyczne. Począwszy od lat 90. XX wieku, struktura gospodarcza Federacji Rosyjskiej zaczęła się cechować wyraźniejszą nawet niż w czasach radzieckich monokulturowością. System ekonomiczny państwa stał się zakładnikiem zagranicznego popytu na ropę naftową i gaz ziemny. Trudno było się oprzeć wrażeniu, iż Rosję powoli zaczyna drążyć „choroba holenderska”. Napływ środków finansowych, będących pochodną wzrostu produkcji ropy naftowej i gazu ziemnego, co przynajmniej w początkowym okresie nie wymagało większych inwestycji w sektor odpowiedzialny za wydobycie surowców energetycznych, spowodował, iż gospodarka rosyjska w dużym stopniu mająca swój rodowód w czasach sowieckich nie została poddana koniecznemu procesowi restrukturyzacji. Państwo nie musiało się troszczyć o bilans budżetu federalnego, ponieważ przez większą część pierwszej dekady XXI wieku wykazywał on znaczącą nadwyżkę dochodów nad wydatkami państwa³. Rosyjski system ekonomiczny utknął w specyficznej „gospodarczej hibernacji”. Dopiero kryzys finansowy w pełni uświadomił elitom władzy, iż zmiany są konieczne. Spadek cen za surowce energetyczne na światowym rynku paliw spowodował zmniejszenie napływu środków finansowych do budżetu federalnego. W sposób wyraźny odbił się również na wartości PKB, która w 2009 roku uległa redukcji o blisko 7,5% w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego. Gdyby nie fundusz stabilizacyjny, na którym gromadzono środki finansowe pochodzące ze sprzedaży surowców energetycznych, Federacja Rosyjska musiałaby szukać pomocy za granicą, a tak sama do pewnego stopnia stała się beneficjentem sytuacji kryzysowej⁴. Państwo rosyjskie, dysponując poważnymi rezerwami

³ T.A. Kisielewski, *Schyłek Rosji*, Poznań 2007, s. 45–73.

⁴ W 2006 roku wielkość środków finansowych zgromadzonych w ramach funduszu stabilizacyjnego oceniano na blisko 80 mld USD. B. Janusz, *Bezpieczeństwo energetyczne*

walutowymi wynoszącymi w 2008 roku blisko 600 mld USD, mogło bowiem sobie pozwolić na udział w kredytowaniu przeżywających kryzys finansowy gospodarek państw trzecich, jak również międzynarodowych instytucji finansowych⁵. Przykładem takiego działania ze strony władz rosyjskich są Islandia oraz Cypr, czy ostatnio udzielone Międzynarodowemu Funduszowi Walutowemu wsparcie finansowe celem skredytowania gospodarek państw pogrążonych w kryzysie⁶. W zamian za udzieloną pomoc Rosjanie mogli liczyć na istotne koncesje polityczno-ekonomiczne w postaci choćby dopuszczenia do procesu prywatyzacji majątku państwowego lub przetargów na kupno strategicznie ważnych dla funkcjonowania państwa firm. Na szczęście dla rosyjskiej gospodarki, która bez zysków ze sprzedaży ropy naftowej i gazu ziemnego zbyt długo nie mogła się utrzymywać w relatywnie bezpiecznym położeniu, stosunkowo szybko na światowe rynki powróciła koniunktura na surowce energetyczne. Do budżetu państwa zaczęły napływać poważne środki finansowe pochodzące z ich sprzedaży. Mimo zwiększenia wydobywania ropy naftowej oraz odzyskania utraconych w okresie kryzysu udziałów w europejskim rynku gazu ziemnego nie udało się w pełni zbilansować budżetu federalnego. Kwestią więc otwartą pozostaje pytanie: Czy Rosję stać przy wykorzystaniu własnego tylko kapitału na faktyczną, głęboką modernizację całego systemu zarządzania państwem? Celem niniejszego artykułu będzie próba rozstrzygnięcia powyższego dylematu przez przedstawienie możliwości, którymi dysponuje Federacja Rosyjska w zakresie produkcji surowców strategicznych, ich przesyłu, a także wpływu, jaki mają one lub mogą mieć w przyszłości na rosyjską gospodarkę⁷.

Potencjał energetyczny Federacji Rosyjskiej

Federacja Rosyjska posiada strategiczne pod względem wielkości i możliwości wykorzystania zasoby gazu ziemnego oraz ropy naftowej. Złóża „błękitnego paliwa” są szacowane na 47,5 bln m³ surowca, co stanowi blisko 30% wszystkich pokładów gazu ziemnego na świecie. Według Rosjan wielkość zalegającego obszar państwa surowca jest jednak znacznie większa od danych oficjalnych i może sięgać nawet 50% zasobów światowych. Rozbieżność ta jest wynikiem oceny skali zasobów pokładów gazu ziemnego. Jeśli przyjąć, iż podstawą do szacunku wielkości złóż „błękitnego paliwa” są pokłady już zbadane i w przybliżeniu oszacowane, udział Federacji Rosyjskiej w końcowym bilansie energetycznym jest mniejszy. Gdy jednak weźmiemy pod uwagę przewidywane do zagospodarowania złoża surowca, wtedy

krajów Wspólnoty Niepodległych Państw, [w:] A. Legocka, K. Malak (red.), *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw*, Warszawa 2008, s. 239.

⁵ *Rezerwy walutowe Rosji większe o dziesiątki miliardów dolarów*, <http://biznes.interia.pl/news/rezerwy-walutowe-rosji-wieksze-o-dziesiatki-miliardow-dolarow.shtml> [dostęp: 17.10.2011].

⁶ *Rosja wesprze strefę euro przez MFW, kwota wciąż nieznana*, <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/rosja-wesprze-ue-przez-mfw-kwota-wciaz-nie-znana> [dostęp: 17.10.2011].

⁷ A. Dubas, J. Rogoża, I. Wiśniewska, *Rosja w kryzysie: rok pierwszy*, Raport Ośrodka Studiów Wschodnich (OSW), <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/raport-osw/2010-01-27/rosja-w-kryzysie-rok-pierwszy> [dostęp 17.10.2011].

bilans energetyczny Rosji wygląda jeszcze bardziej korzystnie⁸. W 2008 roku, czyli w okresie poprzedzającym kryzys gospodarczy, produkcja gazu ziemnego osiągnęła poziom 662,2 mld m³ surowca. Po gwałtownym spadku w 2009 roku rok później produkcja gazu ziemnego powoli zaczęła wracać do poprzedniego poziomu i wyniosła 649 mld m³ gazu ziemnego. W porównaniu z 2009 rokiem zanotowano wzrost o 11,4%. O ile w 2008 roku wyeksportowano 184,4 mld m³ surowca, o tyle w 2010 roku skala eksportu zamknęła się na 179,1 mld m³. Po okresie dużych spadków, które rosyjski sektor paliwowy osiągnął w 2009 roku, odnotowano niemal natychmiastowy powrót na zajmowane pozycje. Wbrew oczekiwaniu części ekspertów firmom spoza Federacji Rosyjskiej nie udało się wyprzeć Gazpromu z europejskiego rynku gazu ziemnego. Korekta ilości sprowadzonego w 2009 roku surowca wynikała nie ze zmiany dostawcy, ale z kryzysu finansowego, którzy przełożył się na skalę zamówień. Świadczy to o sile powiązań rosyjskiego koncernu z jego kontrahentami oraz znaczeniu, jakie do współpracy z Federacją Rosyjską przykładają państwa wchodzące w skład UE⁹. Warto podkreślić, iż w przeciwieństwie do państw zachodnich, w których o zagospodarowanie złóż surowców energetycznych zabiega wiele koncernów, w Rosji od lat utrzymuje się w tym zakresie monopol. Aż 75% gazu ziemnego znajduje się bowiem w dyspozycji koncernu energetycznego Gazprom. Firma ta to nie tylko jeden z największych potentatów globalnej branży energetycznej, ale również przedsiębiorstwo zajmujące się różnymi rodzajami działalności gospodarczej, poczynając od akcji zakładów produkujących instalacje do przesyłu surowca, poprzez przedsiębiorstwa rolno-spożywcze, aż do mediów i udziałów w klubach sportowych włącznie. Nic dziwnego, iż wpływ Gazpromu na politykę prowadzoną przez władze rosyjskie zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym jest znaczący. Taki stan rzeczy powoduje, iż firma jest często oskarżana o praktyki korupcyjne, nepotystyczne oraz nieuczciwą konkurencję. Opinie co do funkcjonowania przedsiębiorstwa w obecnej postaci są podzielone. Wielu ekspertów uważa, iż tak skonstruowane konsorcjum umożliwi korzystniejsze, niż miałyby to miejsce w ramach zwiększonej konkurencji na rynku wewnętrznym, kreowanie politycznej oraz gospodarczej rzeczywistości zgodnie z interesami państwa rosyjskiego. Inni eksperci uważają, iż obecny stan rzeczy wpływa negatywnie na możliwość przeprowadzenia koniecznych reform ekonomicznych, które pozwoliłyby zerwać ze zgubnym, ich zdaniem, modelem monokulturowej gospodarki. W ich opinii Gazprom kieruje się własnym, ekonomicznym interesem, podporządkowując sobie tym samym interesy państwa rosyjskiego, które nie powinny być całkowicie zbieżne z polityką konsorcjum. Do pewnego stopnia jest to wynik postępujących również na obszarze postradzieckim procesów globalizacji, które w sferze ekonomicznej charakteryzują

⁸ A. Łoskot, *Potencjał eksportowy obszaru postradzieckiego – jego znaczenie i podstawowe problemy związane z jego wykorzystaniem*, [w:] A. Łabuszewska (red.), *Kłopotliwe bogactwo – sytuacja i perspektywy sektorów ropy naftowej i gazu na obszarze byłego ZSRR*, Warszawa 2003, s. 9; P. Gębski, *Federacja Rosyjska. Przewodnik dla przedsiębiorców*, Warszawa 2006, s. 10; M. Czajkowski, *Rosja w Europie. Polityka bezpieczeństwa europejskiego Federacji Rosyjskiej*, Kraków 2003, s. 28–29; R. Kłaczyński, *Ropa naftowa i gaz ziemny obszaru postradzieckiego. Rola i znaczenie surowców energetycznych w polityce Kremla*, Kraków 2010, s. 35–36; *Zapasy ropy i gazu w Rosji w 2011 roku uwieliczyli*, <http://www.lenta.ru/news/2011/12/29/zapasy/> [dostęp: 29.12.2011].

⁹ *Gaz w Rosji*, <http://weglowodory.pl/gaz-w-rosji/> [dostęp: 20.12.2011].

się konsolidacją kapitału. Powstające w ten sposób wielkie, często ponadnarodowe firmy, mają własną, niezależną od władz państwa, w którym znajduje się ich główna siedziba, politykę. Niesie to ze sobą zagrożenie w postaci możliwości zaburzeń zarówno na wewnętrznym, jak również globalnym rynku finansowym, czego w pewnej mierze wynikiem jest obecny kryzys finansowy¹⁰.

Problemem w zagospodarowaniu złóż surowców energetycznych, w tym również „błękitnego paliwa”, jest rozmieszczenie pokładów surowca. Przestrzeń będąca kluczowym komponentem rosyjskiej kultury strategicznej w tym przypadku stanowi nie tylko o sile państwa, ale również o jego słabości¹¹. Z jednej bowiem strony mające ponad 17 mln km² powierzchni rosyjskie państwo dysponuje gigantycznymi możliwościami w zakresie produkcji gazu ziemnego. Z drugiej jednak strony skala odległości mierzona od pokładów surowca do miejsca przeznaczenia jest na tyle znacząca, iż podwyższa to końcowe koszty sprzedaży, utrudniając konkutowanie na rynku „błękitnego paliwa” z innymi branżowymi eksporterami. Często też sam proces wydobywania gazu ziemnego z obszaru Syberii Wschodniej lub rosyjskiej Dalekiej Północy jest skomplikowany technologicznie, co negatywnie odbija się na cenie za surowiec. Obsługa instalacji przesyłowej mierzącej nierzadko kilka tysięcy kilometrów również wpływa na koszty. Zajmując się problemem bezpieczeństwa produkcji gazu ziemnego, jego przesyłu, należy podobne kwestie brać pod uwagę, zwłaszcza iż w końcowym bilansie decyduje to o ocenie wartości rosyjskiego sektora energetycznego rozumianego jako całość.

Największe złoża gazu ziemnego znajdują się na Syberii Zachodniej w Chanty-Mansyjskim Okręgu Autonomicznym oraz w Jamalsko-Nienieckim Okręgu Autonomicznym. Stwarza to poważne problemy związane zarówno z produkcją, jak i dystrybucją surowca. Klimat, ukształtowanie terenu, wreszcie odległość źródeł od potencjalnego odbiorcy sprawiają, iż koszty wydobywania surowca są wysokie. Jego produkcja jest więc opłacalna pod warunkiem, iż na globalnym rynku handlu „błękitnym paliwem” panuje korzystna koniunktura. Innym problemem związanym z eksploatacją złóż na tym obszarze jest ich wysoki stopień wyeksploatowania. Złoża w Jamalsko-Nienieckim Okręgu Autonomicznym są wykorzystane blisko w 80%. W najbliższych latach Rosjanie będą podejmować działania na rzecz przeniesienia produkcji gazu ziemnego z Syberii Zachodniej do jej wschodniej części. Największe z obecnie znanych i przebadanych złóż surowca to pokłady kowktyńskie. W Federacji Rosyjskiej gaz ziemny jest wydobywany również na obszarze Kaukazu Północnego oraz na Powołżu. Należy jednak podkreślić, iż złoża surowca są wyeksploatowane w 90%, a więc produkcja „błękitnego paliwa” wchodzi w fazę schyłkową. Pewne nadzieje rosyjski sektor energetyczny wiąże z arktycznymi pokładami sztokmanowskimi. Złoża sztokmanowskie znajdują się na szelfie leżącym u zbiegu Morza Karskiego z Morzem Barentsa. W przyszłości w przypadku zawarcia porozumienia dotyczącego rozgraniczenia stref ekonomicznych w Arktyce Rosjanie podejmą zapewne bardziej stanowcze niż dotychczas działania na rzecz przeniesienia produkcji na Daleką Północ. Według wstępnych szacunków zamierznięte przez wiele lat, obecnie topniejące wskutek efektu cieplarnianego lody arktyczne

¹⁰ A. Curanović, S. Kardaś, *Rosja w WikiLeaks*, Warszawa 2011, s. 33–38.

¹¹ J. Potulski, *Współczesne kierunki rosyjskiej myśli geopolitycznej. Między nauką, ideologicznym dyskursem a praktyką*, Gdańsk 2010, s. 11–17.

kryją pod dnem oceanicznym blisko 30% wszystkich zasobów gazu ziemnego na świecie. Zdając sobie sprawę z rosnącego zapotrzebowania na surowiec oraz przyspieszenia procesu wykorzystywania złóż Zachodniej Syberii oraz obszaru Kaukazu Północnego, Rosjanie podjęli starania mające na celu uruchomienie procesu eksploatacji północnych pokładów „błękitnego paliwa”. Świadczą o tym liczne wypowiedzi członków ścisłego kierownictwa Gazpromu sygnalizujące konieczność dywersyfikacji kierunków produkcji surowca: „Przyszłe interesy Gazpromu na północnym-zachodzie Rosji związane będą z wykorzystaniem zapasów gazu ziemnego i ropy naftowej szelfów Mórz Barentsa i Peczerskiego. Dlaczego? [...] wykorzystanie tych zasobów da możliwość zaopatrzenia w gaz zarówno odbiorców krajowych, jak i zagranicznych”¹². Za słowami idą czyny, chociaż problemem pozostaje szybkość, z jaką rosyjskie projekty zagospodarowania złóż gazu ziemnego wprowadzane są w życie. W 2004 roku rosyjskie władze przyjęły istotny dla rozwoju sektora energetycznego dokument: Państwowy program kompleksowego przygotowania i wykorzystania surowców: ropy naftowej i gazu ziemnego północno-zachodniej Rosji w latach 2004–2020. Stał się on częścią składową innego, kluczowego dla rosyjskiego planu wykorzystania ropy naftowej i gazu ziemnego jako narzędzia politycznej kreacji dokumentu: Energetyczna Strategia Rosji do 2020 roku, zmodyfikowanego później przez dookreślenie nowych celów oraz wydłużenie okresu obowiązywania do 2030 roku¹³. Cele określone w powyższych programach, nadanie dokumentom rangi aktów państwowych, wszystko to świadczy o wadze, jaką Rosjanie przykładają do surowców energetycznych. Widzą w nich doskonałe narzędzie wpływu możliwe do wykorzystania zarówno w polityce wewnętrznej, jak również zagranicznej. Wszystko to można wpisać szerzej w kontekst wypowiedzi Władimira Putina o potrzebie budowy mocarstwa energetycznego. Wydaje się jednak, iż obecnie kierownictwo rosyjskie coraz częściej zauważa, iż gaz ziemny oraz ropa naftowa mogą być jedynie jednym z filarów potężnego gmachu gospodarczego, który chcą zbudować Rosjanie. Bez pozostałych jego części w postaci dobrze funkcjonującej sfery produkcyjnej oraz usługowej opartych na wysokich technologiach trudno będzie w przyszłości stworzyć właściwe ramy dla funkcjonowania sprawnego systemu ekonomicznego.

Wśród obecnie już działających i, co ważne, mających nadal poważny potencjał złóż „błękitnego paliwa” należy wyróżnić dalekowschodnie pokłady gazu ziemnego znajdujące się na Sachalinie. Uzyskiwany z ich eksploatacji surowiec jest sprzedawany głównie na rynek japoński. Wzrastające zapotrzebowanie ze strony Japonii, a także zainteresowanie rosyjskim surowcem innych państw azjatyckich powodują, iż Rosjanie kontynuują działania zmierzające do zwiększenia produkcji. Pierwotnym celem eksploatacyjnym złóż dalekowschodnich miał być obok japońskiego kierunku eksportu gazu ziemnego transport surowca drogą morską w postaci LNG na rynek amerykański. USA zainteresowane początkowo możliwością importu rosyjskiego gazu ziemnego znalazły jednak alternatywę w postaci gazu łupkowego. Pokłady

¹² Cyt. za: A. Georgiejewicz, *Bagatstwa Rassiji Marskim Dnom Prirastut*, http://www.gazprom.ru/comments/2004/02/181110_9791.shtml [dostęp: 17.03.2004].

¹³ *Energietyczieskaja Strategija Rassiji na Period do 2020 goda*; *Energietyczieskaja Strategija Rassiji na Period do 2030 goda* www.minprom.gov.ru/docs/strateg/1 [dostęp: 17.08.2010].

gazu niekonwencjonalnego stanowią poważne źródło zaopatrzenia w surowiec największego na świecie jego konsumenta. Mimo licznych kontrowersji związanych z procesem produkcji gazu z łupków bitumicznych, a dotyczących wpływu procesu szczelinowania hydraulicznego na środowisko naturalne, Amerykanie wydają się skłonni kontynuować produkcję. Perspektywy pozyskiwania gazu ze złóż niekonwencjonalnych, a więc również gazu łupkowego, w przypadku USA wydają się korzystne w przeciwieństwie choćby do pokładów zalegających Stary Kontynent. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest wiele. Wśród nich na plan pierwszy wysuwają się: głębokość zalegania surowca, koszty procesu poszukiwawczego, następnie zaś wdrażania produkcji, występowanie pokładów surowca na terenach o dużej koncentracji ludności oraz kwestie związane z ochroną środowiska naturalnego. Co prawda wśród nowych członków Unii Europejskiej, w tym głównie w Polsce będącej potencjalnie największym europejskim producentem gazu łupkowego, przeważają opinie o konieczności eksploatacji znajdujących się pokładów, to jednak perspektywy wydobywania na poważną skalę wydają się obecnie dosyć mgliste. Dlatego też Federacja Rosyjska może być nadal optymistycznie ustosunkowana co do szans utrzymania monopolu na dostawy surowca na rynek europejski. Biorąc pod uwagę potencjał istniejących złóż „błękitnego paliwa”, jak i możliwości produkcyjne rosyjskiego sektora gazu ziemnego, należy przyjąć, iż w najbliższym dającym się przewidzieć okresie Federacja Rosyjska pozostanie największym eksporterem surowca. To na nią przypada blisko 20% globalnej produkcji gazu ziemnego¹⁴. Problemem pozostaje starzejąca się infrastruktura przesyłowa oraz brak wystarczających środków na modernizację sektora produkcji gazu ziemnego. Oblicza się, iż chcąc zmodernizować zarówno system przesyłowy, jak również wprowadzić nowoczesne technologie do procesu produkcyjnego Rosjanie zmuszeni będą wyłożyć na przestrzeni najbliższej dekady blisko 0,5 bln USD. Środkami tej wielkości rosyjski budżet ani tym bardziej firmy zajmujące się produkcją i przesyłem gazu ziemnego z monopolistą w tej branży Gazpromem na czele nie dysponują. Konieczne będą więc inwestycje zagraniczne, te zaś nie są przez Rosjan uważane za kluczowe. Przynoszą bowiem zysk w postaci niezbędnego dla zwiększania produkcji, a także jej efektywności kapitału, burząc jednak zarazem polityczną strategię wykorzystania surowców energetycznych w polityce zagranicznej. Trudno obecnie jednoznacznie stwierdzić, jaką drogę wybierze w tym zakresie Federacja Rosyjska. Jak na razie rosyjskie kierownictwo nie wydaje się przygotowane do podjęcia zdecydowanych działań mających na celu rozwiązanie narastającego z każdym rokiem problemu degradacji bazy produkcyjno-przesyłowej sektora wydobywczego. Stagnacja w tym zakresie nie może jednak trwać zbyt długo. Już obecnie efektywność eksploatacyjna bazy produkcyjno-przesyłowej pozostawia wiele do życzenia. Istotna jej część nadaje się do natychmiastowej modernizacji lub w niektórych przypadkach budowy od podstaw. Innym problemem związanym z funkcjonowaniem sektora produkcji „błękitnego paliwa” w Federacji Rosyjskiej jest anachroniczność przemysłu powiązana z fatalnym systemem dystrybucyjnym surowca na rynek wewnętrzny. Rosyjski przemysł, podobnie jak i odbiorca indywidualny przez cały okres ZSRR nie podejmowali działań na rzecz ograniczenia wykorzystania „błękitnego paliwa” zarówno na użytek produkcji, jak

¹⁴ B. Molo, *Polityka bezpieczeństwa energetycznego Federacji Rosyjskiej*, [w:] E. Cziomer (red.), *Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne*, Kraków 2008, s. 79.

i w ramach konsumpcji indywidualnej. Stąd też w Rosji zużywa się nadal bardzo duże ilości „błękitnego paliwa”, co nie odpowiada faktycznym potrzebom zarówno ze strony konsumenta indywidualnego, jak i przemysłu. Dlatego też pomimo rosnącego do okresu kryzysu światowych finansów w 2008 roku wydobycia rosyjskie możliwości eksportowe pozostają praktycznie na niezmiennym od kilku lat poziomie. Potrzebą chwili jest więc przeprowadzenie reform mających na celu usprawnienie działania wewnętrznego rynku konsumpcji surowca oraz zastosowanie technologii zmniejszających wykorzystanie gazu ziemnego w procesach produkcyjnych. Proces ten będzie niezwykle kosztowny, wymaga też zmiany mentalności nie tylko kadry zarządzającej, ale również przeciętnego Rosjanina. Konieczne również będzie urealnienie cen obowiązujących za gaz ziemny na rynku wewnętrznym. Wstępując do WTO, Federacja Rosyjska będzie zmuszona ograniczyć swoje antyrynkowe, monopolistyczne praktyki, choć na prywatyzację sektora energetycznego czy też przyjęcie obowiązujących na Zachodzie unormowań prawnych nie ma obecnie co liczyć.

Federacja Rosyjska należy do światowych potentatów w dziedzinie wydobycia oraz eksportu ropy naftowej. Jej zasoby szacowane są na 8,2 mld ton surowca, co stanowi 6% globalnej produkcji „czarnego złota”. Wśród eksporterów ropy naftowej Federacja Rosyjska od kilku lat zajmuje pierwsze miejsce, które uzyskała kosztem wieloletniego lidera rankingu największych eksporterów „czarnego złota” – Arabii Saudyjskiej. W 2010 roku Rosjanie wydobyli 505 mln ton surowca¹⁵. Na eksport w 2010 roku zostało przeznaczone 247,9 mln ton surowca. To blisko 0,2% więcej niż w analogicznym okresie roku poprzedniego (styczeń–grudzień 2010 do styczeń–grudzień 2009)¹⁶. Wydaje się jednak, iż potencjał, którym w tym zakresie dysponuje Federacja Rosyjska, jest znacznie większy. Według podanych przez Rosjan informacji, w ostatnich latach odkryto blisko 2 tysiące nowych pokładów „czarnego złota”. Badania nad możliwością produkcji surowca, opłacalnością wydobycia prowadzi się jednak zaledwie na połowie z odkrytych pokładów ropy naftowej. Cierpiąca na niedobór kapitału finansowego, mimo poprawiającej się sukcesywnie w ostatniej dekadzie sytuacji gospodarczej, Federacja Rosyjska, nie jest zainteresowana podjęciem na szeroką skalę poszukiwań, a następnie eksploatacją swoich zasobów. Rosjanie, podobnie jak ma to miejsce w przypadku gazu ziemnego, zadowolają się sukcesywnym zwiększaniem produkcji z już istniejących złóż, te zaś nie są rozłożone równomiernie, lecz charakteryzują się dużym rozsianiem po całym, rozległym terytorium państwa. Aż 85% pokładów ropy naftowej jest zlokalizowanych na Syberii Zachodniej. Pozostałą część surowca wydobywa się na Uralu w Zagłębiu Wołżańsko-Uralskim, Powołżu oraz Kaukazie Północnym. Ropa naftowa, choć w relatywnie mniejszych ilościach, znajduje się również w Tatarstanie, Baszkortostanie oraz w obwodach samarskim i permskim. Poważne nadzieje branża naftowa wiąże ze złożami „czarnego złota” zlokalizowanymi na Syberii Wschodniej, konkretnie w Jakucji, Kraju Krasnojarskim oraz Irkucku. Pewne możliwości rysują się również w zakresie produkcji surowca na rosyjskiej Dalekiej Północy. W przyszłości Rosjanie podejmą zapewne działania na rzecz uruchomienia wydobycia ropy

¹⁵ *Gospodarka Rosji*, <http://www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca+gospodarcza+Polski+z+krajami+wschodnimi+i+pozaeuropejskimi/Rosja.htm> [dostęp: 20.12.2011].

¹⁶ *Gaz w Rosji*, <http://welgowodory.pl/gaz-w-rosji/> [dostęp: 20.12.2011].

naftowej na spornym obszarze Arktyki. W tym ostatnim przypadku perspektywa wydobywania jest jednak odległa. Współczesne możliwości technologiczne w zakresie produkcji surowca w ekstremalnych warunkach strefy podbiegunowej nie dają jednoznacznej odpowiedzi dotyczącej opłacalności przedsięwzięcia. Wydaje się, iż w tym przypadku, uwzględniając dotychczasowe tempo procesów ocieplania się klimatu, możliwość eksploatacji złóż arktycznych na masową skalę to perspektywa dwóch, a może nawet trzech dekad. Innym problemem jest konieczność wytyczenia nowych granic stref ekonomicznych dla zainteresowanych eksploatacją surowców państw obszaru arktycznego. Jak do tej pory, nie osiągnięto w tej kwestii wiążącego strony porozumienia. Żadna ze stron sporu nie przejawia chęci osiągnięcia kompromisu, powołując się przy tym na niejednoznaczne w tej kwestii zapisy prawa morskiego. W związku z tym obecny stan zawieszenia może trwać stosunkowo długo, zwłaszcza iż prawo morskie nie jest zbyt ścisłe. Należy przy tym przypomnieć, iż podobne problemy występują również w przypadku podziału Morza Kaspijskiego¹⁷. Wydaje się więc, iż Rosjanie skoncentrują swoje wysiłki na poszukiwaniu, badaniach w dalszej kolejności eksploatacji północnych złóż surowców strategicznych. W szczególności będzie to dotyczyć pokładów, co do których nie występują wątpliwości związane ze statusem własności. Konkretnie dotyczy to Morza Barentsa oraz Morza Karskiego. Obecnie rozpoczęto produkcję ropy naftowej na Dalekim Wschodzie. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku gazu ziemnego złoża ropy naftowej są skoncentrowane na Sachalinie. Rosjanie wiążą z nimi wielkie nadzieje, licząc na lukratywne kontrakty ze strony ChRL oraz Japonii¹⁸.

Reasumując, problemem rosyjskiego sektora ropy naftowej, podobnie jak gazu ziemnego jest jego niedoinwestowanie. Dotyczy ono zarówno braku środków finansowych na modernizację systemu produkcji, jak również sieci przesyłowej. W ostatnich latach udało się co prawda zrealizować szereg kluczowych inwestycji, jak choćby budowa rurociągu BTS uniezależniającego Federację Rosyjską od tranzytu surowca przez Białoruś, a następnie Polskę, terminalu przeładunkowego surowca w pobliżu Petersburga w Primorsku, dzięki któremu jest możliwy transport ropy naftowej z pominięciem wymienionych powyżej państw. Jednak to w dalszym ciągu za mało, aby móc mówić o poważnych zmianach w systemie produkcji i przesyłu ropy naftowej w Federacji Rosyjskiej. Negatywnym czynnikiem, hamującym wzrost eksportu ropy naftowej jest, podobnie jak w przypadku gazu ziemnego, wzrastające zapotrzebowanie rynku wewnętrznego na surowiec, przy jednoczesnym braku postępów w zmniejszeniu energochłonności procesów produkcyjnych rosyjskiego przemysłu. W czasach radzieckich ropę naftową wydobywano przy zastosowaniu mało skomplikowanych, często archaicznych, pamiętających początki produkcji surowca w basenie kaspijskim w XIX wieku technologii, wskutek tego zmarnowano w dużym stopniu potencjał wielu złóż. Przemysł przyzwyczaił się do taniej ropy naftowej, wykorzystywanej w czasach radzieckich praktycznie bez ograniczeń. Dotyczyło to także indywidualnego konsumenta, niechętnie przyjmującego do wiadomości fakt urealnienia cen za paliwa również na rynku wewnętrznym. Jak uczy

¹⁷ Szerzej L. Łukaszuk, *Współpraca i spory międzynarodowe na morzach. Wybrane zagadnienia prawa, polityki morskiej i ochrony środowiska*, Warszawa 2009.

¹⁸ Szerzej A. Wasilewski, *Ropa naftowa w polityce Rosji*, Kraków 2005, s. 12, 153–155; E. Paszyc, *Debiut Gazpromu na rynku LNG*, „Tydzień na Wschodzie” 24.02.2009.

doświadczenie, najtrudniej jest wpływać na sferę społecznej mentalności. Zmiany w tym zakresie wymagają czasu. Proces ten, choć bolesny, jest jednak konieczny, jeśli chce się zracjonalizować wewnętrzny rynek ropy naftowej, a poprzez to zwiększyć możliwości eksportowe państwa.

Udział ropy naftowej i gazu ziemnego w rosyjskim budżecie oraz w kształtowaniu PKB

Wraz ze wzrostem cen za surowce energetyczne na globalnym rynku paliw wynikającym z kilku głównych przyczyn, do których należy zaliczyć: zaostrzenie sytuacji międzynarodowej, będącej pochodną rozpoczętych przez USA działań bojowych w Afganistanie, w późniejszym okresie również w Iraku, kurczenie się zasobów gazu ziemnego oraz ropy naftowej na świecie, ograniczenie dostępu do surowców energetycznych dla największych z jego importerów, rozpoczęła się trwająca z przerwami do dnia dzisiejszego koniunktura dla eksporterów gazu ziemnego oraz ropy naftowej. Dotyczy to w szczególności tych państw, które są uważane za względnie stabilne. Niewątpliwie można do nich zaliczyć Federację Rosyjską. Tę sytuację wykorzystywały niemal przez całą pierwszą dekadę XXI wieku władze rosyjskie. Przyniosło to wymierne korzyści w postaci zwiększenia się wpływów do budżetu centralnego oraz wzrostu znaczenia państwa na arenie międzynarodowej. Już w 2002 roku eksport „błękitnego paliwa” oraz „czarnego złota” przyniósł federalnemu budżetowi blisko 40% całości wpływów: „bez dochodów z ropy naftowej oraz gazu ziemnego rosyjski sektor finansów publicznych miałby deficyt wynoszący 7 proc. PKB, a rachunek bieżący zamykałby się stumiliardowym deficytem”¹⁹. Dane te w sposób wyraźny pokazują, iż Federacja Rosyjska kosztem zaniechania procesów modernizacyjnych staje się zapleczem surowcowym dla państw wysokorozwiniętych. To niezwykle niekorzystne zjawisko dla państwa chcącego odgrywać wiodącą rolę na arenie międzynarodowej. Obecnie Federacja Rosyjska nie jest już poważną alternatywą technologiczną, kulturową, gospodarczą dla szeregu państw zachodnich. Poza przemysłem zbrojeniowym, niektórymi segmentami przemysłu ciężkiego, w którym na plan pierwszy wysuwa się produkcja aluminium i hutnictwo, państwo rosyjskie nie ma innym zbyt wiele do zaoferowania. Osłabia to rosyjskie możliwości eksportowe, kraj pozostaje w dalszym ciągu w sferze monokulturowości gospodarczej. Zresztą na taki stan rzeczy wskazuje również zapotrzebowanie ze strony importerów na rosyjski asortyment towarowy. Sprowadzają oni z Federacji Rosyjskiej głównie surowce lub też wyroby nisko przetworzone. W 2004 roku rosyjski eksport ropy naftowej zamknął się na 74,4 mld USD, gazu ziemnego 12,6 mld USD, żelaza i stali 17,3 mld USD. Całość rosyjskiego eksportu w analogicznym okresie wyniosła 183,2 mld USD. Praktycznie całą pierwszą dziesiątkę największych rosyjskich „hitów” eksportowych zajmują surowce. Trudno więc oprzeć się wrażeniu, iż rosyjska gospodarka stała się jednowymiarowa. Negatywnie odbija się to na strukturze całej gospodarki, a także perspektywach jej przyszłego rozwoju.

Pierwszym, poważnym ostrzeżeniem dla autorów konstrukcji tak pomyślanego budżetu był kryzys finansowy zapoczątkowany wydarzeniami w sektorze bankowym w USA latem 2008 roku. Federacja Rosyjska zdołała go przetrwać głównie

¹⁹ W. Gadomski, *Sny Rosji o potęgę*, „Gazeta Wyborcza” 09.02.2011, s. 29.

dzięki środkom finansowym ulokowanym na funduszu stabilizacyjnym oraz w miarę szybkiemu wzrostowi cen za surowce energetyczne po okresie znaczących spadków. Zagrożenie istnieje jednak nadal. Należy przy tym pamiętać, iż opłacalność rosyjskiego wydobycia to rząd 14–15 USD za baryłkę, podczas gdy w Arabii Saudyjskiej, Iraku, Kuwejcie wynosi on blisko 4 USD za baryłkę. Produkcja baryłki ropy naftowej w krajach arabskich to koszt blisko czterokrotnie niższy, niż ma to miejsce w przypadku analogicznej wielkości surowca w Federacji Rosyjskiej. Niewątpliwie w bilansie zysków rosyjskiej strategii wykorzystania ropy naftowej jako narzędzia kreowania sytuacji wewnętrznej zapisze się spłata rosyjskiego zadłużenia, która nie byłaby możliwa, gdyby nie środki pochodzące ze sprzedaży ropy naftowej i gazu ziemnego. Ustabilizowało to w znaczącym stopniu rosyjskie finanse, pozytywnie wpłynęło również na postrzeganie przez zachodnich inwestorów rosyjskiej gospodarki. Federacja Rosyjska stała się obszarem gdzie warto mimo istniejących barier oraz ograniczeń mentalnych inwestować. To wszystko jednak w obecnej chwili za mało, aby móc bez przeszkód kontynuować trend wzrostowy.

Ropa naftowa i gaz ziemny jako narzędzia kreacji polityki zagranicznej

Pojawienie się nowych mocarstw na geopolitycznej mapie świata, wzrost gospodarczy w większości krajów UE, jak również w USA spowodowały znaczące zwiększenie zapotrzebowania na surowce strategiczne. Szczególnie dał się on odczuć w przypadku gospodarki chińskiej, która od chwili zapoczątkowania reform w 1978 roku przez ekipę Den Xiao Pinga kontynuuje nieprzerwanie trend wzrostowy. W ostatnich dwudziestu latach wyraża się to średnioroczną wartością wynoszącą blisko 10%. Dotychczasowe zasoby ropy naftowej i gazu ziemnego powoli zaczynają się wyczerpywać bądź też ograniczeniu ulega liczba państw na tyle stabilnych, aby móc oprzeć na ich eksporcie pomyślność, czyli w dużym stopniu stabilność poszczególnych gospodarek. W związku z tym kluczowe dla relacji międzynarodowych kraje rozpoczęły wyścig o zagospodarowanie pokładów ropy naftowej i gazu ziemnego niejednokrotnie znajdujących się w znacznej odległości od ich granic. Wiążą się z tym problemy nie tylko z uruchomieniem procesów produkcyjnych w państwach będących dysponentami surowców, ale również z transportem. Linie przesyłowe przebiegają często przez tereny objęte konfliktami militarnymi, niestabilne politycznie, niejednokrotnie o pełnej napięć sytuacji narodowościowej. Niepewność dostaw wpływa na stabilność systemów polityczno-ekonomicznych państw będących importerami surowca. Często więc dążą one do ustabilizowania sytuacji na danym obszarze, wykorzystując do tego wszelkie dostępne środki, poczynając od polityczno-ekonomicznych, na militarnych kończąc. Za przykłady tego typu działań należy uznać zarówno operację wojskową sił zbrojnych USA w Iraku, jak również działania rosyjskie w Gruzji. W obydwu konfliktach ropa naftowa i gaz ziemny odgrywały istotną rolę w politycznym planowaniu operacji militarnych. W pierwszym przypadku dotyczyło to uzyskania kontroli nad produkcją i handlem surowcem, w drugim zaś strona rosyjska chciała pokazać Gruzję jako kraj niestabilny, targany konfliktami, a więc niezdolny do uzyskania strategicznego statusu państwa tranzytowego. Stąd też wzrastające znaczenie państw mających stabilną sytuację wewnętrzną. Federacja Rosyjska nie zalicza się co prawda do krajów w pełni demokratycznych o stabilnym ustroju politycznym i w pełni uregulowanych

relacjach międzynarodowych, niemniej jednak w porównaniu do państw eksporterów surowca z Bliskiego Wschodu ma stosunkowo mocne atuty w tym zakresie. Problemem pozostaje jednak nadmierne wykorzystywanie przez Federację Rosyjską surowców energetycznych w polityce odbudowy mocarstwowej pozycji już nie tylko na obszarze byłego ZSRR, ale i w znacznie szerszym globalnym kontekście. Głównymi odbiorcami rosyjskich surowców energetycznych są państwa wchodzące w skład UE. Jak do tej pory UE nie udało się opracować wspólnej, spójnej strategii bezpieczeństwa energetycznego, która mogłaby przyczynić się w przyszłości do osłabienia rosyjskiej ekspansji energetycznej. Dotychczasowe próby podejmowane przez UE w tym zakresie nie przyniosły specjalnych rezultatów. Karta Energetyczna zawierająca szereg zasad liberalizujących rynek obrotu surowcami energetycznymi, a także umożliwiająca swobodny dostęp do linii przesyłowych jak na razie jest dokumentem obowiązującym głównie na obszarze podlegającym jurysdykcji UE. Pozostałe państwa, w tym główni eksporterzy gazu ziemnego i ropy naftowej z Federacją Rosyjską na czele, upatrują w ratyfikacji dokumentu zagrożenie dla swoich interesów zarówno w sferze ekonomicznej, jak i politycznej. Władze rosyjskie dały państwu wchodzącym w skład UE, jak również wspólnotowym organom w sposób wyraźny do zrozumienia, iż nie widzą one możliwości podpisania Karty w dotychczasowym jej brzmieniu. Również zasada „solidarności” państw wchodzących w skład UE w kontekście budowy nowych linii przesyłowych nieuwzględniających interesu krajów Europy Środkowo-Wschodniej wydaje się zapisem bardziej o charakterze deklaratywnym niż mogącym w sposób faktyczny wpływać na rzeczywistość. Korzystając z relatywnie korzystnej dla siebie koniunktury międzynarodowej, Federacja Rosyjska stara się w coraz większym stopniu związać poszczególne państwa UE z sobą jako największym, strategicznym dystrybutorem gazu ziemnego oraz ropy naftowej. Celowi temu służy zarówno powstały w 2011 roku Gazociąg Północny, jak również wychodzący z fazy prac studyjnych i wchodzący w fazę szczegółowego planu budowy Gazociąg Południowy. Obydwie inwestycje są kluczowe dla powodzenia rosyjskiej polityki energetycznej, której ekonomicznym celem jest utrzymanie pozycji monopolistycznej zapewniającej stały, pewny dopływ środków finansowych do budżetu państwa. W sferze politycznej głównym celem Federacji Rosyjskiej pozostaje niezmiennie uzyskanie kluczowej pozycji co najmniej w wymiarze mocarstwa regionalnego mającego wpływ na kształtowanie się sytuacji na Starym Kontynencie²⁰.

Nowym, wspomnianym już wcześniej graczem na globalnym rynku surowców energetycznych, mimo iż w tym przypadku chodzi głównie o import, jest ChRL. Państwo Środka dysponuje poważnymi środkami finansowymi, które wyrażają się w blisko 3,2 bln USD rezerw walutowych. ChRL jest także największym wierzycielem USA. Długi USA wobec ChRL w 2011 roku osiągnęły ponad 0,8 bln USD. Zapotrzebowanie na surowce energetyczne ze strony chińskiej gospodarki, jak również rozwijającego się rynku konsumenckiego rośnie. Groźba deficytu energetycznego, który zahamowałby chińską ekspansję polityczno-ekonomiczną, jest zbyt poważna, aby władze chińskie mogły ją bagatelizować. ChRL stara się przekonać Federację Rosyjską do budowy nowych gazociągów o łącznej przepustowości

²⁰ Szerzej na temat polityki energetycznej Unii Europejskiej M. Kaczmarek, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

blisko 80 mld m³ surowca rocznie, którymi gaz ziemny byłby dostarczany do ChRL²¹. Podobnie rzecz ma się w przypadku sprzedaży ropy naftowej. ChRL przez wiele lat zabiegała o budowę ropociągu, który pozwoliłby na transport rosyjskiego surowca. Władze rosyjskie przez długi okres wstrzymywały się z podjęciem decyzji. W końcu jednak przeważały argumenty natury finansowej i ropociąg będący odnogą innej wielkiej instalacji WSTO, łączącej złoża na Syberii Wschodniej z wybrzeżem Oceanu Spokojnego, w końcu powstał. Według wstępnych założeń miało nim być przesyłane blisko 15 mln ton ropy naftowej rocznie. Obecnie prowadzi się rozmowy o zwiększeniu przepustowości ropociągu²². Federacja Rosyjska skutecznie wykorzystuje ten fakt w rozmowach dotyczących zwiększenia ilości przesyłanego surowca prowadzonych z państwami UE, jak również z innymi podmiotami stosunków międzynarodowych zainteresowanymi dostawami rosyjskiego „błękitnego paliwa”. W przypadku braku ustępstw ze strony UE dotyczących choćby większego otwarcia rynku detalicznego na rosyjski gaz ziemny strona rosyjska przestrzega przed możliwością zmiany strategicznego kierunku eksportu z europejskiego na azjatycki. Wydaje się jednak, iż na razie prawdopodobieństwo takiego rozwiązania jest relatywnie niskie. Budowa nowej infrastruktury przesyłowej wiąże się z bardzo dużymi kosztami. Innym problemem jest niechęć ze strony chińskiej do ponoszenia adekwatnych w stosunku do europejskich kontrahentów Gazpromu kosztów zakupu rosyjskiego gazu ziemnego. Strona rosyjska oczekuje zbliżonych do europejskich standardów cen za surowiec. Chińczycy nie wydają się w tym zakresie chętni do kompromisu. Pozostają też kwestie polityczne: Kreml nie zamierza wzmacniać strony chińskiej przez umożliwienie dostępu do rosyjskich surowców. Umocniłoby to i tak niezwykle już silną chińską gospodarkę. Należy przy tym pamiętać, iż na obszarze kontynentu azjatyckiego ChRL to już nie tylko potencjalny, jak było dotychczas, ale faktyczny rywal Federacji Rosyjskiej. W ostatnim okresie stronie chińskiej udało się podpisać szereg umów energetycznych z państwami poradzieckiej Azji Środkowej. Do ChRL płynie już gaz ziemny z Turkmenistanu. Przy okazji władzom chińskim udało się doprowadzić do porozumienia z Uzbekistanem oraz Kazachstanem, przez terytoria których przechodzi gazociąg. Zresztą również i te dwa ostatnie państwa partycypują w wykorzystaniu powyższej instalacji, dostarczając do ChRL surowiec. Dodatkowo, o czym warto wspomnieć, Kazachstan jest eksporterem ropy naftowej na rynek chiński. Wśród ekspertów zajmujących się zarówno relacjami międzynarodowymi, jak również globalnym rynkiem surowców energetycznych pojawiły się opinie o złamaniu rosyjskiego monopolu na przesył surowców energetycznych z państw postradzieckiej Azji Środkowej bez konieczności wykorzystywania rosyjskiej infrastruktury. Wydaje się jednak, iż tak sformułowana opinia w zbyt prosty sposób przedstawia skomplikowaną rzeczywistość globalnego rynku paliw. Dla Federacji Rosyjskiej głównym rynkiem zbytu surowców energetycznych pozostaje, i w dającej się przewidzieć przyszłości ten stan rzeczy się nie zmieni, UE. Państwa wchodzące w skład UE, jak również sama instytucja starały się pozyskać do współpracy w zakresie produkcji, a także przesyłu gazu ziemnego oraz

²¹ M. Kaczmarek, *Rosja-Chiny: współpraca energetyczna największym wyzwaniem*, „Tydzień na Wschodzie” 12.10.2011.

²² M. Kaczmarek, W. Konończuk, *Rosja-Chiny: umowa o ropociąg do Danqingu jako przejaw nowego kształtu stosunków dwustronnych*, „Tydzień na Wschodzie” 30.10.2008.

ropy naftowej kraje wchodzące w skład postradzieckiej Azji Środkowej. W planach była budowa gazociągu Nabucco, którego głównym źródłem zaopatrzenia w surowiec miały być złoża azerskie oraz turkmeńskie. Inwestycji tej sprzeciwiała się strona rosyjska, która lobbowała za projektem „Południowego obejścia”. Brak typowego dla strony rosyjskiej protestu, za którym idą często sankcje polityczne oraz ekonomiczne wobec państw postradzieckiej Azji Środkowej można tłumaczyć tym, iż wiążąc Turkmenistan, Kazachstan oraz Uzbekistan z ChRL w zakresie sprzedaży gazu ziemnego oraz ropy naftowej, Federacja Rosyjska uzyskuje możliwość dalszego utrzymania monopolistycznej pozycji na rynku europejskim. Po prostu obecnie bez radykalnego zwiększenia produkcji surowców energetycznych w krajach Azji Centralnej nie ma możliwości pozyskania odpowiednich ilości ropy naftowej, jak i gazu ziemnego w celu realizacji kolejnych projektów energetycznych. W związku z powyższym monopol Federacji Rosyjskiej na Starym Kontynencie pozostaje niezagrożony, choć stronie rosyjskiej przychodzi to kosztem poważnych ustępstw na rzecz wielkiego południowego sąsiada. Otwartą kwestią pozostaje pytanie o słuszność takiego postępowania, a przynajmniej o jego dalekowzroczność²³.

Ropa naftowa i gaz ziemny jako narzędzie kreacji polityki wewnętrznej

W pierwszej dekadzie istnienia odnowionej państwowości rosyjskiej sektor odpowiedzialny za produkcję ropy naftowej i gazu ziemnego osiągał znacznie gorsze rezultaty, niż miało to miejsce w czasach ZSRR. Poważne spadki dotyczyły w szczególności wydobywania ropy naftowej. Podczas gdy w szczytowym dla produkcji „czarnego złota” 1987 roku w ZSRR wydobyto blisko 630 mln „czarnego złota”, to już z początkiem lat 90. XX wieku skala produkcji zmalała dwukrotnie, osiągając zaledwie 300 mln ton ropy naftowej rocznie. Oczywiście, Federacja Rosyjska nie miała już dostępu do źródeł kazachskich, turkmeńskich, azerskich, nie mówiąc już o innych krajach byłego ZSRR, nie mniej jednak skala zapaści była znacząca. Jeśli nawet nie można jednoznacznie stwierdzić, iż mieliśmy do czynienia z kryzysem branży naftowej, to na pewno branża ta stanęła w obliczu stagnacji. Okres pierwszej dekady XXI wieku to czas tworzenia się zrębów rosyjskiego kapitalizmu, któremu bliżej było do praktyk leseferystycznych niż do zachodniego modelu gospodarczego. W tym czasie powstały oparte na biznesie naftowym wielkie fortuny rosyjskich oligarchów. Berezowski, Gusiński, Chodorkowski, Abramowicz – to tylko niektóre ze znanych postaci związanych bezpośrednio z rynkiem paliw lub też czerpiących z obecności na nim poważne korzyści mierzone zarówno wynikami finansowymi, jak i pozycją społeczną. Powyższe fortuny powstały w niejasnych okolicznościach, a tempo ich pomnażania wskazywało w sposób jednoznaczny na łamanie prawa. Dojście Władimira Putina do władzy położyło kres działalności wielu spośród wymienionych powyżej potentatów. Prywatny biznes został wyparty za pomocą struktur państwowych reprezentowanych przez nomenklaturę wywodzącą się z kręgu osób zbliżonych do Władimira Putina, określanych często obiegowym mianem „Grupy Petersburskiej” lub też związanych z resortami odpowiedzialnymi za szeroko

²³ 72% zasobów gazu ziemnego znajduje się na Syberii Zachodniej, 8,3% surowca zlokalizowane jest na szelfie Morza Arktycznego, 7,9% na Syberii Wschodniej i Dalekim Wschodzie. „Błękitne paliwo” wydobywa się w Federacji Rosyjskiej na 83% całości zbadanego obszaru występowania surowca. B. Molo, *Polityka...*, s. 85.

rozumiane bezpieczeństwo publiczne. Uzyskiwane przez państwo środki ze sprzedaży ropy naftowej i gazu ziemnego miały na celu zapewnić stabilność rządów miejscowym elitom władzy. Warto przy tym podkreślić, iż wyciągnięto wnioski z przeszłości i częścią zysku postanowiono podzielić się ze społeczeństwem. Podniesiono świadczenia emerytalne, wzrosły płace w budżetówce, stworzono bardziej przyjazny system dla osób wychowujących lub spodziewających się dzieci, co przyczyniło się do zahamowania tempa spadku liczby ludności Federacji Rosyjskiej²⁴. Nic więc dziwnego, iż po latach „jelcynowskiej smuty” okres relatywnie stabilnych rządów Władimira Putina spotkał się ze wsparciem lub przynajmniej akceptacją ze strony Rosjan. Aparat władzy wykorzystywał środki finansowe ze sprzedaży ropy naftowej i gazu ziemnego nie tylko w celu wzmocnienia nadwątlonych kryzysem struktur państwa. Uzyskane z eksportu „błękitnego paliwa” oraz „czarnego złota” pieniądze zasilaty budżet partii rządzącej, służyły do swoistego korumpowania elit intelektualnych, które w zamian za uzyskiwane środki wspierały władze w ich działaniach. W końcu zaś służyły umocnieniu resortów siłowych odpowiedzialnych nie tylko za obronę granic państwa, ale zwłaszcza za bezpieczeństwo wewnętrzne. Te ostatnie zaś było utożsamiane z bezpieczeństwem elity władzy.

Mimo niejasnych do końca przepływów finansowych na linii firmy zajmujące się produkcją surowców energetycznych–państwo środki finansowe uzyskane ze sprzedaży surowców energetycznych przyczyniły się do stabilizacji sytuacji wewnętrznej państwa. Niestety, ten stosunkowo łatwy pieniądz negatywnie wpłynął na procesy modernizacyjne nie tylko w przemyśle, ale również w sektorze usług społecznych. W dalszym ciągu nie udało się zreformować systemu ubezpieczeń społecznych, służby zdrowia. Z czasem może to doprowadzić do fatalnych dla budżetu państwa konsekwencji. W Federacji Rosyjskiej jeszcze do niedawna powszechną praktyką było uchylanie się od płacenia podatków, obecnie sytuacja ta jednak ulega poprawie²⁵. Do pewnego stopnia sytuacja taka była pochodną monokulturowości gospodarczej państwa. Łatwość, z jaką państwo rosyjskie je dostaje, odstręcza od poszukiwania ich gdzie indziej. Fatalnie wpływa to na funkcjonowanie systemu finansów państwa. Przyczynia się do tak narastających latami procesów korupcji, nepotyzmu. Uzyskiwane ze sprzedaży ropy naftowej środki finansowe nie służą również budowie społeczeństwa obywatelskiego, co przenosi się na brak pozytywnej ekonomicznej kreacji choćby w zakresie małego i średniego biznesu, który w Rosji w przeciwieństwie do wysoko rozwiniętych państw szeroko rozumianego Zachodu jest po prostu słaby. Wyraźnie więc widać, iż niedokończone przez Władimira Putina reformy zapoczątkowane jeszcze za kadencji jego poprzednika negatywnie oddziałują na politykę wewnętrzną władz rosyjskich. Monokulturowość gospodarcza umacnia tylko powyższe negatywne tendencje.

²⁴ Mimo iż liczba ludności Federacji Rosyjskiej nadal spada, to należy odnotować wyraźne wyhamowanie tempa trendu spadkowego, które do połowy pierwszej dekady XXI wieku przybrało formy katastrofy demograficznej. Szerzej na temat ostatniego spisu powszechnego przeprowadzonego w 2010 roku w Federacji Rosyjskiej K. Jarzyńska, *Wyniki spisu powszechnego 2010 – pogłębiający się kryzys demograficzny w Rosji*, „Tydzień na Wschodzie” 21.12.2011.

²⁵ W Rosji ściągальność podatków wzrosła do 95–96 procent, <http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,33406,1702311.html> [dostęp: 16.11.2011].

Wpływ produkcji surowców energetycznych na tempo procesów modernizacyjnych

Gospodarka Federacji Rosyjskiej określana jest przymiotnikiem „monokulturowa”. Wynika to z faktu niewspółmiernie wysokiego udziału ropy naftowej i gazu ziemnego w generowaniu rosyjskiego PKB. Operacja prawidłowego zbilansowania budżetu jest zależna od cen za surowce energetyczne na globalnym rynku paliw. W przypadku koniunktury rosyjski budżet często mógł wykazać się nadwyżką dochodów nad wydatkami. Gdy na rynkach finansowych zapanowały tendencje spadkowe, skala deficytu była na tyle wysoka, iż rząd rosyjski musiał się ratować, wykorzystując środki z utworzonego na wypadek kryzysu funduszu stabilizacyjnego. Ten ostatni był skonstruowany z wykorzystaniem środków uzyskiwanych ze sprzedaży ropy naftowej. To właśnie pieniądze pochodzące z funduszu stabilizacyjnego uratowały Federację Rosyjską w pierwszym okresie globalnego kryzysu, który objął ją również swoim zasięgiem, przed finansową zapaścią.

Największym jednak problemem związanym z wykorzystaniem surowców energetycznych w celu bilansowania gospodarczego jest utrzymywanie archaicznej struktury. Mając do dyspozycji środki finansowe pochodzące ze sprzedaży surowców energetycznych, rosyjskie władze, a w ślad za nimi przedsiębiorcy związani z sektorem energetycznym, nie widzą narastających potrzeb modernizacyjnych. Nie ma też presji na wprowadzenie w życie koniecznych reform. System ekonomiczny kraju pogrąża się w stagnacji. Stan taki powoduje, iż w wielu branżach przemysłu, sferze usług Federacja Rosyjska zaczyna wyraźnie odstawać już nie tylko od państw Starego Kontynentu, USA, ale co gorsza od wschodzących potęg azjatyckich, takich jak ChRL czy Korea Południowa. Gospodarka rosyjska nastawiona na szybki zysk pochodzący ze sprzedaży surowców energetycznych nie jest dobrym obszarem do zastosowania nowoczesnych technologii. Dotyczy to również sektora energetycznego, który wykorzystuje w przeważającym stopniu to, co stanowi spuściznę z czasów ZSRR. Charakteryzowała się ona marnotrawieniem potencjału produkcyjnego, nieefektywnym zagospodarowaniem złóż. Gdy do tego wszystkiego jeszcze dodać starzejące się linie przesyłowe surowców energetycznych, widać wyraźnie, iż przyszłość rosyjskiej gospodarki opartej na zyskach z eksportu ropy naftowej i gazu ziemnego budzi wiele zastrzeżeń²⁶.

Nie oznacza to jednak, iż władze rosyjskie nie są zainteresowane modernizacją gospodarki lub że nie zdają sobie sprawy z wyzwań, które stoją przed państwem rosyjskim. Problem tkwi w spuściźnie historycznej, społecznej oraz cywilizacyjno-tożsamościowej. Zarówno rosyjskie elity władzy, jak i znacząca część społeczeństwa z nostalgią odnoszą się do czasów, kiedy ZSRR był drugim po USA supermocarstwem, potęgą militarną, która wywarła trudny do przecenienia wpływ na rozwój relacji międzynarodowych w okresie Zimnej Wojny. Okres po upadku ZSRR, w tym zwłaszcza pierwsze dziesięciolecie trudnej suwerenności, przyniósł Federacji Rosyjskiej, a w szczególności jej mieszkańcom, wiele rozczarowań. Powszechny brak perspektyw nierozłącznie związany z fatalnie funkcjonującą gospodarką, podatną na wszelkiego rodzaju patologie charakterystyczne dla okresu przejściowego, otwierał długą listę problemów, z którymi przyszło się zmagać władzom rosyjskim.

²⁶ Modernizovat energietiku cieszyli za 11 trilionow rubli, <http://www.lenta.ru/news/2012/01/20/modernisation/> [dostęp: 20.01.2011].

Skala korupcji, nepotyzm, permanentny paraliż struktur państwowych oraz brak jasnej wizji rozwoju państwa przyczyniły się do wyraźnego spadku znaczenia Rosji na arenie międzynarodowej. Status finansowy statystycznego Rosjanina w odniesieniu do czasów radzieckich wyraźnie się pogorszył. Dojście do władzy ekipy Władimira Putina zahamowało negatywne tendencje, ustabilizowało sytuację wewnętrzną, pozwoliło w zamian za zyski, które przyniósł Federacji Rosyjskiej handel surowcami energetycznymi, na względną stabilizację. Władimir Putin sprawował swoje rządy, odwołując się do resentymentów za utraconą mocarstwowością, wykorzystując w celu odbudowy utraconej przez Rosję na arenie międzynarodowej pozycji surowce energetyczne. To jednak, co zdawało egzamin w pierwszej dekadzie XXI wieku, obecnie jest zbyt małym atutem w walce o budowę nowej, potężnej Rosji. Władimir Putin wraz ze wspierającą go ekipą rządową zdają sobie sprawę z konieczności przedstawienia gospodarki z jej energetycznego wymiaru na oparty na wysokich technologiach. Stali się oni jednakże w dużym stopniu zakładnikami sytuacji, w której znacząca część społeczeństwa jest beneficjentem obecnego stanu rzeczy, podobnie zresztą jak i elity, co powoduje brak poważnej akceptacji dla koniecznych reform. Te zaś są niezbędne dla dalszego prawidłowego funkcjonowania państwa. Jak na razie jednak zostały zwieszone ze względów polityczno-ekonomicznych. Więcej ze strony władz jest w tej mierze deklaracji niż efektywnych działań. Brak reform spowodował, iż Rosjanie dysponują technologiami bądź to wytworzonymi w czasach radzieckich lub przekazywanymi im obecnie przez Zachód, te zaś są z reguły przestarzałe, na nowsze strona rosyjska nie ma co liczyć. Co prawda pewne, korzystne zmiany w zakresie odchodzenia od gospodarki monokulturowej są zauważalne, jednakże ich skala wydaje się za małą, aby móc mówić o nowym gospodarczym otwarciu²⁷. Przykładem pozytywnych zmian jest budowa nowoczesnego systemu nawigacji satelitarnej Glonas, drugiego po GPS systemu o charakterze globalnym. To ważne osiągnięcie rosyjskiej nauki²⁸. Niewątpliwie wykorzystanie aktywów finansowych będących pochodną zysków ze sprzedaży ropy naftowej i gazu ziemnego przyczyniło się do rozwoju technologii w przemyśle zbrojeniowym. Przykładem tego – budowa samolotu myśliwskiego „piątej generacji” czy nowoczesnych okrętów atomowych klasy „Borej”, wyposażonych w rakietę balistyczną nowej generacji „Buława”. Za pozytywny sygnał należy uznać zapowiedź stworzenia rosyjskiego odpowiednika zachodnich „dolin krzemowych”, miejsca gdzie dzięki kadrze naukowej mają być generowane patenty gospodarcze i wysokie technologie. Poważne założenia dotyczące wykorzystania zysków ze sprzedaży surowców energetycznych dla modernizacji gospodarczej państwa niesie za sobą Strategia Energetyczna Federacji Rosyjskiej do 2030 roku. Zakłada ona zwiększenie wydobycia ropy naftowej do poziomu 530–550 mln ton oraz gazu ziemnego do 880–940 mld m³ surowca rocznie. Spaść za to ma

²⁷ Według zachodnich analityków, dyplomatów korzystniejszym dla Federacji Rosyjskiej gwarantem głębokiej modernizacji państwa byłby Dmitrij Miedwiediew: „Dla Miedwiediewa hasło modernizacji jest pojęciem niezwykle szerokim, a zarazem głównym hasłem programu politycznego, o tyle dla Putina nie stanowi podstawowego punktu odniesienia i oznacza raczej plan mniej radykalnych reform, niż wynika to z koncepcji gospodarza Kremla”. Cyt. za: A. Curanović, S. Kardaś, *Rosja...*, s. 55.

²⁸ Glonas rozszerzy swoją obecność na rynku światowym, <http://polish.ruvr.ru/2011/07/22/53600233.html> [dostęp: 10.08.2011].

wkład surowców energetycznych w strukturę PKB – i to blisko o 1,7 raza, powinien również ulec redukcji udział w strukturze rosyjskiego eksportu. Według Strategii spadek będzie znaczący, ponieważ blisko trzykrotny. Tak dobre wyniki mają być osiągnięte wskutek przeprowadzenia poważnych inwestycji w dziedzinie wysokich technologii. Trudno dziś jednoznacznie stwierdzić, czy założenia te są możliwe do realizacji. Istotne jest jednak dostrzeżenie, a następnie do pewnego stopnia docenienie istniejącego problemu przez władze rosyjskie²⁹.

Wiele pozytywnych zmian można również odnotować na rynkach finansowych. Środki pozyskane ze sprzedaży ropy naftowej i gazu ziemnego w dużym stopniu zasiłyły system bankowy Federacji Rosyjskiej. Wpłynęło to pozytywnie na transformację systemu bankowego państwa, w którym wykorzystano wiele nowych, często niestosowanych na szeroką skalę na Zachodzie nowoczesnych technologii finansowo-informatycznych. Przykładem jest rosyjskie przodownictwo w płatnościach mobilnych i zbliżeniowych. Szczególnie w ostatnim okresie dał się zauważyć wzrost zawieranych za pomocą nowoczesnych technologii transakcji. Wzrost ten byłby znacznie wolniejszy, gdyby nie wielkość obrotów środkami pochodzącymi ze sprzedaży surowców energetycznych³⁰.

Jeśli władzom rosyjskim uda się tylko w części zrealizować powyższe zamierzenia, to powinny się one przyczynić do zmiany oblicza Federacji Rosyjskiej, państwa, które przez wielu ekspertów uznawane jest w dalszym ciągu jedynie za strategicznego dostawcę surowców, nie zaś za poważnego partnera gospodarczego. Pewne nadzieje w tym zakresie daje akcesja Federacji Rosyjskiej w Struktury Światowej Organizacji Handlu (WTO). Wydaje się jednak, iż konieczne zmiany następują zbyt wolno i mają mocno ograniczony charakter, aby mogły przynieść w stosunkowo szybkim okresie pożądane przez rosyjskich planistów rezultaty.

Zakończenie

Obserwując obecną sytuację polityczną w Federacji Rosyjskiej, należy zauważyć, iż trudno spodziewać się radykalnych zmian w polityce energetycznej znajdujących wyraz w nowym, wizjonerskim spojrzeniu na gospodarkę. Procesy modernizacyjne przebiegać będą nadal w relatywnie wolnym tempie. Aby jednak stanowić poważny bodziec dla przemian na szeroką skalę, które przyniosłyby ze sobą zerwanie z monokulturowym modelem, potrzeba prawdziwej rewolucji mentalnej nie tylko w wymiarze technologicznym czy strukturalnym. Można się za to spodziewać dalszej kontynuacji polityki ze strony władz rosyjskich polegającej na próbie utrzymania monopolistycznej pozycji na europejskim rynku energetycznym oraz wyważonej z przyczyn ekonomicznych, ale również politycznych ekspansji w kierunku azjatyckim. Wiele zależy jednak od możliwości zwiększenia mocy produkcyjnych rosyjskiego sektora surowców energetycznych. Nie można też zapominać, iż brak reform społeczno-politycznych może w przyszłości zachwiać obecnym porządkiem opierającym się na Władimirze Putinie jako silnym przywódcy narodu. Pytanie: Co

²⁹ Rząd zatwierdził *Strategię Energetyczną Federacji Rosyjskiej do 2030 roku*, „Tydzień na Wschodzie” 02.11.2009.

³⁰ P. Nyczaj, *Turcy i Rosjanie skorzy do płatności mobilnych i zbliżeniowych*, <http://prnews.pl/analizy/turcy-i-rosjanie-skorzy-do-platnosci-mobilnych-i-zblizeniowych.shtml> [dostęp: 10.08.2011].

dalej po Putinie, pozostaje otwarte i w nim zawiera się również kwestia przyszłości rosyjskiego sektora energetycznego.

Bibliografia

- Curanović A., Kardaś S., *Rosja w WikiLeaks*, Warszawa 2011.
- Czajkowski M., *Rosja w Europie. Polityka bezpieczeństwa europejskiego Federacji Rosyjskiej*, Kraków 2003.
- Dubas A., Rogoża J., Wiśniewska I., *Rosja w kryzysie: rok pierwszy*, Raport Ośrodka Studiów Wschodnich (OSW) <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/raport-osw/2010-01-27/rosja-w-kryzysie-rok-pierwszy> [dostęp 17.10.2011].
- Gadomski W., *Sny Rosji o potęgę*, „Gazeta Wyborcza” 09.02.2011.
- Gębski P., *Federacja Rosyjska. Przewodnik dla przedsiębiorców*, Warszawa 2006.
- Georgiejewicz A., *Bagatstwa Rassiji Marskim Dnom Prirastut*, http://www.gazprom.ru/comments/2004/02/181110_9791.shtml
- Janusz B., *Bezpieczeństwo energetyczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, [w:] A. Le-gocka, K. Malak (red.), *Polityka zagraniczna i bezpieczeństwa na obszarze Wspólnoty Niepodległych Państw*, Warszawa 2008.
- Jarzyńska K., *Wyniki spisu powszechnego 2010 – pogłębiający się kryzys demograficzny w Rosji*, „Tydzień na Wschodzie” 21.12.2011.
- Kaczmarek M., *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Kaczmarek M., *Rosja-Chiny: współpraca energetyczna największym wyzwaniem*, „Tydzień na Wschodzie” 12.10.2011.
- Kaczmarek M., Konończuk W., *Rosja-Chiny: umowa o ropociągu do Danqingu jako przejaw nowego kształtu stosunków dwustronnych*, „Tydzień na Wschodzie” 30.10.2008.
- Kardaś Sz., *Aspekty transformacji systemowej w Rosji*, [w:] S. Bieleń, A. Skrzypek (red.), *Rosja. Refleksje o transformacji*, Warszawa 2010.
- Kisielewski T.A., *Schyłek Rosji*, Poznań 2007.
- Kłaczynski R., *Ropa naftowa i gaz ziemny obszaru postradzieckiego. Rola i znaczenie surowców energetycznych w polityce Kremla*, Kraków 2010.
- Kotkin S., *Armagedon był o krok*, Warszawa 2009.
- Łoskot A., *Potencjał eksportowy obszaru postradzieckiego – jego znaczenie i podstawowe problemy związane z jego wykorzystaniem*, [w:] A. Łabuszewska (red.), *Kłopotliwe bogactwo – sytuacja i perspektywy sektorów ropy naftowej i gazu na obszarze byłego ZSRR*, Warszawa 2003.
- Łukaszuk L., *Współpraca i spory międzynarodowe na morzach. Wybrane zagadnienia prawa, polityki morskiej i ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Molo B., *Polityka bezpieczeństwa energetycznego Federacji Rosyjskiej*, [w:] E. Cziomer (red.), *Międzynarodowe bezpieczeństwo energetyczne*, Kraków 2008.
- Nyczaj P., *Turcy i Rosjanie skorzy do płatności mobilnych i zbliżeniowych*, <http://prnews.pl/analizy/turcy-i-rosjanie-skorzy-do-platnosci-mobilnych-i-zblizeniowych.shtml>
- Paszyk E., *Debiut Gazpromu na rynku LNG*, „Tydzień na Wschodzie” 24.02.2009.
- Potulski J., *Współczesne kierunki rosyjskiej myśli geopolitycznej. Między nauką, ideologicznym dyskursem a praktyką*, Gdańsk 2010.
- Varese F., *Mafia rosyjska. Prywatna ochrona w nowej gospodarce rynkowej*, Warszawa 2009.

Wasilewski A., *Ropa naftowa w polityce Rosji*, Kraków 2005.

Zajączkowski W., *Rosja i narody. Ósmy kontynent. Szkic dziejów Eurazji*, Warszawa 2009.

The importance of fuels for the Russian economy, society and external relations. Loss and profit account

Abstract

The author presents the complex issue of using fuels as a tool in Kremlin's policy, both in its internal and external dimension. He draws particular attention to the problem of the monocultural character of economy of the Russian Federation and the consequences that may arise from the country's excessive dependency on fuels (so called monocultural character of the country).

Key words: security, fuels, monocultural character of economy

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica VIII (2012)

Andrzej Kozera, Łukasz Kozera

Instytut Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie

Bezpieczeństwo transakcji kredytowych w świetle regulacji nadzoru bankowego

Wstęp

Kredyty odgrywają w Polsce coraz większą rolę gospodarczą. Są one istotnym elementem finansowania przeważającej części inwestycji produkcyjnych i mieszkaniowych, mają również znaczny wpływ na konsumpcję, szczególnie w zakresie dóbr użytku trwałego¹. Operacje kredytowe mają istotne znaczenie dla banków – przypada na nie około 50% wszystkich aktywów bankowych. Zapewniają one przeszło połowę zysków banków. Bez kredytów rozwój gospodarczy byłby wolniejszy².

Kredyt to stosunek ekonomiczny polegający na odstąpieniu przez jedną ze stron (wierzyciela) drugiej stronie (dłużnikowi) określonej wartości w pieniądzu lub w towarze, w zamian za obietnicę zwrotu równowartości w ustalonym terminie, łącznie z wynagrodzeniem za jej udzielenie (procentem). Termin ten wywodzi się od łacińskiego *credo*, co oznacza: wierzę, ufam³.

Duża część aktów prawnych wchodzących w skład prawa bankowego została poświęcona problematyce kredytów i nadzoru nad kredytową działalnością banków. W samej ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe kredytom został poświęcony cały rozdział zatytułowany *Kredyty i pożyczki pieniężne oraz zasady koncentracji wierzytelności*⁴. Artykuł 69 powyższej ustawy wyjaśnia podstawowe znaczenie terminu „kredyt” używanego w przepisach prawa bankowego jako przedmiotu świadczenia kredytodawcy w łączącym go z kredytobiorcą stosunku zobowiązaniowym. Tym przedmiotem jest kredyt w znaczeniu ekonomicznym. Stosunkiem zobowiązaniowym jest umowa kredytu, w której bank zobowiązuje się

¹ Duże znaczenie w rozwoju gospodarki kapitalistycznej przypisywał kredytowi bankowemu J. Schumpeter. W swojej teorii rozwoju gospodarczego aktywną rolę przypisał kredytowi udzielanemu przez banki, wychodząc z założenia, że kredyt w swej istocie ekonomicznej jest instrumentem kreowania siły nabywczej. Zob. J. Schumpeter, *Kapitalizm – socjalizm – demokracja*, Warszawa 1995.

² Z. Dobosiewicz, *Kredyty i gwarancje bankowe*, Warszawa 2007, s. 9; zob. I. Heropolińska (red.), *Kredyty i gwarancje bankowe*, Warszawa 2006; M. Wysocki, *Poradnik inspektora bankowego*, Warszawa 1999; R. Patterson, *Poradnik kredytowy dla bankowców*, Warszawa 1995.

³ R. Milewski, *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Warszawa 1999, s. 334.

⁴ Rozdział V Prawa bankowego.

oddać do dyspozycji kredytobiorcy na czas oznaczony kwotą środków pieniężnych z przeznaczeniem na ustalony cel. Kredytobiorca zaś zobowiązuje się do korzystania z niej na warunkach określonych w umowie, zwrotu kwoty wykorzystanego kredytu wraz z odsetkami w oznaczonych terminach oraz zapłaty prowizji od udzielonego kredytu⁵.

Zarys polskiego systemu bankowego

Przeprowadzona w 2004 r. nowelizacja prawa bankowego miała na celu zbliżenie zasad działania banków w Polsce i w Europie Zachodniej. Istotną zmianą było wprowadzenie tzw. outsourcingu bankowego, tzn. legalnego przenoszenia przez banki niektórych czynności bankowych na zewnątrz ich struktury organizacyjnej. Udzielanie kredytów nadal pozostaje czynnością bankową. Jednak może ona być w pewnym stopniu wykonywana przez inne jednostki nadzorowane i kontrolowane przez bank⁶.

Z przepisu art. 69 Prawa bankowego wynika rozróżnienie kredytu i pożyczek⁷. Kredyt bowiem musi być udzielany na określony cel, zaś pożyczka – niekoniecznie⁸. Poza tym pożyczek może w praktyce udzielać każdy. Problemy z tym związane reguluje kodeks cywilny⁹. Banki natomiast mają wyłączność na udzielanie kredytów. Warto zastanowić się, co to oznacza w praktyce. Jeżeli wierzytelność jest regularnie spłacana, w zasadzie nie ma różnicy między kredytem a pożyczką. Można udzielić pożyczki tak samo oprocentowanej jak kredyt, podobnie uregulować spłatę itp. Prawdziwa różnica między kredytem a pożyczką uwidacznia się wtedy, gdy wierzytelność nie jest spłacana. Pożyczkodawca, który chce odzyskać pieniądze, musi wytoczyć pożyczkobiorcy powództwo cywilne. Proces sądowy może trwać nawet kilka lat. Zupełnie inaczej wygląda sprawa, jeżeli chodzi o kredyt. Tutaj najczęściej powództwo sądowe nie jest potrzebne. Kredytodawca wystawia bankowy tytuł egzekucyjny, który po zatwierdzeniu przez sędziego staje się tytułem wykonawczym dla komornika wskazanego przez bank. Komornik ten przeprowadza egzekucję wierzytelności, tj. przejmuje zabezpieczenie kredytu i sprzedaje je. Pozwala to na przynajmniej częściowe pokrycie należności wobec wierzyciela. Różnica pomiędzy kredytem a pożyczką jest więc znaczna.

Oprócz skomentowanego powyżej przepisu w rozdziale V Prawa bankowego szczegółowo uregulowane zostały takie kwestie, jak zawartość umowy kredytowej, określenie zdolności kredytowej, sprawa koncentracji wierzytelności i postępowanie banku w przypadku zagrożeń spłaty kredytu. Ponadto ustawa nakłada na banki liczne ograniczenia, mające na celu powstrzymanie go przed podejmowaniem

⁵ Art. 69 Prawa bankowego.

⁶ Zob. D. Daniluk, S. Niemierka, *Nowe prawo bankowe na tle regulacji ostrożnościowych Unii Europejskiej*, „Prawo Bankowe” 1998, nr 1, s. 107.

⁷ Przy uwzględnieniu treści art. 78 Prawa bankowego.

⁸ W praktyce jednakże występują przypadki kredytów, których nikt nie kontroluje ze względu na przeznaczenie środków. Dotyczy to kredytów: lombardowego, gotówkowego i kredytów studenckich. Mamy więc do czynienia z przepisami, które nie są w pełni wprowadzone w życie. Z. Dobosiewicz, *Kredyty...*, s. 14.

⁹ Art. 720–724 kc.

nadmiernego ryzyka. Wprowadzono też pewne prawa chroniące klientów banku. Przed nadmiernym ryzykiem ma chronić bank m.in. ograniczenie wielkości kredytowania jednego przedsiębiorstwa do 20% wartości kapitałów własnych banku. W praktyce oznacza to, że mały lub średni bank nie może udzielić finansowania jednemu przedsiębiorstwu. W przypadku bowiem jego niewypłacalności byłby zagrożony także sam bank. Do innych ograniczeń należy zakaz udzielania kredytów właścicielom banku i jego pracownikom na warunkach korzystniejszych niż dla zwykłych klientów. Obejmuje to również członków zarządu i rady nadzorczej¹⁰. W dalszych rozdziałach ustawy omówiono m.in. sprawy związane z przejmowaniem zabezpieczeń, w tym bardzo istotny bankowy tytuł egzekucyjny. Uregulowane są również kwestie tajemnicy bankowej.

Wiele zagadnień dotyczących kredytów i wierzytelności bankowych jest uregulowanych w innych ustawach. Dla kredytobiorców istotne znaczenie mają uchwalane co roku ordynacje podatkowe, określające między innymi możliwości odliczeń podatkowych z tytułu spłat kredytu. Z kolei dla banków istotne znaczenie ma kodeks cywilny i ustawa o księgach wieczystych i hipotece¹¹. Dzięki nim bank może stosować zabezpieczenia hipoteczne. Dla obu stron duże znaczenie ma ustawa o kredycie konsumenckim, w szczegółowy sposób normująca sprawy dotyczące większości kredytów dla ludności¹². Liczne zagadnienia związane z kredytami zostały unormowane w ustawach specjalistycznych. Należy do nich ustawa o listach zastawnych i bankach hipotecznych, w której szczegółowo nakreślone zostały prawne ramy kredytów udzielanych przez banki hipoteczne¹³. Pewien wpływ na działalność kredytową i zabezpieczenie wierzytelności banków ma też ustawa o rachunkowości¹⁴. Normuje ona bowiem sprawozdawczość bankową. Na przykład wprowadzone od 2006 r. zmiany w klasyfikacji rezerw wpływają na politykę banków w stosunku do tzw. złych kredytów, skłaniają banki do szybkiej sprzedaży wierzytelności z tytułu należności straconych¹⁵.

Rygory udzielania kredytu przez banki

Pomimo że ustawy i wydawane na ich podstawie zarządzenia nadzoru bankowego bardzo dużo uwagi poświęcają kredytom, normują jednak tylko niektóre aspekty działalności kredytowej banków. Regulacje prawne nie dotyczą wielu podstawowych zagadnień. Przykładem jest choćby wysokość oprocentowania i prowizje pobierane przez bank, czy sposób spłaty kredytu. Ustawy jednoznacznie nakazują bankom informowanie klienta o wszystkich kosztach kredytu i zakazują wprowadzania dodatkowych opłat po podpisaniu umowy, natomiast sam koszt

¹⁰ Art. 79 Prawa bankowego.

¹¹ Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, Dz.U. z 2001 nr 124, poz. 1361 ze zm.

¹² Ustawa z dnia 20 lipca 2001 r. o kredycie konsumenckim, Dz.U. z 2001 nr 100, poz. 10081 ze zm.

¹³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o listach zastawnych i bankach hipotecznych, Dz.U. z 2003 nr 99, poz. 919 ze zm.

¹⁴ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz.U. z 2002 nr 76, poz. 694, ze zm.

¹⁵ Z. Dobosiewicz, *Kredyty...*, s. 12.

kredytu zależy wyłącznie od banku. Jedyne ograniczenia w tym zakresie wprowadza ustawa o zwalczaniu lichwy¹⁶. Pozwala ona jednak stosować bankom wysoki pułap oprocentowania i prowizji. Oczywiście przy ustalaniu kosztu kredytu bank bierze pod uwagę sytuację na rynku finansowym. Często jednak nawet sposób naliczania oprocentowania i prowizji kredytowej nie zawsze jest jednakowy. Nie narzuca się także bankowi żadnych obowiązków w zakresie rodzajów udzielanych kredytów¹⁷.

Banki w Polsce, zależnie od przyjętych kryteriów, stosują bardzo różne podziały kredytów. Ani nadzór bankowy, ani Ministerstwo Finansów nie starały się nawet sklasyfikować ich nazewnictwa¹⁸. Na potrzeby niniejszego opracowania można przyjąć następujące kryteria podziału kredytów:

- podział kredytów ze względu na okres kredytowania,
- kredyty gotówkowe i bezgotówkowe,
- kredyty komercyjne i preferencyjne,
- kredyty złotowe i dewizowe,
- podział kredytu ze względu na typ rachunku bankowego,
- podział ze względu na przeznaczenie kredytu¹⁹.

Do podstawowych kryteriów kredytów zalicza się okres kredytowania. Jest to czas od uzyskania kredytu do jego całkowitej spłaty. Według tego kryterium dzieli się kredyty na: krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe. Krótkoterminowe przyznawane są na okres roku. Kredyty średnioterminowe – od 1 do 5 lat, a kredyt długoterminowy na dłużej niż 5 lat. Obecnie w Polsce kredyty krótkoterminowe stanowią około 90% ogólnej liczby kredytów, a kredytów średnio- i długoterminowych jest stosunkowo mało. Inaczej nieco ta struktura kształtuje się pod względem ich masy kapitałowej. Na kredyty krótkoterminowe przypada około 40% całkowitej ilości pieniądza zaangażowanego przez banki w akcję kredytową. Natomiast na dwa pozostałe typy kredytów po około 30%. Kredyty krótkoterminowe to głównie kredyty inwestycyjne, ale także np. samochodowe. Kredyty długoterminowe to przeważnie produkty bankowe dwóch typów: wielkie kredyty inwestycyjne i ostatnio masowo udzielane kredyty budowlano-mieszkaniowe. Te ostatnie są przeznaczone na sfinansowanie potrzeb w zakresie szeroko rozumianego budownictwa mieszkaniowego. Najczęściej banki nazywają je kredytami hipotecznymi²⁰.

Przyjmując za kryterium podziału formę płatności, możemy podzielić kredyty na gotówkowe i bezgotówkowe. Pierwsze z nich są w całości wypłacane w gotówce. Obecnie stanowią one małą część ogólnej liczby kredytów. Powodem tego jest łatwość malwersacji pieniędzy²¹. Dlatego też banki preferują kredyty bezgotówkowe. Bank wypłaca wówczas pieniądze wprost na konto wykonawcy lub dostawcy usług

¹⁶ Ustawa z dnia 7 lipca 2005r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2005 nr 157, poz. 1316.

¹⁷ Warunkiem jest, aby ich nazwy nie wprowadzały klientów w błąd.

¹⁸ M. Capiga, *Działalność kredytowa monetarnych instytucji finansowych*, Warszawa 2006, s. 25 i n.

¹⁹ Z. Dobosiewicz, *Kredyty...*, s. 77–84.

²⁰ Ibidem, s. 109.

²¹ Przykładem ich jest kredyt lombardowy, kredyt studencki czy kredyt na wykup wakacji.

kredytobiorcy. Jedynie wyjątkowo dostaje on na rękę część pieniędzy, co najczęściej rygorystycznie określone jest w umowie kredytu²².

Większość kredytów bankowych zalicza się do bankowych produktów komercyjnych. Przez to pojęcie rozumieć należy kredyty, których koszty wynikają z rachunku ekonomicznego banku, przeprowadzanego w celu wygenerowania zysku. Jednak część banków udziela również kredytów preferencyjnych, tzn. takich, do których dopłacają różne instytucje publicznoprawne. Większość z nich jest przeznaczona na finansowanie ekonomicznych i społecznych celów polityki państwa. Dopłaty do kredytów preferencyjnych powodują, iż banki mogą ich udzielać na warunkach korzystniejszych niż zwykłe kredyty komercyjne. Przeważnie różnicę stanowi wysokość oprocentowania. Mechanizm kredytu preferencyjnego nie zawsze jest jednakowy. Niektóre polegają na rozłożeniu ryzyka, które bierze na siebie instytucja współfinansująca kredyt, i wówczas oprocentowanie pobierane przez bank jest przeważnie mniejsze. Inne zaś polegają na bezpośrednich dopłatach. Zwykle zasady reguluje umowa pomiędzy bankiem a instytucją państwową²³. W Polsce część kredytów jest dofinansowywana przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Otrzymuje on na ten cel specjalne dotacje z budżetu. Działając w imieniu państwa, tworzy fundusze celowe i wypłaca bankom udzielającym kredytów preferencyjnych środki do ustalonej wysokości. Czasem też pokrywa inne koszty, np. umorzeń części kredytów²⁴.

Jeśli za kryterium podziału kredytów przyjmiemy walutę, w jakiej dokonywana jest transakcja, można podzielić kredyty na złotowe i dewizowe. Kredyty dewizowe są wyrażane w poszczególnych walutach obcych²⁵. Kalkulacje kosztów również są dokonywane w tych walutach i dopiero potem przeliczane na złotówki. Wypłacane i zwracane są również w złotych po naliczeniu według kursu z danego dnia. Wyjątek stanowią kredyty przeznaczone na płatności za granicą. Te zwracane są w walucie, w jakiej zostały wypłacone.

Kolejny rodzaj kredytu określa typ rachunku bankowego służącego do ich rozliczenia. Rozróżnia się kredyty w rachunku kredytowym i bieżącym. Większość kredytów jest udzielana w rachunku kredytowym. Bank w związku z każdym kredytem otwiera specjalny rachunek, przez który dokonuje wszystkich operacji z nim związanych. Kredyty są spłacane zgodnie z normalnymi zasadami, tj. oprocentowanie jest pobierane od całego niespłaconego kapitału. Kredyt w rachunku bieżącym występuje wtedy, gdy rozliczenia odbywają się poprzez standardowy rachunek klienta. Wówczas oprocentowanie jest ustalane codziennie w stosunku do rzeczywistego salda²⁶.

Największe znaczenie dla gospodarki państwowej ma podział kredytów ze względu na przeznaczenie kredytu. Na tej podstawie najczęściej wyróżniamy trzy podstawowe grupy kredytów: gospodarcze, kredyty dla ludności i budowlano-mieszkaniowe. Często banki stosują inne nazwy wymienionych produktów. Kredyt

²² Art. 69 ust. 1 Prawa bankowego.

²³ Czasami jest to podmiot międzynarodowy lub zagraniczna instytucja rządowa.

²⁴ Na ten cel środki pochodzą często wprost z dotacji z budżetu państwa.

²⁵ Do najpopularniejszych należą dolar, euro i frank szwajcarski.

²⁶ Z. Dobosiewicz, *Kredyty...*, s. 83.

gospodarczy nazywają kredytem dla przedsiębiorstw, kredyt dla ludności – konsumpcyjnym, zaś budowlano-mieszkaniowy – kredytem hipotecznym. Bez względu na typ kredytu Prawo bankowe stanowi, że jego udzielenie następuje wyłącznie na podstawie umowy. Umowa kredytu powinna być zawarta na piśmie i określać w szczególności:

- strony umowy,
- kwotę i walutę kredytu,
- cel, na który kredyt został udzielony,
- zasady i termin spłaty kredytu,
- wysokość oprocentowania kredytu i warunki jego zmiany,
- sposób zabezpieczenia spłaty kredytu,
- zakres uprawnień banku związanych z kontrolą wykorzystania i spłaty kredytu,
- terminy i sposób postawienia do dyspozycji kredytobiorcy środków pieniężnych,
- wysokość prowizji, jeżeli umowa ją przewiduje, warunki dokonywania zmian i rozwiązania umowy²⁷.

Inna okoliczność, w wyniku której dochodzi do przejścia pewnej wartości ekonomicznej między majątkami oznaczonych osób, połączonego z powstaniem obowiązku zwrotu tej wartości przez osobę, która przysporzenie uzyskała (np. bezpodstawne wzbogacenie), nie jest udzieleniem kredytu. Rozróżnienie to ma podstawowe znaczenie, ponieważ inne przepisy stosuje się do udzielenia kredytu, inne zaś do pozostałych przesunięć majątkowych połączonych z obowiązkiem zwrotu. Na tle odmiennych niż polski systemów prawnych jest to rozwiązanie bardzo rzadkie. Mamy tutaj do czynienia z sytuacją, w której prawo bankowe, należące do gałęzi prawa finansowego, opiera swoje dyrektywy na rozwiązaniach zaczerpniętych z prawa cywilnego.

Bank uzależnia przyznanie kredytu od zdolności kredytowej kredytobiorcy. Przez zdolność kredytową rozumie się zdolność do spłaty zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami w terminach określonych w umowie. Kredytobiorca jest obowiązany przedłożyć na żądanie banku dokumenty i informacje niezbędne do dokonania oceny tej zdolności. Osobie fizycznej, prawnej lub jednostce organizacyjnej posiadającej jedynie zdolność prawną, które nie mają zdolności kredytowej, bank może udzielić kredytu pod warunkiem ustanowienia szczególnego sposobu zabezpieczenia spłaty kredytu oraz przedstawienia programu naprawy gospodarki podmiotu, którego realizacja zapewni – według oceny banku – uzyskanie zdolności kredytowej w określonym czasie²⁸. Kredytobiorca jest obowiązany umożliwić podejmowanie przez bank czynności związanych z oceną sytuacji finansowej i gospodarczej oraz kontrolę wykorzystania i spłaty kredytu²⁹.

Prowadzenie działalności kredytowej przez bank pociąga za sobą tzw. ryzyko kredytowe, na które przede wszystkim składa się obawa, że klient nie będzie w stanie zapewnić wymaganych środków pieniężnych do zwrotu kredytu

²⁷ Art. 69 Prawa bankowego.

²⁸ Zgodnie z art. 78 Prawa bankowego do umów pożyczek pieniężnych zawieranych przez bank stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zabezpieczenia spłaty i oprocentowania kredytu.

²⁹ Art. 70 Prawa bankowego.

i przeprowadzenia transakcji. Zwykle dzieje się tak z powodu bankructwa lub problemów z płynnością finansową. Długoletnia praktyka obrotu bankowego wykształciła szereg sposobów niwelowania skutków narażenia banku na mogące wyniknąć stąd straty. Zabezpieczenie interesów banku następuje zawsze kompleksowo, tzn. nie tylko na etapie egzekucji, ale również na etapach zawiązywania i trwania stosunku kredytowego³⁰. Obok zapewnienia skutecznej egzekucji należności banku z tytułu niespłaconego kredytu, zapobieżenie konieczności jej przeprowadzenia jest bowiem równie, jeśli nie bardziej, istotne. Właśnie temu celowi służy instytucja zdolności kredytowej wraz ze wszystkimi mechanizmami kontroli jej istnienia i zachowania. Najogólniej rzecz ujmując, kontrolowanie zdolności kredytowej polega na pozyskiwaniu, gromadzeniu i ocenie przez bank informacji dotyczących kondycji finansowej kredytobiorcy. Bliższe omówienie sposobów analizy zdolności kredytowej jest domeną nauk ekonomicznych. Dokonywanie analizy zdolności kredytowej klienta banku zaczyna się w chwili złożenia przezeń wniosku o udzielenie kredytu i w razie zawarcia umowy powtarza się wielokrotnie aż do zakończenia stosunku umownego.

Zabezpieczenie wierzytelności w prawie bankowym

Każdy kredyt udzielony przez bank jest obciążony ryzykiem jego niespłacenia. Bank dysponuje licznymi instrumentami prawnymi służącymi ograniczeniu zarówno ryzyka kredytowego jako takiego, jak i niwelowania jego skutków. O ile ograniczeniu ryzyka służy przede wszystkim instytucja zdolności kredytowej, o tyle eliminacji skutków niespłacenia kredytu służą prawne zabezpieczenia kredytów.

Kwestii prawnych zabezpieczeń kredytów dotyczy w szczególności art. 93 ust. 1 Prawa bankowego, zgodnie z którym w celu zabezpieczenia wierzytelności wynikających z czynności bankowych bank może żądać zabezpieczenia przewidzianego w kodeksie cywilnym i prawie wekslowym oraz zwyczajami przyjętymi w obrocie krajowym i zagranicznym. W piśmiennictwie przyjmuje się, że ustanowienie zabezpieczeń prawnych co do zasady nie jest obligatoryjne. Wyjątek zachodzi w przypadku, gdy bank decyduje się na udzielenie kredytu podmiotowi niemającemu zdolności kredytowej³¹. W praktyce natomiast banki z reguły uzyskują zabezpieczenia prawne, ponieważ spoczywają na nich ogólne obowiązki w zakresie bezpieczeństwa przyjętych do banku środków. Prawne zabezpieczenia kredytów dzieli się najczęściej na zabezpieczenia osobiste i rzeczowe.

Zabezpieczenia osobiste (nierzeczywiste) charakteryzują się odpowiedzialnością osobistą podmiotu dającego zabezpieczenie. Odpowiada ona całym swoim majątkiem do wysokości zadłużenia. Do grupy tej należą np. poręczenie według prawa cywilnego, weksel in blanco, poręczenie wekslowe oraz przystąpienie do długu.

³⁰ Po raz pierwszy obowiązek weryfikowania zdolności kredytowej przez polskie banki został określony w załączniku nr 2 do uchwały nr 263 Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 1981 r. w sprawie planu kredytowego na 1982 r., tzw. Wytyczne do polityki pieniężno-kredytowej banków na 1982 rok. Por. A. Stankiewicz, *Zdolność i wiarygodność kredytowa podmiotu gospodarczego*, „Prawo Spółek” 1997, nr 7–8, s. 40 i n.

³¹ Art. 70 ust. 1 Prawa bankowego. Szerzej: J. Koleśnik, M. Rewieński, *Zabezpieczenia w bankowości – aspekty prawne i regulacyjne*, Warszawa 2008, s. 13 i n.

Zabezpieczenia rzeczowe (rzeczywiste) ograniczają odpowiedzialność osoby dającej zabezpieczenie do poszczególnych składników jej majątku. Jednocześnie dają wierzycielowi pierwszeństwo zaspokojenia się z obciążonej rzeczy przed wierzycielami osobistymi dłużnika. Należą do nich m.in. kaucja, zastaw rejestrowy i zwykły, przewłaszczenie oraz hipoteka.

Podstawowymi formami zabezpieczenia, ustanawianymi najczęściej przez banki są:

- pisemne oświadczenie dłużnika o poddaniu się egzekucji – gdy dłużnik jest osobą, która dokonywała bezpośrednio z bankiem czynności bankowej lub osobą będącą dłużnikiem banku z tytułu zabezpieczenia wierzytelności wynikającej z tej czynności bankowej określonej w art. 97 ust. 1 i 2 Prawa bankowego,
- pełnomocnictwo do dysponowania rachunkiem bankowym, gdy dłużnik posiada rachunek bankowy, o ile nie narusza to zawartych wcześniej przez dłużnika umów.

Pozostałe formy zabezpieczenia bank ustala w porozumieniu z wnioskodawcą. Najczęściej bierze przy tym pod uwagę typowe oraz indywidualne ryzyko związane z zawarciem umowy. Analizuje więc ryzyko branży, sytuację finansową i gospodarczą wnioskodawcy, status prawny wnioskodawcy, rodzaj i wysokość wierzytelności oraz okres kredytowania. Istotnym czynnikiem jest także ewentualny wcześniejszy przebieg współpracy z wnioskodawcą lub opinie banków, z którymi ten dotychczas współpracował.

Dla banku istotne są również cechy danego zabezpieczenia. Wynikają one z przepisów ogólnych i wewnętrznych banków i dotyczą np. sposobów ustanowienia zabezpieczenia, przesłanek i zakresu odpowiedzialności wynikającej z zabezpieczenia oraz sposobu realizacji uprawnień banku. W tej materii znaczenie ma realna możliwość zaspokojenia roszczeń banku z ustanowionego zabezpieczenia w możliwie najkrótszym czasie oraz płynność tego zabezpieczenia. W przypadku zabezpieczeń rzeczowych brane pod uwagę są istniejące już obciążenia na rzeczy mającej stanowić ich przedmiot. Natomiast przy zabezpieczeniach osobistych – sytuacja finansowa i gospodarcza osoby trzeciej, zobowiązującej się do zaspokojenia roszczeń banku za wnioskodawcę. Bank często analizuje jej powiązania personalne i kapitałowe z innymi podmiotami finansowymi.

Należy przy tym zaznaczyć, że przy kredytach bank każdorazowo bierze pod uwagę możliwość zmiany podstawy tworzenia rezerw celowych na należności banku, zgodnie z zasadami określonymi w przepisach w sprawie tworzenia rezerw na ryzyko związane z działalnością banków³². Ma też możliwość uwzględnienia w rachunku wymogów kapitałowych efektu redukcji ryzyka kredytowego w wyniku przyjętych zabezpieczeń. Na wybór zabezpieczenia przez bank znaczenie ma przewidywany koszt ustanowienia zabezpieczenia. Zazwyczaj obejmuje on: należności podatkowe, w tym podatek od czynności cywilnoprawnych, opłaty skarbowe, opłaty notarialne, opłaty sądowe oraz opłaty o charakterze cywilnoprawnym. Bank musi również przewidzieć nakład pracy związany z monitorowaniem stanu zabezpieczeń oraz koszt dochodzenia roszczeń z przedmiotu zabezpieczenia. W przypadku gdy zabezpieczenie ustanawiane jest przez osoby trzecie, należy ustalić sposób, w jaki bank będzie powiadamiał o opóźnieniu w spłacie zadłużenia przez kredytobiorcę.

³² Oraz w aktualnych przepisach wewnętrznych danego banku w tym zakresie.

W sytuacji gdy wycena zabezpieczenia wypadnie niekorzystnie, bank podejmuje negocjacje z wnioskodawcą w celu ustanowienia dodatkowych zabezpieczeń w formie:

- weksla własnego in blanco,
- poręczenia cywilnego lub wekslowego podmiotów powiązanych z dłużnikiem kapitałowo lub organizacyjnie,
- pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym w innych bankach, gdy dłużnik posiada taki rachunek.

W zależności od oceny stopnia ryzyka bank stosuje jedno lub kilka zabezpieczeń jednocześnie. Ustanowienie zabezpieczenia rzeczowego nie ogranicza możliwości zaspokajania się przez bank z całego majątku kredytobiorcy lub poręczyciela. Natomiast odpowiedzialność osoby trzeciej, która udzieliła zabezpieczenia rzeczowego, ogranicza się do przedmiotu tego zabezpieczenia.

Przyjęcie zabezpieczenia przez bank wymaga formy umowy lub innego dokumentu stanowiącego podstawę ustanowienia zabezpieczenia. Wszelkie dokumenty stanowiące załączniki do umowy, a w szczególności wyceny, faktury, wyciągi z ksiąg wieczystych itp., powinny zostać sprawdzone pod względem autentyczności. Zasadą jest, że powinny także być aktualne. Wypis z księgi wieczystej nie powinien być starszy niż miesiąc od momentu złożenia w banku dokumentów, np. z wnioskiem kredytowym. Niektóre banki żądają, aby w momencie udzielenia transakcji kredytowej nie był starszy niż 3 miesiące. Wycena rzeczoznawcy majątkowego nie może być starsza niż 12 miesięcy w momencie udzielenia transakcji kredytowej.

W umowie, z której wynika wierzytelność banku, należy wymienić formę i przedmiot zabezpieczenia ze wskazaniem właściciela. Należy też podać lokalizację zabezpieczenia oraz określić terminy jego ustanowienia. W przypadku poręczenia wskazane wydaje się podanie imienia i nazwiska poręczyciela oraz jego adresu.

Zabezpieczenie wierzytelności banku z tytułu udzielonego kredytu bądź innego zobowiązania powinno zostać dokonane przed jego uruchomieniem. W przypadku hipoteki lub zastawu rejestrowego bank może określić odmienny termin ustanowienia zabezpieczenia. Nie może dotyczyć to terminu złożenia wniosku o wpis hipoteki lub zastawu rejestrowego do właściwego sądu oraz terminu podpisania aktu notarialnego, gdy wniosek o wpis hipoteki jest zawarty w treści aktu notarialnego. Bank może zażądać, aby majątek przyjęty na zabezpieczenie ubezpieczyć, następnie zaś dokonać cesji praw z polis ubezpieczeniowych na bank w całym okresie obowiązywania umowy, z której wynika jego wierzytelność. Dzieje się tak najczęściej w przypadku przyjęcia zabezpieczenia w postaci zastawu rejestrowego lub zwykłego na rzeczach ruchomych, hipoteki na nieruchomości lub przewłaszczenia rzeczy ruchomych. Bank może odstąpić od ubezpieczenia takiego majątku, gdy ze specyfiki danego przedmiotu zabezpieczenia wynika, że ryzyko utraty jego wartości na skutek zdarzeń losowych nie występuje lub jest znikome. Odstąpienie od tej formy zabezpieczenia powinno być stwierdzone na piśmie, np. może je zawierać decyzja kredytowa³³. Jeżeli zabezpieczenie zostanie ustanowione przez osobę trzecią, w umowie bank może zastrzec, że w przypadku nieprzedłużenia polisy ubezpieczeniowej przez osobę ustanawiającą zabezpieczenie, zażąda ubezpieczenia

³³ Wewnętrzne regulacje banku mogą stanowić inaczej, w tym w szczególności regulacje dotyczące wierzytelności trudnych.

przedmiotu zabezpieczenia na koszt dłużnika. Najczęściej banki powyższe zastrzeżenie stosują pod rygorem wypowiedzenia dłużnikowi umowy.

Bank powinien uzyskać pisemną zgodę od współmałżonka osoby składającej zabezpieczenie w przypadku ustanawiania go przez osobę fizyczną lub współnika spółki cywilnej, jawnej bądź przez komplementariusza spółki komandytowej. Gdy osoba ta jest stanu wolnego lub pozostaje w rozdzielności majątkowej z małżonkiem, może przedłożyć akt notarialny lub odpis orzeczenia sądu w tej sprawie. Dokumenty te są dla banku istotne w celu ustalenia stanu prawnego przyjmowanego zabezpieczenia. Także każdorazowa zmiana postanowień umowy, z której wynika wierzytelność banku lub umowy zabezpieczenia, wymaga uzyskania przez bank pisemnej zgody osób trzecich, ustanawiających zabezpieczenie wierzytelności oraz zgody ich współmałżonków.

W przypadku ustanawiania zabezpieczeń osobistych dla kredytów udzielanych osobom fizycznym na cele inne niż gospodarcze (np. poręczenie, przystąpienie do długu lub przejęcie długu) banki zobowiązane są w umowach zabezpieczeń uwzględnić klauzule konsumenckie.

Bank, który udziela kredytów długoterminowych zabezpieczonych na nieruchomości, może w umowie kredytowej zobowiązać kredytobiorcę do aktualizacji wyceny nieruchomości przez niezależnego rzeczoznawcę raz na określony czas³⁴. Przed przyjęciem zabezpieczenia bank jest zobowiązany sprawdzić tytuł własności osoby ustanawiającej zabezpieczenie rzeczowe. Pozwoli mu to określić ewentualne obciążenia majątku proponowanego na zabezpieczenie oraz ustalić, czy składający oświadczenie związane z zabezpieczeniem wierzytelności banku działa w granicach przysługujących mu uprawnień.

W przypadku spłaty części wierzytelności, dla której ustanowiono więcej niż jedno zabezpieczenie, bank na wniosek kredytobiorcy może zwolnić niektóre z zabezpieczeń. Najczęściej jednak spełnione muszą być dodatkowe warunki. Po pierwsze pozostałe zabezpieczenia muszą w pełni gwarantować spłatę pozostałej części kredytu wraz z odsetkami i innymi należnościami banku. Po drugie zaś sytuacja ekonomiczna kredytobiorcy nie może budzić w banku wątpliwości co do jego zdolności kredytowej, a tym samym terminowej spłaty pozostałej części kredytu.

W okresie obowiązywania umowy, z której wynika wierzytelność bankowa, mogą nastąpić zmiany lub uzupełnienia ustanowionych zabezpieczeń. W celu dokonania zmian kredytobiorca musi złożyć uzasadniony wniosek i uzyskać zgodę banku. Zmiana może nastąpić także na żądanie banku, w razie zagrożenia terminowej spłaty wierzytelności z powodu złego stanu majątkowego kredytobiorcy. W tej sytuacji, jeżeli kredytobiorca nie wyraża zgody na zmianę zabezpieczenia, bank może wypowiedzieć umowę kredytową w całości lub części zgodnie z jej postanowieniami³⁵. W przypadku gdy obok poręczenia według prawa cywilnego lub wekslowego ustanowione są inne formy zabezpieczenia, nie jest możliwe zwolnienie tych

³⁴ Dotyczy to kredytów długoterminowych przekraczających równowartość w złotych kwoty 3 000 000 euro obliczonej według średniego kursu euro ogłaszanego przez NBP lub 5% funduszy własnych banku.

³⁵ Decyzje w sprawie zwolnienia, zmiany lub uzupełnienia zabezpieczenia podejmowane są w trybie i zgodnie z kompetencjami określonymi w odrębnych przepisach wewnętrznych banków.

zabezpieczeń przed spłatą długu przez dłużnika, bez pisemnej zgody poręczyciela na zwolnienie danego zabezpieczenia, pod warunkiem że przed zwolnieniem nastąpi ekwiwalentna do wartości zabezpieczenia spłata części długu. Zmiana formy zabezpieczenia lub ustanowienie dodatkowego zabezpieczenia wierzytelności wymaga zmiany umowy w formie aneksu do umowy wprowadzającego zmiany zabezpieczenia lub zawarcia nowej umowy o ustanowienie zabezpieczenia. Wówczas konieczne jest przyjęcie nowych oświadczeń o poddaniu się egzekucji przez dłużników zobowiązanych z tytułu udzielonego bankowi zabezpieczenia.

Umowa, z której wynika zabezpieczenie wierzytelności bankowych, może zostać podpisana przez osobę do tego upoważnioną. W przypadku osób fizycznych jest to kredytobiorca lub w wyjątkowych przypadkach jego pełnomocnik³⁶. Pełnomocnictwo szczególne do podpisania weksła musi zawierać wyraźne stwierdzenie, że mocodawca upoważnia pełnomocnika do wystawienia weksła w imieniu mocodawcy. Wymagana jest przy tym zgoda współmałżonka mocodawcy na podjęcie zobowiązania z tytułu zabezpieczenia kredytu³⁷. Przybliżenia wymaga sytuacja występująca w przypadku osób prawnych.

Osobami upoważnionymi do składania oświadczeń woli w celu dokonania zabezpieczenia kredytu w spółkach prawa handlowego są:

1. W spółkach osobowych, tj.:

- a) w spółce jawnej – wspólnicy spółki ujęci w umowie spółki i w rejestrze sądowym; wymagana jest uchwała wszystkich wspólników wyrażająca zgodę na zaciągnięcie przez spółkę zobowiązania wobec banku (np.: z tytułu poręczenia, hipoteki, zastawu)³⁸,
- b) w spółce partnerskiej – wszyscy partnerzy w sprawach przekraczających zwykły zarząd (np. poręczenie, hipoteka, zastaw) lub członkowie zarządu ujawnieni w rejestrze sądowym, jeżeli zarząd taki został powołany³⁹,
- c) w spółce komandytowej – komplementariusze ujawnieni w rejestrze sądowym, komandytariusz jako pełnomocnik (na podstawie pisemnego notarialnego pełnomocnictwa)⁴⁰,
- d) w spółce komandytowo-akcyjnej – komplementariusze ujawnieni w rejestrze sądowym, akcjonariusz (jako pełnomocnik na podstawie pisemnego notarialnego pełnomocnictwa)⁴¹.

2. W spółkach kapitałowych, tj.:

- a) w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością:
 - członkowie zarządu wymienieni w rejestrze sądowym,
 - prokurent wymieniony w rejestrze sądowym,
 - pełnomocnik – granice umocowania sprawdzać należy w rejestrze sądowym lub w akcie pełnomocnictwa.

³⁶ Z uwzględnieniem dyspozycji art. 36 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. z 1964 nr 9, poz. 59.

³⁷ Z. Dobosiewicz, *Kredyty...*, s. 17.

³⁸ Art. 22–85 ksh.

³⁹ Art. 86–101 ksh.

⁴⁰ Art. 102–124 ksh.

⁴¹ Art. 125–150 ksh.

Sposób wymaganej reprezentacji musi być zgodny z odpowiednim zapisem umowy spółki oraz przepisami kodeksu spółek handlowych, który w przypadku:

- rozporządzania prawem lub zaciągania zobowiązań do świadczeń o wartości dwukrotnie przewyższającej wysokość kapitału zakładowego wymaga uchwały wspólników, chyba że umowa spółki stanowi inaczej⁴²,
- umowy o nabycie dla spółki nieruchomości albo udziału w nieruchomości lub środków trwałych za cenę przewyższającą jedną czwartą kapitału zakładowego, nie niższą jednak od 50 000 złotych, zawarta przed upływem dwóch lat od dnia zarejestrowania spółki, wymaga uchwały wspólników, chyba że umowa ta była przewidziana w umowie spółki⁴³,
- zbycia i wydzierżawienia przedsiębiorstwa lub jego zorganizowanej części oraz ustanowienia na nich ograniczonego prawa rzeczowego wymaga uchwały wspólników⁴⁴,
- nabycia i zbycia nieruchomości, użytkowania wieczystego lub udziału w nieruchomości, jeżeli umowa spółki nie stanowi inaczej, wymaga uchwały wspólników⁴⁵,

b) w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością w organizacji:

- zarząd,
- pełnomocnik powołany jednomyślną uchwałą wspólników, której może zażądać bank⁴⁶;

c) w spółce akcyjnej:

- członkowie zarządu wymienieni w rejestrze sądowym,
- prokurent wymieniony w rejestrze sądowym,
- pełnomocnik – którego granice umocowania można zawsze sprawdzić w rejestrze sądowym lub w dokumencie udzielenia pełnomocnictwa⁴⁷.

Sposób wymaganej reprezentacji musi być zgodny z odpowiednim zapisem w rejestrze sądowym.

d) w spółce akcyjnej w organizacji:

- do czasu ustanowienia zarządu spółka w organizacji reprezentowana jest przez wszystkich założycieli działających łącznie,
- pełnomocnik ustanowiony jednomyślną uchwałą założycieli,
- 2 członków zarządu łącznie⁴⁸.

Do podpisywania weksli wymagane jest pełnomocnictwo szczególne.

Do składania oświadczeń woli i innych przedsiębiorców upoważnione są następujące osoby:

1. W przedsiębiorstwie państwowym:

- a) dyrektor samodzielnie w sprawach nieprzekraczających 5000 zł,
- b) zastępcy dyrektora ujawnieni w rejestrze w granicach ich umocowania,

⁴² Art. 230 ksh.

⁴³ Art. 229 ksh.

⁴⁴ Art. 228 pkt 3 ksh.

⁴⁵ Art. 228 pkt 4 ksh.

⁴⁶ Art. 151–173 ksh.

⁴⁷ Art. 301–490 ksh.

⁴⁸ Art. 301–327 ksh.

- c) pełnomocnicy wpisani do rejestru mają uprawnienia ogólne niepozwalające im na ustanawianie zabezpieczeń, w tym podpisywania weksli; w takich przypadkach muszą mieć pełnomocnictwo szczególne; granice umocowania można sprawdzać w rejestrze i dokumencie pełnomocnictwa⁴⁹.

Wymagana jest reprezentacja dwuosobowa, jeżeli czynności prawne dokonywane przez osoby określone powyżej obejmują rozporządzenie prawem, którego wartość przekracza 5000 zł lub czynności te mogą spowodować powstanie zobowiązania przedsiębiorstwa o wartości powyżej 5000 zł. W przypadku zawierania umów, w których okres zobowiązania przedsiębiorstwa przekracza rok, bank może wymagać opinii rady pracowniczej, dotyczącej zawarcia tej umowy. W przypadku rozporządzania składnikami majątku trwałego w rozumieniu ustawy o rachunkowości o wartości przekraczającej 50 000 euro wymagana jest zgoda Ministra Skarbu Państwa pod sankcją nieważności czynności prawnej.

2. W spółdzielniach:

- a) członkowie zarządu ujęci w rejestrze sądowym,
b) pełnomocnicy ujęci w rejestrze sądowym⁵⁰.

Wymagana jest reprezentacja dwuosobowa, z zastrzeżeniem, że oświadczenia woli za spółdzielnię składają zawsze pod pieczęcią firmową dwaj członkowie zarządu lub jeden członek zarządu i pełnomocnik. Granice umocowania można sprawdzać w rejestrze sądowym. Jedynie w spółdzielniach o zarządzie jednoosobowym oświadczenia woli mogą również składać dwaj pełnomocnicy. Działania tych osób ograniczają zazwyczaj uchwały walnego zgromadzenia członków spółdzielni określające maksymalną wysokość podejmowanych zobowiązań, jaką spółdzielnia może zaciągnąć w danym roku. W każdym przypadku bank może żądać takiej uchwały. Może też badać, w jakim stopniu spółdzielnia wykorzystwała już limit zobowiązań na dany rok. W przypadku ustanawiania hipoteki konieczna jest zgoda rady nadzorczej lub walnego zgromadzenia na obciążenie nieruchomości. Ponadto statut spółdzielni może wymagać zgody rady nadzorczej lub walnego zgromadzenia na dokonanie innych czynności prawnych zobowiązujących, np. udzielenie poręczenia. Ze statutem spółdzielni można zapoznać się w rejestrze sądowym.

3. Wspólnicy spółki cywilnej – członkowie spółki ujęci w umowie spółki⁵¹.

Oświadczenia woli muszą być podpisywane przez wszystkich wspólników łącznie bądź przez pełnomocnika (pełnomocników) na podstawie pełnomocnictwa podpisanego przez wszystkich wspólników. Bank może żądać podpisów notarialnie poświadczonych.

W jednostkach samorządu terytorialnego oświadczenia woli w celu dokonania zabezpieczenia składają:

1. W województwie – marszałek województwa łącznie z członkiem zarządu województwa (chyba że statut województwa stanowi inaczej). W sprawach finansowych wymagana jest kontrasygnata głównego księgowego województwa lub osoby przez niego upoważnionej. Sejmik województwa może upoważnić

⁴⁹ Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, Dz.U. z 2002 nr 112, poz. 981 ze zm.

⁵⁰ Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze, Dz.U. z 2003 nr 188, poz. 1848 ze zm.

⁵¹ Art. 860–875 kc.

marszałka do jednoosobowego składania oświadczeń woli. Na zaciągnięcie pożyczki, kredytu lub ustanowienia zabezpieczenia konieczna jest odpowiednia uchwała sejmiku województwa⁵².

2. W powiecie – dwaj członkowie zarządu powiatu lub jeden członek zarządu i osoba upoważniona przez zarząd, wymagana jest kontrasygnata skarbnika powiatu lub osoby przez niego upoważnionej. Na zaciągnięcie kredytu lub pożyczki i ustanowienie zabezpieczenia wymagana jest uchwała rady powiatu⁵³.
3. W gminach – jednoosobowo wójt, burmistrz, prezydent miasta lub działający na podstawie jego upoważnienia zastępca wójta samodzielnie lub wraz z inną osobą. Wymagana jest odpowiednia uchwała rady gminy oraz kontrasygnata skarbnika gminy (głównego księgowego) lub osoby przez niego upoważnionej⁵⁴.

Nadzór finansowy

Sam system finansowy należy do najbardziej regulowanych sektorów gospodarki, a banki znajdują się pomiędzy najściślej regulowanymi instytucjami finansowymi. Niestety, proces regulacji nie zawsze przebiega w sposób sprawny, czego dowodem są ostatnie kryzysy wstrząsające systemem bankowym na całym świecie. Istotne znaczenie w zapobieganiu im na przyszłość ma nadzór nad funkcjonowaniem instytucji finansowych⁵⁵.

Tworzenie w Polsce nowoczesnego nadzoru finansowego było skomplikowanym procesem, trwającym wiele lat. Jego celem było wypracowanie modelu, w którym państwowy organ nadzoru bankowego tworzy przy współpracy samych zainteresowanych, tj. środowiska bankowego, regulacje ostrożnościowe i zasady dobrej praktyki bankowej. Wszystko to ma służyć zwiększeniu bezpieczeństwa obrotu bankowego oraz ochronie kredytobiorców i deponentów.

Próbując określić zakres nadzoru bankowego, należy przyjąć za punkt wyjścia klasyczne definicje prawa administracyjnego. Wynika z nich, iż istotą działalności kontrolnej jest obserwacja określonych zjawisk, analizowanie ich charakteru i przedstawianie spostrzeżeń organom bezpośrednio kierującym działalnością danego podmiotu. Kontrolujący nie odpowiada jednak za działalność tego podmiotu. Inaczej jest natomiast z nadzorem, z którego wynika, że nadzorujący obserwuje i ocenia, ale również współzarządza i współadministruje. Wynika z tego, że odpowiada za wyniki działalności podmiotu nadzorowanego. Należy jednak zaznaczyć, że odpowiedzialność ta jest ograniczona do sfery, wobec której dysponuje on skutecznymi środkami przymusu. Nadzór zawsze więc obejmuje kontrolę, natomiast kontrola nie musi się łączyć ze stosowaniem środków nadzorczych. Stosowanie środków nadzorczych, polegających na możliwości władczego wkroczenia w działalność

⁵² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2001 nr 142, poz. 1590 ze zm.

⁵³ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. z 2001 nr 142, poz. 1592 ze zm.

⁵⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁵⁵ Zob. L. Góral, *Nadzór bankowy*, Warszawa 1998.

jednostki nadzorowanej, jest jednak dopuszczalne tylko w trybie i zakresie określonym szczegółowo przepisami prawa⁵⁶.

Z uwagi na wciąż trwający proces regulacji prawnych w zakresie nadzoru finansowego zasadne jest przedstawienie krótkiej jego historii. Zapoczątkowały ją zmiany polityczne i społeczne w 1989 r. Przyczyniły się one do rozwoju sektora bankowego oraz jego otoczenia prawnego i gospodarczego. W styczniu 1989 r. sejm uchwalił dwie ustawy: ustawę Prawo bankowe oraz ustawę o Narodowym Banku Polskim. Zasadnicze znaczenie tych aktów prawnych przejawiało się:

- całkowitą rekonstrukcją systemu bankowego (ustawa dopuściła funkcjonowanie banków państwowych, prywatnych banków w formie spółek akcyjnych i banków spółdzielczych),
- uporządkowaniem stosunków między systemem bankowym a Skarbem Państwa przez likwidację mechanizmu automatycznego przyznawania kredytów na cele rządowe,
- rozszerzeniem katalogu czynności bankowych.

Nadzór nad działalnością banków oraz oddziałów i przedstawicielstw banków zagranicznych powierzono Narodowemu Bankowi Polskiemu. W celu realizacji zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru nad działalnością banków w 1989 r. w strukturze NBP wydzielono Departament Nadzoru Bankowego. W 1990 r. departament ten zmienił nazwę na Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego. Ustawa Prawo bankowe określiła cele nadzoru bankowego jako: zapewnienie bezpieczeństwa wkładów oszczędnościowych i lokat gromadzonych w bankach, oraz zapewnienie zgodności funkcjonowania banków z przepisami ustawy Prawo bankowe, w szczególności w zakresie stosunków z osobami prawnymi i fizycznymi. Cele te były realizowane przez bank centralny poprzez sprawowanie funkcji: licencyjnej, regulacyjnej, kontrolno-analitycznej.

W dniu 29 sierpnia 1997 r. sejm uchwalił nowe ustawy – Prawo bankowe i o ustawę Narodowym Banku Polskim, które weszły w życie 1 stycznia 1998 r. Te regulacje wprowadziły istotne zmiany w organizacji nadzoru bankowego. Sprawowanie nadzoru powierzono Komisji Nadzoru Bankowego, która przejęła wcześniejsze kompetencje Narodowego Banku Polskiego i prezesa NBP. Wedle przyjętych rozwiązań Komisja Nadzoru Bankowego, chociaż powiązana z NBP osobą przewodniczącą, była organem niezależnym od Banku Centralnego. W skład Komisji wchodził również:

- zastępca przewodniczącego Komisji – minister finansów lub delegowany przez niego sekretarz bądź podsekretarz stanu w ministerstwie finansów,
- przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,
- prezes zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego,
- przewodniczący Komisji Papierów Wartościowych i Giełd lub jego zastępca,
- przedstawiciel ministra finansów,
- Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego.

Organem wykonawczym Komisji został Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego (GINB), znajdujący się w strukturze organizacyjnej NBP. Komisja Nadzoru Bankowego przejęła od banku centralnego realizację wszystkich funk-

⁵⁶ J. Suwaj (red.), *Prawo administracyjne. Kazusy i ćwiczenia*, Warszawa 2008, s. 141 i n.; zob. E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001.

cji związanych ze sprawowaniem nadzoru, od licencyjnej, przez regulacyjną do kontrolno-analitycznej.

Zgodnie z ustawą o nadzorze nad rynkiem finansowym od 1 stycznia 2008 r., nadzór bankowy jest sprawowany przez Komisję Nadzoru Finansowego (KNF), a pracownicy byłego GINB stali się z mocy prawa pracownikami Urzędu KNF. Utworzenie niezależnego, zintegrowanego nadzoru finansowego to pragmatyczna decyzja wymuszona przez zmiany na rynku finansowym, tj.: rosnące znaczenie międzynarodowych grup finansowych oraz wzajemne przenikanie się produktów finansowych. Dlatego też należało szeroko uregulować funkcjonowanie systemu bankowego w celu zapewnienia jego stabilności. W praktyce nadal odpowiada za niego nie tylko sama Komisja Nadzoru Finansowego. Jest ona najważniejszym i koniecznym, ale tylko jednym z wielu elementów znacznie bardziej współzależnego mechanizmu tworzącego tzw. sieć bezpieczeństwa finansowego. W Polsce składają się na nią m.in.: Narodowy Bank Polski jako pożyczkodawca ostatniej instancji⁵⁷, Bankowy Fundusz Gwarancyjny, minister finansów jako organ administrujący środkami publicznymi i współregulator systemu finansowego oraz system nadzoru właścicielskiego. Nie mniej istotne znaczenie mają niezależni biegli rewidenci badający sprawozdania finansowe banków oraz inne instytucje i organizacje, takie jak: Komisja Papierów Wartościowych i Giełd, Komisja Nadzoru Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz związki banków⁵⁸. Znaczny wpływ na kształt systemu i jego społeczną kontrolę mają z pewnością różnego rodzaju wywiadownie gospodarcze, agencje ratingowe, wyspecjalizowana prasa finansowa oraz niezależni analitycy. Czuwają oni nad prawidłowym kształtowaniem i przestrzeganiem zasad sprawnego i uczciwego obrotu. Należy też podkreślić, że na obecny kształt nadzoru bankowego w Polsce istotny wpływ miały standardy międzynarodowe, tj. regulacje tworzone na poziomie Unii Europejskiej. Ich stosowanie było i jest obligatoryjne ze względu dążenie do członkostwa w UE i osiągnięcie tego celu w 2004 r. Źródłem prawa w tym zakresie są zalecenia Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego⁵⁹. Wyznaczają one powszechnie uznany kanon dobrej praktyki w zakresie nadzoru bankowego, chociaż od strony formalnoprawnej jego stosowanie nie jest obowiązkowe. Najważniejszymi wytycznymi Komitetu są: 25 zasad efektywnego nadzoru bankowego z 1997 r. i standardy w zakresie bazylejskich umów kapitałowych⁶⁰.

Zgodnie z art. 133 ust. 1 Prawa bankowego celem nadzoru jest zapewnienie:

- bezpieczeństwa środków pieniężnych gromadzonych na rachunkach bankowych,
- zgodności działalności banków z przepisami prawa oraz z decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku.

⁵⁷ Problematyka ta wykracza znacznie poza niniejsze opracowanie, które nie jest analizą porównawczą uprawnień i obowiązków NBP oraz instrumentów, z których może korzystać, spełniając wymienioną funkcję.

⁵⁸ Związek Banków Polskich i Krajowy Związek Banków Spółdzielczych.

⁵⁹ Zob. P. Dziekański, *Nowa Bazylejska Umowa Kapitałowa – konsekwencje dla rynku kapitałowego*, Warszawa 2006.

⁶⁰ Patrz strona internetowa: www.bis.org (Basle Committee on Banking Supervision. Bank for International Settlements).

Nadzór bankowy polega w szczególności na:

- dokonywaniu oceny sytuacji finansowej banków, w tym badaniu wypłacalności, jakości aktywów, płynności płatniczej, wyniku finansowego banków,
- badaniu jakości systemu zarządzania bankiem, w szczególności systemu zarządzania ryzykiem oraz systemu kontroli wewnętrznej,
- badaniu zgodności udzielanych kredytów, pożyczek pieniężnych, akredytyw, gwarancji bankowych i poręczeń oraz emitowanych bankowych papierów wartościowych z obowiązującymi w tym zakresie przepisami,
- badaniu zabezpieczenia i terminowości spłaty kredytów i pożyczek pieniężnych,
- badaniu przestrzegania limitów koncentracji oraz ocenie procesu identyfikacji, monitorowania i kontroli koncentracji zaangażowań, w tym dużych zaangażowań,
- badaniu przestrzegania przez bank określonych przez Komisję Nadzoru Finansowego norm dopuszczalnego ryzyka w działalności banków, zarządzania ryzykiem prowadzonej działalności, w tym dostosowania do rodzaju i skali działalności banku procesu identyfikacji i monitorowania ryzyka oraz sprawozdawania o ryzyku,
- dokonywaniu oceny szacowania, utrzymywania i przeglądu kapitału wewnętrznego.

Pomimo długiego procesu transformacji polskiego nadzoru bankowego jego cele działania nie zmieniały się co do zasady. Nakreślona powyżej istota nadzoru jest powszechnie akceptowana w większości krajów, gdzie system bankowy jest wysoko rozwinięty. Trudno doszukać się w tych przepisach wielkiego kontrolera wszelkiej działalności bankowej. Nie wolno bowiem zapominać, że banki są przecież samodzielne, niezależne i suwerenne w prowadzeniu swojej długofalowej polityki. Same podejmują przecież decyzje ekonomiczne i ponoszą ryzyko. Nie jest również rolą nadzoru bankowego prowadzenie czynności dochodzeniowo-śledczych i bezpośrednia walka z przestępczością w bankach lub wymierzona przeciw nim. Można natomiast powiedzieć ogólnie, że celem nadzoru są: ograniczanie możliwości podejmowania przez banki nadmiernego ryzyka i ochrona w ten sposób oszczędności ich klientów. Nadzór musi czuwać nad przestrzeganiem przez banki przepisów prawa i zasad ostrożnego działania⁶¹. W tym zakresie kompetentny jest także do bieżącej kontroli sposobów zabezpieczeń wierzytelności stosowanych przez banki. Dają one bowiem gwarancję racjonalnej i ostrożnej polityki mającej na celu ochronę kapitału zgromadzonego w bankach.

Wśród celów pośrednich, które nie zawsze wynikają wprost z przepisów prawa, ale mogą być określone na podstawie realizowanej polityki nadzorczej, należy wymienić:

- wspieranie polityki monetarnej poprzez działania na rzecz stabilności i bezpieczeństwa polskiego systemu bankowego,
- ocenę i kontrolę ryzyka systemu bankowego oraz promowanie prowadzenia działalności bankowej w sposób rzetelny i bezpieczny poprzez wydawanie regulacji ostrożnościowych oraz sprawowanie nadzoru,
- podejmowanie, w koniecznych przypadkach, działań administracyjnych mających na celu wyeliminowanie potencjalnych zagrożeń lub ich skutków dla

⁶¹ D. Daniluk, S. Niemierka, *Nadzór bankowy w Polsce*, „Bank i Kredyt” 2005, nr 9, s. 5 i n.

bezpieczeństwa środków pieniężnych, jak też zapewnienie równych warunków konkurencji dla wszystkich banków⁶².

Wskazana na początku stabilność systemu bankowego jest niezwykle istotna zarówno z uwagi na potrzebę prowadzenia skutecznej polityki pieniężnej, określającej między innymi podaż pieniądza na rynku, jak też zadania nadzoru bankowego, kierującego się dobrem klientów banków. Podstawowym warunkiem osiągnięcia tych celów jest niezależność instytucji nadzorczych. Jest to tak samo ważne jak niezależność banków centralnych w realizacji polityki pieniężnej. W obydwu przypadkach niezależność ma wielkie znaczenie dla długofalowego rozwoju systemu bankowego.

Osiągnięcie celu nadzoru bankowego następuje poprzez realizację czterech podstawowych funkcji, charakterystycznych dla instytucji postępujących zgodnie z międzynarodowymi standardami w tym zakresie. Są to:

1. Funkcja licencyjna, czyli dopuszczanie do działalności bankowej odpowiednich ludzi i kapitału, tak aby od początku funkcjonowania bank mógł być traktowany jako instytucja zaufania publicznego. W procesie licencjonowania wydawane są zgody na utworzenie banku oraz rozpoczęcie przez niego działalności i zmiany w statucie, a także weryfikowani są właściciele i zarząd banku. Poprzez funkcję licencyjną nadzór bankowy ogranicza dostęp podmiotów i osób, które nie spełniają ustawowych kryteriów, oraz kapitału pochodzącego z nielegalnego lub nieujawnionego źródła. Funkcja licencyjna polega na umożliwieniu prowadzenia działalności bankowej w taki sposób, aby od momentu powstania banku spełniał on warunki pozwalające na jego bezpieczne działanie.
2. Funkcja regulacyjna, czyli określanie zasad funkcjonowania banków poprzez ustalenie minimalnych standardów bezpieczeństwa w ich działalności, tzw. nadzorcze regulacje ostrożnościowe. Wśród tych instrumentów oddziaływania na bank można wyróżnić normy o charakterze ilościowym i jakościowym. Do wyliczenia norm ostrożnościowych o charakterze ilościowym niezbędne są właściwie określone minimalne fundusze własne (kapitał). Banki są zobowiązane do posiadania funduszy własnych dostosowanych do rozmiaru prowadzonej działalności, w celu zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego. Z punktu widzenia nadzoru bankowego fundusze własne są bardzo istotne, ponieważ stanowią dla banków swoistą strefę buforową do absorpcji ewentualnych strat z działalności. Inwestując w fundusze własne banku, właściciele określają poziom swojej gotowości do pokrywania ewentualnych strat oraz dostarczają bankowi kapitału, a nadzór bankowy określa jego niezbędne minimum.
3. Funkcja kontrolna, czyli analiza sytuacji finansowej banków, a zwłaszcza identyfikowanie podstawowych zagrożeń w ich funkcjonowaniu poprzez analizy sprawozdawczości finansowej oraz tzw. kontrole na miejscu, tj. bezpośrednio w bankach. Funkcja kontrolna realizowana jest poprzez wykonywanie czynności nadzoru analitycznego i inspekcyjnego. Istotą funkcji kontrolnej jest identyfikowanie przez nadzór podstawowych zagrożeń wynikających z funkcjonowania banku. Pojęcie kontroli obejmuje badanie zgodności stanu istniejącego i porównywanie go ze stanem pożądanym, ustalenie poziomu głównych rodzajów ryzyka bankowego oraz przekazanie jednostce kontrolowanej wyników ustaleń.

⁶² Ibidem.

4. Funkcja dyscyplinująca, czyli podejmowanie działań zapobiegawczych, a w warunkach szczególnego zagrożenia również naprawczych, przy wykorzystaniu sankcji wobec banków. Spełnianie funkcji dyscyplinującej oznacza, że w określonych prawem przypadkach nadzór bankowy może korzystać ze środków nadzoru administracyjnego (sankcje i zalecenia) zarówno w stosunku do instytucji, jak też osób odpowiedzialnych za wystąpienie określonych nieprawidłowości.

Szczególną kategorią działań nadzoru bankowego są procedury naprawczo-likwidacyjne stosowane wobec banków zagrożonych. Procedury te można podzielić na dwie kategorie według ich skutków:

- stosowane w ramach postępowania naprawczego, mające na celu utrzymanie istnienia podmiotu bankowego przez uzdrowienie jego sytuacji finansowej,
- likwidacyjno-upadłościowe, zmierzające do zakończenia jego bytu prawnego przy maksymalnej, w danych warunkach, ochronie interesów klientów.

Bibliografia

- Capiga M., *Działalność kredytowa monetarnych instytucji finansowych*, Warszawa 2006.
- Daniluk D., Niemierka S., *Nowe prawo bankowe na tle regulacji ostrożnościowych Unii Europejskiej*, „Prawo Bankowe” 1998, nr 1.
- Daniluk D., Niemierka S., *Nadzór bankowy w Polsce*, „Bank i Kredyt” 2005, nr 9.
- Dobosiewicz Z., *Kredyty i gwarancje bankowe*, Warszawa 2007.
- Dziekański P., *Nowa Bazyłęjska Umowa Kapitałowa – konsekwencje dla rynku kapitałowego*, Warszawa 2006.
- Góral L., *Nadzór bankowy*, Warszawa 1998.
- Heropolitańska I. (red.), *Kredyty i gwarancje bankowe*, Warszawa 2006.
- Koleśnik J., Rewieński M., *Zabezpieczenia w bankowości – aspekty prawne i regulacyjne*, Warszawa 2008.
- Milewski R., *Elementarne zagadnienia ekonomii*, Warszawa 1999.
- Patterson R., *Poradnik kredytowy dla bankowców*, Warszawa 1995.
- Schumpeter J., *Kapitalizm – socjalizm – demokracja*, Warszawa 1995.
- Stankiewicz A., *Zdolność i wiarygodność kredytowa podmiotu gospodarczego*, „Prawo Spółek” 1997, nr 7–8.
- Suwaj J. (red.), *Prawo administracyjne. Kazusy i ćwiczenia*, Warszawa 2008.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2001.
- Wysocki M., *Poradnik inspektora bankowego*, Warszawa 1999.

Security of credit transactions in the light of regulations of banking supervision

Abstract

The article discusses issues connected with the security of credit transactions. The authors place the analysis of the credit system in the broader context of banking supervision that is responsible for the proper functioning of the entire system. The article *Security of credit transactions in the light of regulations of banking supervision* discusses the restrictions that concern granting credits and presents the outline of the banking system in Poland.

Key words: credit transactions, security, banking supervision

Светлана Эдуардовна Мороз

Киевский Институт Бизнесу и Технологий

**Социальные проблемы профессионального трудоустройства молодых специалистов
товароведов-экспертов в таможенном деле
и пути их решения на примере опыта
Полтавского университета экономики и торговли**

Социальная сфера является ключевой в любом государстве. Именно она определяет уровень социально-экономического развития, так как формирует человеческий капитал, от которого зависит конкурентоспособность экономики. Главной целью социальной политики государства в условиях рыночной экономики является создание для каждого трудоспособного гражданина условий, позволяющих ему своим трудом и предприимчивостью обеспечить собственное благосостояние и благосостояние своей семьи. В соответствии со ст. 43 Конституции¹ Украины гражданам гарантируется право на труд как наиболее достойный способ самоутверждения человека, то есть право на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, образованием, профессиональной подготовкой и с учетом общественных потребностей, а также право на здоровые и безопасные условия труда.

Сейчас во всем мире, как в развивающихся, так и в развитых странах, 205 млн. человек не имеют работы, что является самым высоким показателем за всю историю человечества². Проблема безработицы – главная социальная проблема современного общества, и украинцы не являются исключением. В Украине по данным Государственного центра занятости, за первый квартал 2011 года зафиксирован уровень безработицы в 1,9 млн. человек, 1,3 млн. граждан обращались за помощью в специализированные центры. Состоянием на 1 августа 2011 года количество вакансий, поданных от работодателей в центры занятости, составило 90 тысяч³. В селах показатель безработицы составляет 2,9%, в городах 1,6% населения трудоспособного возраста. Опыт

¹ Конституция Украины [электронный ресурс]: <http://uaconstitution-ru.org.ua/index.php?page=23>.

² Показатель мировой безработицы достиг рекордного показателя за всю историю [электронный ресурс]: http://lb.ua/news/2011/06/03/99616_Pokazatel_mirovoy_bezrabotitsi_d.html.

³ Украина испытывает нехватку опытных юристов и бухгалтеров [электронный ресурс]: http://economics.lb.ua/state/2011/08/19/111111_Ukraina_ispitivaet_nehvatku_opi.html.

показывает, что даже в периоды стабильного экономического развития и прогнозируемости изменений на рынке труда, значительная доля выпускников вузов оказывается не готовой к эффективной адаптации в трудовой сфере. Возможности их трудоустройства еще более снижаются в кризисных условиях. Сегодня вследствие экономического кризиса, изменений в социально-политической жизни страны люди трудоспособного возраста часто не имеют работы вообще или имеют лишь случайный или сезонный заработок.

Отсутствие опыта работы и профессионализма ставят молодежь в невыгодные условия по сравнению со старшими возрастными группами, лишая конкурентоспособности, стабильного заработка и должного уровня социальной защищенности. Международная организация труда – специализированное учреждение Организации Объединённых Наций, занимающееся вопросами регулирования трудовых отношений, отмечает, что поколение, выходящее на рынок труда в годы Большой рецессии, несет с собой беспокойство, связанное с безработицей и неполной занятостью, и стресс, вызванный социальными проблемами в связи с отсутствием работы и длительной экономической неактивностью. «Это поколение в будущем, возможно, испытает на себе и более долгосрочные последствия рецессии, такие как более низкая заработная плата и неверие в существующую политическую и экономическую систему», – отмечается в докладе Международной организации труда⁴. Как видим, на рынке труда именно молодежь оказывается наиболее уязвимой, особенно та ее часть, которая, завершив учебу, готова приступить к профессиональной деятельности.

Статьей 7 Закона Украины «О содействии социальному становлению и развитию молодежи»⁵ государство гарантирует трудоспособной молодежи равное с другими гражданами право на труд. Однако в современных условиях реально обеспечить первым рабочим местом каждого выпускника высшей школы достаточно сложно. Не смотря на то, что в стране довольно давно действует широкая сеть рекрутинговых, кадровых агентств, различные электронные биржи труда, службы занятости, ни одна из существующих организаций не располагает возможностями комплексно решать проблемы, связанные с трудоустройством молодежи, влиять на качество ее профессиональной подготовки, создавать условия для успешного взаимодействия учебных заведений и работодателей в стране. В результате возникает противоречие: государство и вузы занимаются трудоустройством выпускников, но при этом они решают данную задачу независимо друг от друга, и, как следствие, безработица среди молодых специалистов постоянно повышается. Преодоление молодежной безработицы в обозримой перспективе должно стать приоритетной задачей государственной молодежной политики. Вопросы трудоустройства

⁴ МОТ предупреждает о появлении «травмированной» молодежи [электронный ресурс]: http://economics.lb.ua/world/2011/10/27/121153_MOT_preduprezhdaet_o_poyavlenii_t.html.

⁵ Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» [электронный ресурс]: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2998-12>.

выпускников высших учебных заведений требуют первостепенного решения, поскольку общество, которое не заботится о молодежи, не имеет будущего.

В кризисных условиях мировой экономики проблемы с трудоустройством особенно затронули ту часть молодежи, которая только начинает свою трудовую деятельность. Ужесточение требований к потенциальным кандидатам во много раз увеличило конкуренцию и сделало трудоустройство молодых специалистов весьма затруднительным. Среди основных причин, сдерживающих эффективное трудоустройство этой категории населения, можно отметить:

- отсутствие механизмов, обеспечивающих взаимосвязь между рынком труда и рынком образовательных услуг;
- пассивность вузов в трудоустройстве выпускников, изучении проблем рынка труда по конкретным профессиям и специальностям;
- кадровая политика большинства украинских предприятий, ориентированная в основном на достижение текущих результатов, а не на перспективное развитие;
- отсутствие у большинства выпускников необходимых навыков самоопределения на рынке труда;
- неадекватная самооценка выпускниками своего профессионально-квалификационного уровня.

Когда выпускник вуза ищет работу, он пытается решить проблемы карьерного роста и материального благосостояния. Молодые специалисты, начинающие самостоятельную жизнь, рассчитывают получить от своего работодателя такую оплату труда, которая обеспечит им достойный уровень жизни. У молодежи есть желание и силы работать, но недостаточно квалификации и опыта. Как преодолеть эти проблемы и найти пути их решения, если около 50% всех вакансий, которыми располагает сегодня Госслужба занятости, предполагают, лишь минимальные зарплаты⁶. Большинство работодателей не желают платить неквалифицированным работникам, мотивируя это тем, что их придется обучать, многие не справятся или, в силу возраста, не захотят относиться к работе ответственно. Важная причина их незаинтересованности связана с неустойчивостью жизненных позиций молодых специалистов. У руководителей вполне обоснованно возникают опасения, что переобученные сотрудники могут уйти в другую фирму, которая предложит более высокую зарплату. Также среди работодателей бытует мнение о том, что молодежь часто не думает о стабильности и карьере, а столкнувшись с первыми трудностями, молодые специалисты склонны увольняться. Тенденция, при которой предприятия не заинтересованы вкладывать средства в подготовку молодых специалистов, продолжает сохраняться.

В результате в Украине на рынке труда сложилась парадоксальная ситуация: молодые люди после окончания вузов не обладают достаточным уровнем профессиональных навыков для того, чтобы сразу приступить к высокооплачиваемой работе и не могут приобрести необходимый опыт, так как не

⁶ Госслужба занятости предлагает только 5% зарплат выше средней [электронный ресурс]: <http://biz.liga.net/karera/all/novosti/2047574-gosszluzhba-zanyatosti-predlagaet-tolko-5-zarplat-vyshe-sredney.htm> [03.11.2011].

могут найти работу. Притязание на высокооплачиваемые и высококвалифицированные рабочие места, отсутствие или недостаток профессионального и социального опыта, неустойчивость жизненных позиций и установок значительно понижают статус молодежи и гарантии их занятости. Для решения проблемы необходима коррекция мировоззренческих и образовательных критериев, формирующих личность, с акцентом на воспитание лидерских качеств выпускников. При этом лидерство необходимо рассматривать как объективную потребность подготовки высококвалифицированных специалистов, способных не просто применять приобретенные знания, а эффективно и решительно действовать в новых меняющихся условиях современного динамичного мира. Лидерство является одной из важных составляющих компетенций выпускника – конкурентоспособного профессионала⁷.

Но, пожалуй, самая большая проблема кроется в организации процесса образования. Практически перед любым высшим учебным заведением Украины сегодня стоит острейшая проблема: приблизить характер обучения студентов к требованиям современной жизни, подготовить их к практической деятельности так, чтобы сразу же после окончания вуза они имели возможность получить высокооплачиваемую работу по специальности.

Для решения вышеперечисленных проблем вузам, на наш взгляд, необходимо решить ряд задач, в том числе:

- постоянно проводить мониторинг рынка труда и рынка образовательных услуг;
- поддерживать партнёрские отношения с работодателями;
- организовывать стажировку и практику студентов на предприятиях;
- осуществлять поиск мест работы для частичной занятости студентов, изъявивших желание работать в свободное от учёбы время или в период каникул;
- осуществлять анализ соответствия качества подготовки специалистов требованиям рынка труда;
- проводить предварительное и окончательное направление выпускников для первичного трудоустройства;
- проводить консультации для студентов и выпускников университета по вопросам составления резюме, планирования карьеры, существующих технологий поиска работы, самопрезентации, специфики прохождения собеседования.

Особенно актуальна данная проблема для вузов Полтавского региона, поскольку по состоянию на 1 января 2011 года в Полтавской области зафиксирован самый большой в Украине уровень безработицы – 3,8%⁸. При общей численности населения области – 1472,2 тыс. человек⁹ на 1 ноября 2011 года на учете в Полтавском центре занятости состояло 397,6 тыс. безработных

⁷ В ПУЕТ навчаються справжні лідери [электронный ресурс]: http://www.pusku.edu.ua/uploaded/press/vp_6_04_11.jpg [07.11.2011].

⁸ Количество безработных на Украине растёт [электронный ресурс]: <http://newsblog.biz.ua/?p=439> [12.11.2011].

⁹ Державна служба статистики України [электронный ресурс]: <http://www.ukrstat.gov.ua> [09.10.2011].

граждан. Среди них 174,9 тыс. человек – молодежь¹⁰. Иными словами, практически каждый второй безработный – молодой человек, желающий работать, но не имеющий такой возможности. Причем безработными оказываются, преимущественно, выпускники вузов, которые не имеют опыта работы и являются претендентами на первое рабочее место.

Рассмотрим, как решают данную проблему в одном из престижнейших учебных заведений Украины – Полтавском университете экономики и торговли (ПУЭТ)¹¹. Для решения вопросов, связанных с трудоустройством выпускников, в ПУЭТ был создан Центр связей с производством¹² (далее – Центр). Цель данного специального структурного подразделения: всестороннее содействие практической подготовки студентов, трудоустройству выпускников и развитие интеграционных связей университета с заказчиками и потребителями образовательных услуг. Центр создан как структурное подразделение университета, подчинён ректору и первому проректору, проректору по учебной работе.

Основными функциями Центра являются:

- заключение соглашений о сотрудничестве с предприятиями и договоров на трудоустройство выпускников;
- содействие открытию малого бизнеса для студентов и выпускников;
- анализ рынка образовательных услуг и рынка труда в регионе;
- координация (информационное, целевое (стратегическое), сотрудничество, совместные семинары, конференции);
- взаимодействие с работодателями, с другими вузами, центрами содействия занятости, администрацией (презентации профессий, семинары, конференции);
- внешние контакты (другие регионы, зарубежные контакты);
- стратегия выпуска (целевая группа работодателей, сегмент рынка образовательных услуг, специфика образовательных программ в вузе);
- профориентация (работа со студентами, дополнительные учебные курсы, предоставление информации);
- выработка рекомендаций по учебной работе (в соответствии с требованиями работодателей и перспективами развития рынка труда).

В ПУЭТ за последние годы сложилась эффективная система содействия трудоустройству студентов и выпускников. Для успешного продвижения

¹⁰ Державна служба зайнятості інформує про заходи соціального захисту незайнятого населення у січні-жовтні 2011 року [электронный ресурс]: http://www.dcz.gov.ua/pol/control/uk/publish/article?art_id=26636&cat_id=1061006 [12.11.2011].

¹¹ Университет аккредитован по IV уровню ГАК Украины 02.07.2009 года. Лицензия Министерства образования и науки Украины: серия АВ № 552608 от 20.09.2010 года. В мае 2009 года университет прошел аккредитацию на соответствие системе международных стандартов управления качеством серии ISO-9001: 2008, разработал и успешно реализует Комплексную программу внедрения системы управления качеством образовательной деятельности. Образовательная деятельность университета соответствует стандартам IQNet (Международной Сети Сертификации) и DQS GmbH (немецкого органа по сертификации системы менеджмента качества).

¹² Центр зв'язків з виробництвом [электронный ресурс]: http://www.pusku.edu.ua/structure_view.php?id=22 [14.12.2011].

выпускников на рынке труда Центр активно сотрудничает с Полтавским центром занятости населения. Все вопросы о создании системы прогнозирования, организации трудоустройства молодых специалистов решаются взаимодействием всех структурных подразделений университета. Но именно в Центре осуществляется организационная и координирующая работа, направленная на инновационные формы работы. Сотрудники Центра систематически проводят анализ востребованности на рынке труда специалистов, заканчивающих университет, взаимодействуют с предприятиями и организациями Полтавской области, региональными и местными администрациями с целью содействия трудоустройству выпускников; обучают студентов методам эффективного поиска работы, самопрезентации; организуют проведение профессиональных встреч с работодателями, так называемые «Дни карьеры» и «Ярмарки вакансий». Такие встречи дают возможность университету координировать образовательную деятельность с учетом потребностей рынка труда¹³.

В 1990-ом в ПУЭТ готовили специалистов лишь по 7 специальностям, а сегодня – по 13 направлениям и более 30 профессиональным специализациям. Подготовка товароведов в университете до 2010 года осуществлялась на двух выпускающих кафедрах – «Товароведения и экспертизы непродовольственных товаров» и «Товароведения и экспертизы продовольственных товаров». С учетом изменений происходящих на рынке труда, возникла потребность в разработке новых подходов к подготовке мобильных, универсальных и конкурентоспособных выпускников. С целью повышения уровня качества подготовки специалистов по направлениям подготовки «Товароведение и торговое предпринимательство», «Торговля» и специальностям «Товароведение и коммерческая деятельность», «Товароведение и экспертиза в таможенном деле» в 2010 году в университете была создана кафедра «Экспертизы и таможенного дела».

Рассмотрим роль выпускающей кафедры «Экспертизы и таможенного дела» в формировании профессиональных компетенций товароведов-экспертов в таможенном деле в ПУЭТ. Традиционно в обязанности товароведа входило выполнение следующих функций¹⁴:

- определять требования к материальным ресурсам, соответствие их качества стандартам, техническим условиям и другим нормативным документам, а также заключенным договорам;
- принимать участие в: определении соответствия проектов планов материально-технического обеспечения предприятия, учреждения, организации планам производства; в контроле за выполнением договорных обязательств, поступлением и реализацией сырья, материалов, топлива, оборудования и готовой продукции; в подготовке данных для составления претензий на поставки некачественных товарно-материальных ценностей и ответов на претензии заказчиков;

¹³ Майбутні випускники ПУЕТ впевнені у завтрашньому дні [электронный ресурс]: http://www.pusku.edu.ua/uploaded/press/vp_13_04_11.jpg [14.10.2011].

¹⁴ Юридический словарь [электронный ресурс]: <http://enc-dic.com/legal/Tovaroved-19018.html> [09.10.2011].

- контролировать наличие материальных ресурсов и готовой продукции на складах;
- осуществлять связь с поставщиками и потребителями и оформлять документы на отгрузку продукции;
- участвовать в разработке и внедрении стандартов организации по материально-техническому обеспечению, сбыту, контролю качества продукции, организации транспортировки и хранения сырья, материалов, топлива, оборудования и готовых изделий;
- вести оперативный учет поступления и реализации товарно-материальных ценностей, контролировать своевременность отгрузки возвратной тары, в необходимых случаях ведет розыск грузов;
- участвовать в проведении инвентаризаций, изучать причины образования излишних сверхнормативных материальных ресурсов и неликвидов, принимать меры по их реализации;
- осуществлять контроль за соблюдением правил хранения товарно-материальных ценностей на складах, подготовкой готовых изделий к отправке потребителям, оформлять необходимые документы, связанные с поставкой и реализацией продукции, составлять отчетность по установленным формам.

Товаровед должен знать:

- нормативно-правовые акты (постановления, распоряжения, приказы, другие руководящие и нормативные документы) вышестоящих органов, касающиеся материально-технического обеспечения и сбыта продукции;
- рыночные методы хозяйствования;
- стандарты и технические условия на товарно-материальные ценности, основные их свойства и качественные характеристики;
- порядок разработки планов материально-технического обеспечения и заключения хозяйственных договоров;
- методы учета товарно-материальных ценностей, расчета потребности в них;
- формы учетных документов и порядок составления отчетности; организацию складского хозяйства и сбыта продукции;
- условия поставки, хранения и транспортировки товарно-материальных ценностей; действующие ценники и прейскуранты;
- нормативы производственных запасов материальных ресурсов; основные технологические процессы производства;
- номенклатуру и ассортимент выпускаемой продукции;
- основы экономики, организации труда и управления; законодательство о труде; правила внутреннего трудового распорядка; правила и нормы охраны труда.

В современных условиях требования к товароведом существенно трансформировались. Особенности развития производства продовольственных и непродовольственных товаров, появление на потребительском рынке большого количества фальсифицированной и контрафактной продукции, генномодифицированных продуктов, значительная активизация международной торговли диктуют всё возрастающую потребность в специалистах,

обладающих знаниями смежных профессий. Сегодня в профессии товароведа присутствуют элементы специальностей, появившихся в Украине совсем недавно: менеджеров внешнеэкономической деятельности, таможенных брокеров, экспертов, специалистов в области международной торговли. Например, современные товароведы, кроме традиционных функций, связанных с качеством товара и организацией торгового процесса, строят отношения с поставщиками, которые находятся за пределами Украины, решают вопросы перемещения товаров через таможенную границу с представителями таможенной службы и других государственных органов, проводят различные экспертизы товаров, определяя объем и качественный состав приобретаемого товара. Наиболее конкурентоспособными на рынке труда в современных условиях становятся те специалисты, которые могут работать одновременно в нескольких отраслях без существенной переквалификации. Работодатели отдают предпочтение специалистам нового типа, способным адекватно адаптироваться к меняющимся экономическим, технологическим и информационным реалиям современного мира, владеющим качественно новыми прикладными знаниями и информационными технологиями.

Коммерческий риск, связанный с проведением международных торговых операций, требует от товароведов повышенной грамотности: дополнительных знаний законодательства в области внешнеэкономической деятельности, специфики заключения международных контрактов, особенностей международного экспедирования товаров и таможенного оформления экспортно-импортных операций. Товаровед в рыночной экономике становится центральной фигурой торговли. Ни одна компания, если она думает о своем будущем, не откажется от услуг специалистов, которые не только знают всё о товаре, но и способны представить интересы предприятия по декларированию внешнеэкономических грузов в таможенных органах. Известно, что таможенное оформление является очень существенной составляющей внешнеэкономической деятельности. Именно таможенное оформление вызывает основные затруднения при импорте товаров в Украину, на подготовку к растаможке товаров участники ВЭД тратят сил и времени не меньше, чем на выбор поставщика, заключение договора и осуществление поставки. Отсутствие должного количества грамотных специалистов в околотаможенной сфере сказывается не только на качестве, но и на скорости проводимого таможенного оформления. Поэтому субъекты внешнеэкономической деятельности с целью минимизации рисков, связанных с простоями транспортных средств во время таможенного оформления товаров, стремятся иметь в штате своих опытных декларантов. Профессии таможенного брокера и декларанта – высокооплачиваемые и пользуются на рынке труда огромным спросом. Однако для того, чтобы товароведам-экспертам претендовать на эти должности, им необходимо обладать специальными знаниями, уникальными профессиональными навыками и способностями в сфере декларирования. Чем большим будет опыт работы, тем выше, соответственно, будет зарплата в будущем.

Обозначенные выше тенденции дают основание говорить о целесообразности формирования у товароведов-экспертов профессиональной готовности к декларированию товаров, в процессе обучения в вузе. С учетом потребностей

рынка труда эти специальные знания могут стать залогом конкурентоспособности выпускника на рынке. Следует отметить, что обучение в вузе товароведов-экспертов в таможенном деле навыкам декларирования товаров связано с определенными проблемами, которые обусловлены не только изменчивым таможенным законодательством, но и отсутствием у большинства преподавателей практического опыта работы в этой сфере. Здесь недостаточно только знаний специального брокерского программного обеспечения, а необходима наитеснейшая связь педагога с околотаможенной сферой, его непосредственное участие в мониторинге процессов таможенного оформления товаров, то есть, необходимы актуализированные практические знания.

Проблема осложняется тем, что требований к деловым характеристикам специалистов, работающих в сфере внешнеэкономической деятельности, с каждым годом всё больше и больше. Это и умение классифицировать товары согласно УКТВЭД, и мастерство безошибочно рассчитывать таможенные платежи, и устойчивость к конфликтным и стрессогенным ситуациям, и требования к исполнительскому мастерству, умению в любых ситуациях находить выход из затруднительного положения и т.п. Следовательно, для формирования у «товароведов-экспертов в таможенном деле» навыков и умений декларирования внешнеэкономических товаров таможенным органам, необходимы не традиционные, а качественно новые современные подходы.

На наш взгляд, в современных условиях профориентация товароведа невозможна без инновационно мыслящего преподавателя. С личностью педагога, его профессиональными качествами связана реализация компетентного подхода при подготовке товароведа-эксперта в таможенном деле. Для того чтобы в процессе обучения разбирать и анализировать сложные ситуации, возникающие в практической деятельности таможенных брокеров, а также моделировать спорные ситуации и рассматривать способы их решения, преподаватель должен иметь определенные навыки именно в этой области профессиональной деятельности. Как правило, у преподавателей таможенных дисциплин отсутствует опыт работы таможенником или таможенным брокером. Таким образом, вполне можно говорить о существовании проблемы профессиональных компетенций преподавателей, которую целесообразно решать в тесной связи с профессионалами околотаможенной сферы.

В ПУЭТ решают эту проблему, создавая благоприятные условия и для стажировки преподавателей, и для прохождения практики студентов. В целях улучшения качества подготовки товароведов-экспертов в таможенном деле университетом были заключены долгосрочные договора о взаимосотрудничестве с Полтавской таможней, Ассоциацией таможенных брокеров и декларантов, Центральным таможенным управлением лабораторных исследований и экспертной работы Государственной таможенной службы Украины, Академией таможенной службы, ведущими брокерскими конторами Полтавского региона, где преподаватели систематически проходят стажировку. Укрепление связей с предприятиями околотаможенной сферы способствует повышению качества и эффективности учебных и производственных практик за счет максимального обеспечения студентов современными рабочими местами.

Сегодня без применения информационных технологий просто невозможно представить себе современное таможенное оформление. Использование в околотаможенном бизнесе информационных технологий – не просто дань моде. Невозможно эффективно решать задачи, которые стоят перед таможенными брокерами и участниками внешнеторговой деятельности без внедрения программных продуктов и информационных систем. Поэтому руководство университета приняло решение о приобретении современного программного обеспечения для ведения и планирования внешнеэкономической деятельности – MD Office¹⁵. Система MD Office позволяет в считанные минуты получить исчерпывающую справку по любой проблеме, связанной с внешнеэкономической деятельностью. С помощью этого программного обеспечения студенты университета имеют возможность ознакомиться с нормативно-справочной базой, содержащей более 28000 документов таможенных органов, различных министерств и ведомств, ТН ВЭД, УКТ ВЭД. При работе с программой доступны все удобства, присущие Windows, она имеет уникальные возможности поиска документов, позволяет работать с тематическими подборками. Студенты, используя модуль «MD-declaration», приобретают практические навыки в заполнении грузовой таможенной декларации. Заполнение, проверка, печать и формирование электронной копии ГТД; полная визуализация бланка ГТД; обучающая система по расчету фактурной и таможенной стоимости товара; поисковая система, которая работает по любой графе декларации; использования сетевой базы данных – это далеко не полный перечень возможностей этой составляющей программы «MD-office», которой пользуются студенты во время практических занятий. Выполняя индивидуальные задания с применением модуля «MD-declaration», студенты приобретают навыки аккредитации субъектов внешнеэкономической деятельности в таможенных органах, оформления писем-согласований таможенного оформления вне места аккредитации. Использование модуля «MD Form» дает возможность товароведам-экспертам в таможенном деле приобрести профессиональные навыки в оформлении документов, сопровождающих внешнеэкономические товары: ТД-7, CMR, железнодорожные накладные, провозные ведомости, счета-фактуры, расходные накладные, простые векселя и т.д. Применяя при обучении программу, которую в своей повседневной работе используют таможенные брокеры и декларанты, студенты ПУЭТ имеют возможность приобщиться к своим будущим профессиям еще в вузе.

Не менее актуальной на рынке профессий является должность эксперта. В последнее время сфера экспертной деятельности значительно расширилась, что напрямую связано с формированием рыночных отношений. Товары характеризуются разнообразным назначением, составом, свойствами и т.п., а стадии их жизненного цикла включают ряд этапов от проектирования до потребления и утилизации, что существенно расширяет круг вопросов, требующих своего разрешения. Товарная экспертиза – это самостоятельное исследование предмета экспертизы (товара), проводимое компетентными специалистами (экспертами) на основании объективных фактов с целью получения

¹⁵ Программный комплекс MD-office [электронный ресурс]: www.mdoffice.com.ua [07.11.2011].

достоверного решения. Товарная экспертиза широко используется в торговле, дизайне, промышленности и т.д. в случае возникновения спорных ситуаций. Особенное значение приобретает экспертная деятельность в условиях нарастающей глобализации. С момента вступления в ВТО, в Украине была отменена обязательная сертификация отечественных и импортных товаров. Страну наводнили товары сомнительного качества. Механизм, который гарантировал обеспечение выполнения статьи 42 Конституции Украины: «Государство защищает права потребителей, осуществляет контроль за качеством и безопасностью продукции и всех видов услуг и работ...»¹⁶, – начал работать «с перебоями». На наш взгляд, именно товароведы-эксперты в сложившихся условиях могут сыграть решающую роль в восстановлении защитных механизмов отечественного рынка и потребителей.

Товароведы-эксперты в таможенном деле в своем роде – уникальные специалисты. А подготовка уникальных специалистов требует инновационных подходов. Для эффективного решения задач социального, профессионального самоопределения выпускников ПУЭТ, повышения их конкурентоспособности на рынке труда, в университете проведен целый комплекс адаптационных мероприятий. В рамках социального партнерства только за 2010–2011 гг. были заключены договора содружества с Полтавской торгово-промышленной палатой, Управлением по защите прав потребителей в Полтавской области, Государственным Предприятием «Полтавастандартметрология», которыми предусмотрена совместная деятельность по расширению возможностей практической подготовки товароведов-экспертов в таможенном деле. Для усиления экспертной составляющей программы подготовки товароведов-экспертов в таможенном деле подписано соглашение об открытии филиала кафедры экспертизы и таможенного дела на базе научно-исследовательского испытательного центра пищевой продукции ГП «Полтавастандартметрология». Кроме того, на базе кафедры создан научно-исследовательский центр «Независимая экспертиза» (НИЦ), который объединяет отдел экспертиз; научно-исследовательский отдел; измерительную лабораторию (ИЛ) «ТЭСТ»¹⁷.

Основные принципы создания НИЦ «Независимая экспертиза» в ПУЭТ:

- объединение в единую систему интеллектуального потенциала, информационных и материально-технических ресурсов университета для обеспечения подготовки специалистов новой формации;
- координация теоретической и практической подготовки специалистов;
- создание условий для развития исследовательских способностей одаренной молодежи;
- расширение сотрудничества и обеспечение взаимовыгодных отношений с партнерами потенциальными работодателями университета;
- ориентация на удовлетворение потребностей заказчиков, потребителей, общества в целом;

¹⁶ Конституция Украины [электронный ресурс]: <http://uaconstitution-ru.org.ua/index.php?page=23> [14.12.2011].

¹⁷ Науково-дослідний центр «Незалежна експертиза» [электронный ресурс]: http://www.nezalezna_ekspertiza.uccu.org.ua [10.12.2011].

- комплексное привлечение к работе в НИЦ интеллектуального потенциала университета;
- внедрение инновационных информационных технологий в учебный и исследовательский процесс.

Основные задания и цели, которые достигаются благодаря функционированию НИЦ «Независимая экспертиза» в университете это:

- создание условий для подготовки высококвалифицированных конкурентоспособных специалистов на рынке труда;
- обеспечение надлежащего уровня научно-исследовательской работы студентов;
- создание оптимальных условий для проведения экспериментальных исследований магистрами, соискателями, аспирантами.

Таким образом, понимая сложности в вопросах адаптации выпускников университета к рынку труда, на кафедре экспертизы и таможенного дела ПУЭТ создали условия практической подготовки товароведов-экспертов в таможенном деле, максимально приближенные к реальным. Студенты используют современное оборудование и техническую документацию научно-исследовательского центра «Независимая экспертиза» для проведения идентификации и экспертизы объектов исследования, имеют возможность подготовить пакет документов для таможенного оформления внешнеэкономической операции с использованием возможностей специального программного обеспечения MD-office. В процессе обучения студенты привлекаются к проведению экспертиз по заявкам потребителей, предпринимателей, торговых и производственных предприятий, активно участвуют в разработке авторских методик исследований отдельных показателей потребительских свойств товаров – объектов экспертизы, приобретают навыки сравнительного тестирования товаров. По результатам научно-исследовательских работ студентов только в 2010–2011 гг. было подготовлено 65 научных сообщений, которые докладывались на 7-ми международных и 18-ти всеукраинских конференциях. Экспертная практика товароведов, предусмотренная учебными планами, проходит сбалансировано, с проведением реальных экспертиз, оформлением результатов исследования экспертными выводами, т.е. отрабатывается полный алгоритм экспертного исследования.

Учебный процесс в НИЦ «Независимая экспертиза» приобретает черты «проблемного обучения», когда учитель и ученик совместно заняты поиском решения проблемы. В результате задействуются креативное мышление, технологии поиска решения, анализа и синтеза имеющейся информации и другие инновационные методы обучения. Значительная роль при этом отводится преподавателям кафедры, которые в этой ситуации выполняют функции наставников. Доброжелательные отношения в коллективе кафедры, профессионализм педагогов способствуют хорошему контакту со студентами и полному взаимопониманию в процессе проведения экспертиз. Профессиональный наставник в лице преподавателя, который знаком студентам еще с лекционной аудитории, положительно влияет на процесс их вхождения в профессиональную среду, принятия своей профессиональной роли, реально соответствующей рабочей обстановке. Подобная практика по

социально-профессиональной адаптации товароведов-экспертов позволяет избежать многих проблем, связанных с поиском работы и дальнейшим трудоустройством товароведов-экспертов по окончании вуза.

Важным является и то, что студентов на кафедре экспертизы и таможенного дела учат индивидуально. В процессе обучения студенты становятся друзьями преподавателей, и сохраняют с кафедрой связь в течение многих лет после окончания университета. Тесное общение коллектива кафедры с выпускниками прошлых лет способствует оптимизации процесса подготовки квалифицированных специалистов. Именно вчерашние студенты информируют нас о тех трудностях, с которыми им приходится сталкиваться на рабочих местах, о тех знаниях, полученных в вузе, которые оказались невостребованными. Опыт, получаемый выпускниками после распределения, является бесценным источником информации для совершенствования педагогических подходов и приемов подготовки специалистов на кафедре. Отслеживая, насколько востребованными оказались знания, полученные при изучении профильных дисциплин, преподаватели имеют возможность не только более четко расставлять акценты при организации индивидуальной консультационной работы со студентами, но и оперативно улучшать учебное методическое обеспечение. Выпускники университета прошлых лет становятся наставниками студентов во время прохождения учебных и преддипломных практик. Связь поколений во много раз усиливает эффект подготовки квалифицированных кадров с высокой культурой мышления, широким кругозором и, что самое главное, с высокой предпринимательской активностью, которая служит гарантией трудоустройства.

Сегодня, впервые в Украине, в ПУЭТ созданы уникальные условия профессионального становления товароведов-экспертов в таможенном деле. Осуществлять стратегические планы подготовки конкурентоспособных специалистов помогает то, что профессорско-преподавательский коллектив ПУЭТ состоит из единомышленников-энтузиастов, которые не равнодушны к проблемам молодежи, обладают активной жизненной позицией и высоким чувством гражданской ответственности перед обществом за качество выполняемой работы.

Наработки Полтавского университета экономики и торговли по формированию профессиональных компетенций товароведов-экспертов в таможенном деле, по взаимодействию с рынком труда могут быть использованы другими вузами, как гарантия последующей занятости в сфере трудоустройства молодых людей с высшим образованием. Опыт подсказывает, что подготовку специалистов нового поколения для отечественного и международного рынка труда обеспечивают инновационные подходы к обучению, которые активно используются в университете. Ярким подтверждением этого является награждение ПУЭТ в 2010 году золотой медалью Министерства образования и науки Украины и Академии педагогических наук Украины в номинации «Инновации во внедрении IT-технологий в образовательный процесс»,

а также наличие в университете наибольшей среди вузов Украины библиотеки и медиатеки¹⁸.

Подводя итог сказанному, можно констатировать, что руководство университета и профессорско-преподавательский состав ПУЭТ отдают себе отчет в том, что сфера занятости молодежи в современных условиях должна стать приоритетным направлением не только государственной социальной политики, но и заботой отечественных вузов. Решать проблемы молодых специалистов на рынке труда необходимо комплексно: упрощая процесс перехода от обучения к работе. Именно вузы сегодня могут взять на себя полноту ответственности за трудоустройство своих выпускников, содействуя развитию их профессиональных компетенций, необходимых для эффективного трудоустройства.

Social problems of young specialists and the attempts of solving the problems on the example of Poltava University of Economics and Trade.

Abstract

The author discusses the most important problems connected with the social sphere encountered by young researchers, specialists and experts from the Poltava University of Economics and Trade. She analyses the Ukrainian labour market from the point of view of legal provisions.

Key words: social issues, labour market, social security

¹⁸ Стажування викладачів вузу Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі» в університеті Овернь-Клермон 1, Франція [електронний ресурс]: http://www.pusku.edu.ua/uploaded/press/gpu_17_12_10.jpg [17.11.2011].

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica VIII (2012)

Joanna Świątkowska

Instytut Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie

Bezpieczeństwo energetyczne jako fundament współczesnego bezpieczeństwa narodowego Polski

Wstęp

Już w 1859 roku brytyjski ekonomista William Stanley Jevons, pisząc o możliwości wyczerpania się węgla, głównego wówczas źródła energii w Wielkiej Brytanii, określił ten problem jako mający *niemal religijne znaczenie*¹. Także w XXI wieku bezpieczeństwo energetyczne w sposób istotny warunkuje podstawowe elementy funkcjonowania państwa i społeczeństwa oraz możliwości ich rozwoju. Kryzys gazowy ze stycznia 2009 roku zapoczątkowany między Ukrainą a Rosją, a następnie odczuwany w całym regionie, przypominał, jak bardzo bezpieczeństwo energetyczne determinuje stabilność oraz dobrobyt państw współczesnych, a jego zachwianie może stać się zagrożeniem ich żywotnych interesów. Ilustracją tego twierdzenia jest przykład Słowacji – państwa, które w wyniku wspomnianego kryzysu z 2009 roku codziennie traciło 100 milionów euro (ponad bilion euro podczas całego impasu), a recesja spowodowana zakłóceniami dostaw skutkowałą spadkiem PKB tego kraju o 1–1,5%. Jak napisał Peter Sevce: „od czasu odzyskania niepodległości przez kraj [Słowację] w 1993 roku, kryzys w dostawach [...] stanowił największe zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa”².

Celem tego artykułu jest próba określenia, w jaki sposób stan bezpieczeństwa energetycznego oddziałuje na inne elementy funkcjonowania współczesnego państwa polskiego (szczególnie w wewnętrznym wymiarze). Dodatkowo niniejszy tekst ma na celu ukazanie współczesnych trendów i wyzwań stojących przed polskimi decydentami w zakresie zapewniania bezpieczeństwa energetycznego. Analiza zagrożeń i czynników je warunkujących pozwoli na wskazanie rekomendacji podnoszących poziom bezpieczeństwa polskiego sektora energetycznego.

¹ Ch. Homans, *Energy Independence: A Short History*, http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/01/03/energy_independence_a_short_history?page=0,0 [dostęp: 03.01.2012].

² P. Sevce, *Polityka energetyczna Słowacji*, [w:] J. Świątkowska (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne państw Grupy Wyszehradzkiej. Jak zmieniają się relacje energetyczne w Europie*, Kraków 2011, s. 46.

Wieloczynnikowe spojrzenie na kwestie bezpieczeństwa państwa

Bezpieczeństwo według najprostszej definicji to brak zagrożeń. Sytuacja taka może być wynikiem podjętych przez odpowiednie podmioty działań zapobiegawczych lub niwelujących poziom zaistniałych niebezpieczeństw³. Państwo organizując życie swoich obywateli w różnych sferach, w każdej z nich powinno dbać o zapewnianie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. Przedmiotem bezpieczeństwa analizowanym w niniejszym artykule będzie bezpieczeństwo energetyczne rozumiane jako element bezpieczeństwa narodowego, ze szczególnym uwzględnieniem jego wewnętrznego wymiaru.

Proponowana tutaj definicja bezpieczeństwa państwa mówi, że jest to „stan wywołujący poczucie możliwości rozwoju narodu wynikający z braku zagrożenia zewnętrznego i wewnętrznego, jak też możliwości obrony przed tymi zagrożeniami”⁴. Warto zauważyć wyraźne zaakcentowanie podstawowego znaczenia możliwości rozwoju państwa jako elementu poczucia bezpieczeństwa. Jest to zwrot w stronę postzimnowojennej ewolucji w zakresie rozumienia tego pojęcia. Do zakończenia zimnej wojny dominowało tradycyjne spojrzenie na kwestie bezpieczeństwa, sprowadzające je głównie do przeciwdziałania zagrożeniom militarnym. Po tym okresie nastąpiło przesunięcie akcentu w stronę problemów niemilitarnych, związanych wprost z kondycją ekonomiczną państw i możliwością ich stabilnego rozwoju. W XXI wieku jednym z najważniejszych komponentów żywotnych interesów państw, zgodnym z zasygnalizowanym trendem postrzegania niebezpieczeństw, jest kategoria bezpieczeństwa energetycznego. Funkcją wewnętrzną państwa jest zapewnienie porządku i bezpieczeństwa wewnątrz kraju⁵. Dotyczy to głównie ochrony jego terytorium i zapewnienia możliwości rozwoju społeczeństwa, które je zamieszkuje.

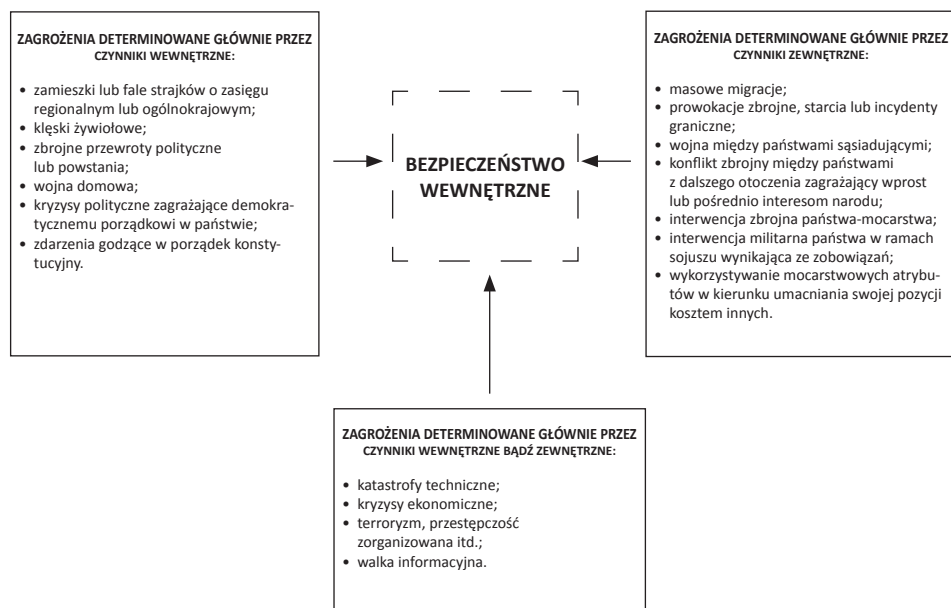
Na stan bezpieczeństwa wewnętrznego państwa wpływają różne czynniki, z których większość ma związek ze stanem gospodarki danego państwa, funkcjonowaniem instytucji i służb publicznych, w głównej mierze odpowiedzialnych za walkę z terroryzmem (również w wymiarze międzynarodowym), przestępczością, skutkami klęsk żywiołowych, awarii technicznych itp.⁶ Wraz z rozwojem technologii komunikacyjnych oraz pogłębieniem zależności ekonomicznych między państwami, nie można obecnie odseparować spraw związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym od czynników zewnętrznych, które na nie wpływają. Co więcej niektóre czynniki mogą mieć zarówno zewnętrzny, jak i wewnętrzny charakter i ciężko je rozgraniczyć. Poniższy schemat pokazuje jak różnorodność czynników może wpływać na bezpieczeństwo wewnętrzne.

³ K. Żukrowska, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, Warszawa 2011, s. 21.

⁴ *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej*, <http://adamkorcz.w.interia.pl/wewn.pdf>, s. 10 [dostęp: 04.03.2011].

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem, s. 30.



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 31–32

Rys. 1. Wpływ czynników wewnętrznych oraz zewnętrznych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa

Bezpieczeństwo energetyczne odnosi się głównie do wewnętrznej sfery funkcjonowania państw, lecz jednocześnie jest to obszar szczególnie wrażliwy na czynniki zewnętrzne. Dlatego też jednym z elementów niniejszej analizy będzie przedstawienie i omówienie zewnętrznych determinant wpływających na stan bezpieczeństwa energetycznego Polski.

Bezpieczeństwo energetyczne Polski w ujęciu definicyjnym

W ustawodawstwie polskim bezpieczeństwo energetyczne definiowane jest jako „stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska”⁷. Jednak jak wskazuje Włodzimierz Bojarski⁸, definicja ta jest wadliwa i rodzi przynajmniej dwa niebezpieczeństwa. Występuje tu zagrożenie partykularnej interpretacji sformułowania *ekonomicznie uzasadniony*, które rozumiane może być w sposób przychylny dla dostawców energii, a nie odbiorców końcowych. Drugim elementem rodzącym wątpli-

⁷ Art. 3 pkt 16 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne [Dz.U. z 2006 r. nr 89, poz. 625, nr 104, poz. 708, nr 158, poz. 1123 i nr 170, poz. 1217, z 2007 r. nr 21, poz. 124, nr 52, poz. 343, nr 115, poz. 790 i nr 130, poz. 905, z 2008 r. nr 180, poz. 1112 i nr 227, poz. 1505, z 2009 r. nr 3, poz. 11, nr 69, poz. 586, nr 165, poz. 1316, nr 215, poz. 1664, z 2010 r. nr 21, poz. 104 i nr 81, poz. 530 oraz z 2011 r. nr 94, poz. 551, nr 135, poz. 789, nr 205, poz. 1208, nr 233, poz. 1381 i nr 234, poz. 1392 z późniejszymi zmianami].

⁸ W. Bojarski, *Bezpieczeństwo energetyczne*, http://www.cire.pl/pliki/2/bezpe_en.pdf [dostęp 09.12.2011].

wości jest możliwe bezwzględne nadawanie priorytetu kwestiom środowiskowym. Ochrona środowiska jest niewątpliwie istotnym aspektem, jednak w warunkach krytycznych może zostać odsunięta na drugi plan i nie powinna bezwarunkowo determinować podejmowanych decyzji oraz działań. Wydaje się, że lepszym sformułowaniem godzącym obie kategorie jest rekomendacja zawarta w dokumencie pt. „Strategia «Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko. Perspektywa 2020»”, w którym czytamy, że konieczne jest „prowadzenie skoordynowanych działań w obszarze energetyki i środowiska”⁹. Autor wprost sugeruje, że takie „błędne akcenty w definicji prawnej mają źródło w naciskach innych interesów niż bezpieczeństwo energetyczne odbiorców”¹⁰.

Definicja bezpieczeństwa energetycznego proponowana przez Katarzynę Żukrowską jest wolna od wyżej opisanych zastrzeżeń. Autorka, cytując dokument pt. „UN Development Program” określa bezpieczeństwo energetyczne jako

dostępność źródeł energii w każdym czasie, pochodzących z różnych źródeł, zgodnie z zapotrzebowaniem na energię z tych źródeł, a także w odpowiednich ilościach zabezpieczających zgłaszany tu popyt. Nieodłącznym elementem bezpieczeństwa energetycznego jest poziom cen, które muszą kształtować się na poziomie umożliwiającym normalną konsumpcję energii przez konsumentów¹¹.

Pomimo różnic obie zacytowane definicje wskazują na co najmniej trzy rodzaje niebezpieczeństw grożących bezpieczeństwu energetycznemu. W artykule tym przeanalizuję je w kontekście Polski. Należą do nich następujące zagrożenia:

- fizyczne, objawiające się przerwami w dostawach; mogą być wynikiem na przykład: awarii technicznej, uzależnienia od jednego źródła energii, które zostało wyczerpane przy braku możliwości dostarczenia substytutu; uzależnienia od importu źródeł energii od jednego dostawcy, który odmówił dalszego dostarczania surowców; konfliktów wojennych;
- ekonomiczne, polegające między innymi na zapewnianiu opłacalnych cen i możliwości finansowania dostaw; wiąże się to między innymi także z koniecznością negocjowania korzystnych umów z producentami;
- ekologiczne, które sprowadza się między innymi do potencjalnego ograniczenia możliwości zdobywania niezbędnych surowców, a w konsekwencji konieczności bezwarunkowego uwzględniania przepisów chroniących środowisko naturalne.

Stan bezpieczeństwa energetycznego Polski i jego główne trendy

W Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej (SBN RP), najważniejszym dokumencie, który określa interesy narodowe i formułuje cele strategiczne, zauważa się wzrost znaczenia bezpieczeństwa energetycznego i określa jego zagrożenia. Według strategii:

⁹ Ministerstwo Gospodarki, „Strategia «Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko. Perspektywa 2020»”, projekt z dn. 04.05.2011, Warszawa 2011, s. 3.

¹⁰ W. Bojarski, *Bezpieczeństwo energetyczne...*

¹¹ K. Żukrowska, *Bezpieczeństwo międzynarodowe...*, s. 397.

priorytetem w zakresie polityki energetycznej jest zapewnienie stabilnych i nieprzerwanych dostaw nośników energii na podstawie długoterminowych kontraktów przy pomocy niezależnej infrastruktury przemysłowej bezpośrednio łączącej źródła dostaw (w tym złoża) z terytorium Polski. Działania podejmowane w tym zakresie muszą połączyć interesy bezpieczeństwa narodowego z wymogami efektywności ekonomicznej¹².

Innymi priorytetami wskazanymi w dokumencie są: modernizacja infrastruktury oraz rozwój źródeł wytwórczych szczególnie poprzez stworzenie nowoczesnej sieci służącej do przesyłu oraz magazynowania nośników energii¹³.

Definicja ta zawiera odniesienie do dwóch z wcześniej omówionych grup zagrożeń, nie wspominając bezpośrednio problemów ekologicznych. Jednak w dalszej części dokumentu istnieją zapisy *de facto* wprowadzające kwestie środowiskowe na agendę działań energetycznych: „Polska będzie nadal angażować się w regionalną i globalną współpracę międzynarodową na rzecz ochrony środowiska, w tym w przeciwdziałanie efektowi cieplarnianemu”¹⁴. Po przytoczeniu definicji oraz w świetle zaprezentowanych zbiorów zagrożeń poniżej przeanalizowane zostaną najważniejsze elementy stanu bezpieczeństwa energetycznego Polski.

Polska energetyka oparta jest na węglu, który w przybliżeniu stanowi ok. 60% krajowego zużycia energii pierwotnej. Polska jest także jednym z największych producentów tego surowca w UE¹⁵, czego konsekwencją jest fakt, że jest relatywnie w dobrej sytuacji, jeśli chodzi o uzależnienie od importu surowców energetycznych. Pomimo korzystnej sytuacji nowe trendy nie pozwalają ze spokojem patrzeć na przyszłość tego najistotniejszego obszaru polskiej energetyki (a w konsekwencji całego bezpieczeństwa energetycznego Polski). UE w ostatnich latach dokonała diametralnego przeorientowania polityki energetycznej swoich członków w kierunku rozwoju technologii niskoemisyjnych i przejścia na wykorzystanie ekologicznych źródeł energii. W związku z rosnącymi kosztami emisji gazów cieplarnianych (pakiet energetyczno-klimatyczny i jego konsekwencje dla polskiej gospodarki zostaną omówione poniżej) Polska będzie zmuszona do znaczącego wzbogacenia miksu energetycznego i odchodzenia od energetyki opartej na węglu. Będzie to bez wątpienia jeden z bardziej palących problemów polskiej energetyki.

Kolejnym trendem, który niesie za sobą szereg wyzwań dla polskiej energetyki, jest postępujące zużycie ropy naftowej, a jeszcze w większym stopniu rosnąca konsumpcja gazu ziemnego. Surowce te stanowią po węglu najważniejsze źródła energii pierwotnej w Polsce. Wzrastające ich zużycie w kontekście struktury krajowej produkcji oraz źródeł importu jest kolejnym zagrożeniem dla bezpieczeństwa energetycznego. Krajowa produkcja ropy naftowej pokrywa zaledwie około 2,5% zapotrzebowania. Import ropy naftowej w 94% pochodzi z Rosji, reszta z Algierii (około 2%) oraz Wielkiej Brytanii i Norwegii (po 1% z każdego z tych państw). Krajowa

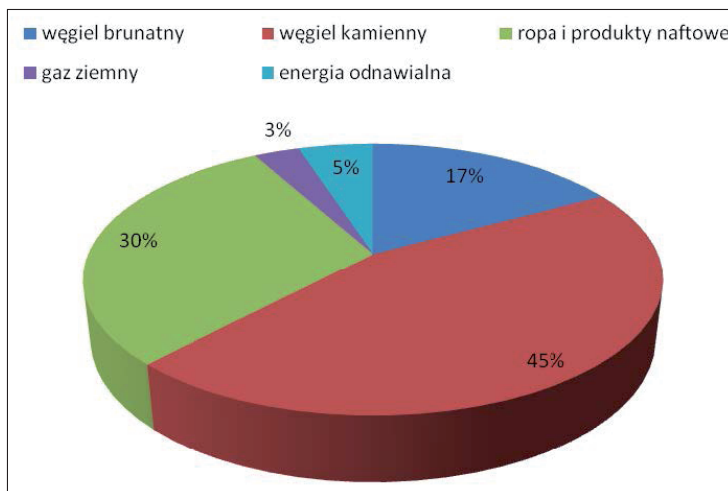
¹² *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 17.

¹³ *Ibidem*, s. 8.

¹⁴ *Ibidem*, s. 20.

¹⁵ P. Szlagowski, *Polityka energetyczna Polski*, [w:] J. Świątkowska (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne państw Grupy Wyszehradzkiej...*, s. 33.

produkcja gazu ziemnego w 31% pokrywa zużycie tego surowca, a pozostałe 69% pochodzi z importu. Aż 91% gazu importowanego do Polski pochodzi we wschodu (głównie z Rosji)¹⁶.



Źródło: opracowanie własne na podstawie „Strategia «Bezpieczeństwo Energetyczne i Środowisko. Perspektywa 2020»”

Rys. 2. Zapotrzebowanie Polski na energię pierwotną w podziale na nośniki (2009 r.)

Sama konieczność importowania surowców w sytuacji możliwości dywersyfikacji dostawców i istnienia liberalnego rynku, choć oczywiście jest sytuacją niekorzystną, nie zagraża bezpieczeństwu państw. Mało jest krajów posiadających takie pokłady surowców energetycznych, które gwarantują im samowystarczalność. Problem pojawia się, gdy import pochodzi z jednego kierunku i nie ma możliwości jego zróżnicowania. Jak widać w przypadku Polski, gdy w wyniku polityki europejskiej zmuszeni zostaniemy do zrezygnowania z węgla jako głównego surowca energetycznego, sytuacja uzależnienia może stać się realnym problemem. Gdy dodamy do tego widoczną i postępującą tendencję do pogłębiania zależności importowej, niebezpieczeństwo wzrasta. Widać to wyraźnie w badaniach Eurostatu dotyczących zależności energetycznej¹⁷. Zależność energetyczna według przyjętej w badaniu definicji pokazuje, w jakim stopniu gospodarka opiera się na imporcie surowców energetycznych w celu zaspokojenia jego potrzeb w tym zakresie¹⁸. Wspomniane badania pokazują, że szybkość wzrostu uzależnienia w przypadku Polski jest gwałtowna (wzrost zależności importowej o około 22% w ciągu 11 lat).

¹⁶ Ibidem, s. 34–35.

¹⁷ *Energy dependence*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdcc310> [dostęp: 16.01.2012].

¹⁸ Sposób obliczania dostępny pod adresem: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/web/table/description.jsp> [dostęp: 16.01.2012].

Tab. 1. Zależność importowa krajów europejskich według badań Eurostatu

Energy dependence %												
geo.time	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
EU (27 countries)	46	45,1	46,7	47,4	47,6	49	50,2	52,5	53,7	53	54,7	53,9
EU (25 countries)	46,4	45,5	47,2	47,9	48,1	49,5	50,7	53,1	54,4	53,5	55,3	54,7
Belgium	80,8	77	78,1	80,6	77,5	79,6	79,8	80,1	79,7	77,1	79,9	74,2
Bulgaria	49,9	48,7	46,5	46,2	46,7	46,7	48,4	47,5	46,2	51,3	52,1	45,3
Czech Republic	25,4	25,3	23	25,3	26,6	25,3	25,7	28,3	27,8	25	27,6	26,9
Denmark	5,6	-16,6	-35,3	-28,4	-42	-31,6	-47,5	-50,9	-35,9	-24,7	-21,7	-18,8
Germany	61	59,3	59,5	61	60,3	60,8	61	61,4	61,3	58,7	60,9	61,6
Estonia	35,6	34,8	32	32,2	29,5	26,3	28,4	25,4	28,5	23,8	24	21,2
Ireland	80,7	84,5	84,6	89,5	89	89,6	90,5	89,6	90,7	88,2	89,9	88
Greece	70,1	66,1	69,5	68,9	71,5	67,5	72,7	68,6	71,8	71,2	73,3	67,8
Spain	74,3	76,6	76,6	74,7	78,5	76,7	77,6	81,5	81,2	79,7	81,2	79,4
France	51,3	51,6	51,5	50,7	51	50,6	50,8	51,7	51,3	50,3	51	51,3
Italy	81,9	83	86,5	83,3	86	83,9	84,6	84,4	86,8	85,2	85,2	82,9
Cyprus	96,8	101,9	98,6	96,1	100,5	96	95,4	100,7	102,5	95,9	97,6	97,3
Latvia	60,4	55,3	59,7	58,9	57,9	62,5	68,8	63	65,7	61,5	57,9	58,8
Lithuania	50,5	53,9	60	47,2	42,5	44,7	47,6	57,9	63,4	62,3	59,2	51,2
Luxembourg	99,5	97,1	99,7	97,7	99	98,7	98,3	97,7	98,7	97,2	97,9	97,6
Hungary	55	53,8	55,2	53,6	56,9	62	61	63,2	62,7	61,3	63,4	58,8
Malta	100	109,5	100,3	99,8	99,8	99,8	99,8	100	100	100	100	101,8
Netherlands	26,5	29,9	38,7	34,3	34,1	37,8	30,8	38,4	37,4	38,9	34,4	36,5
Austria	70,4	65,4	65,5	65	68,2	70,6	70,6	71,3	72,2	68,7	68,8	65
Poland	8,4	9,8	10,6	10,4	11,3	13,1	14,6	17,6	20,1	25,7	30,6	31,7
Portugal	84	87,5	84,9	84,9	84	85,3	83,9	88,5	83	82	82,8	80,9
Romania	28,6	21,1	22	26,3	24,4	25,4	30,2	27,6	29,2	31,5	27,7	20,3
Slovenia	52,3	55,7	52,6	50,2	50,5	53,4	52,2	52,3	52,1	52,5	55,1	49
Slovakia	70,7	66,2	65	62,2	64,2	64,6	67,8	65,4	63,9	68,4	64,6	66,4
Finland	53,7	51,1	55,5	55,5	52,5	58,9	54,9	54,7	54,2	53,4	55	54,4
Sweden	37,7	35	39,2	36,9	37,6	43,7	37,4	37,7	37,8	36,3	37,9	37,4
United Kingdom	-16,2	-20,4	-17	-9,4	-12,5	-6,5	4,6	13,5	21,2	20	26	26,6
Iceland	34	31,1	31,4	27,8	28	27,2	30,1	28,9	25,1	25	25	25
Norway	-683,3	-659,4	-737,1	-723,6	-802,2	-739,5	-740,4	-703,8	-665,1	-654,8	-612,8	-639,5
Switzerland	57,8	52,8	53,2	54,6	55,5	54,4	55,9	60,1	57,1	52,3	54,9	55,4
Croatia	49,4	54,4	53,1	52	59,9	56,2	57,4	58,5	54,1	56,8	60,2	51,1
Republic of Macedonia, the	42,4	36,2	40,5	38,6	46,1	38,7	41,9	43,3	45	48	46,2	44,4
Turkey	60	60,9	66,3	65,1	67,8	71,1	70,4	71,6	72,6	74,4	72,2	70,4

Źródło: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdcc310> [dostęp 16.01.2012]

Problem uzależnienia od importu surowców zewnętrznych został także zauważony w SBN RP. Dokument ten wskazuje jako zagrożenie uzależnienie polskiej gospodarki od dostaw surowców energetycznych – ropy naftowej i gazu ziemnego – z jednego źródła¹⁹.

Kolejnym problemem polskiego bezpieczeństwa energetycznego jest słabo rozwinięta i przestarzała infrastruktura. Konieczność jej modernizacji jest wyzwaniem, które Polska będzie musiała podjąć w najbliższym czasie. Dodatkowo infrastruktura przesyłowa, przede wszystkim w konsekwencji uwarunkowań historycznych, zorientowana jest głównie na kierunek wschodni, co pogarsza sytuację związaną z możliwością zdwersyfikowania źródeł importu i stwarza kolejny problem. Poza połączeniami ze wschodem Polska posiada tylko jeden interkonektor z Niemcami

¹⁹ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 9.

oraz niedawno otwarty z Czechami²⁰. Dlatego konieczność poprawy stanu technicznego krajowej infrastruktury, jej zdolności przesyłowych (szczególnie międzynarodowych), zwiększenie wydajności obiektów dystrybucji paliw i energii, a także zdolności do magazynowania nośników energii pierwotnej oraz utrzymywania rezerw strategicznych ropy naftowej i gazu ziemnego stanowią kluczowe wyzwania z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego²¹.

Działania Polski zmierzające do poprawy stanu bezpieczeństwa energetycznego

Ustawa Prawo energetyczne w artykule 12 wskazuje, że naczelnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach polityki energetycznej, jest minister gospodarki. Do jego obowiązków należy między innymi przygotowanie projektu polityki energetycznej państwa i koordynowanie jego realizacji²². Dokument Polityka energetyczna Polski jest najważniejszym strategicznym dokumentem związanym z bezpieczeństwem energetycznym. Najbardziej aktualną wersję stanowi: Polityka energetyczna Polski do 2030 roku, przygotowana przez Ministerstwo Gospodarki i przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 10 listopada 2009 roku.

Na początku dokument ten wskazuje kluczowe problemy stojące przed polskim sektorem energetycznym. Najważniejsze wyzwania są w większości zbieżne z tymi wskazanymi w SBN RP, choć ujęte w bardziej rozwiniętej formie. Powtórzone zostają także zobowiązania w zakresie ochrony środowiska, w tym dotyczące klimatu. W związku z powyższymi zagrożeniami dokument rekomenduje 6 kierunków polskiej polityki energetycznej, które mają zwiększyć bezpieczeństwo energetyczne kraju. Należą do nich²³:

- poprawa efektywności energetycznej, zmniejszenie energochłonności polskiej gospodarki;
- wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii;
- dywersyfikacja struktury wytwarzania energii elektrycznej poprzez wprowadzenie energetyki jądrowej;
- rozwój wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym biopaliw;
- rozwój konkurencyjnych rynków paliw i energii;
- ograniczenie oddziaływania energetyki na środowisko.

Postulaty te nie mogą być traktowane jako odrębne działania – są komplementarne. Przede wszystkim jednak prowadzą do tego samego celu – zwiększania bezpieczeństwa energetycznego. Poniżej przedstawione zostanie kilka wybranych, aktualnych działań i projektów związanych z postulowanymi kierunkami, w jakich podążać ma polska energetyka.

²⁰ *Czeska prasa: Gazprom może przejść interkonektor*, <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/czeska-prasa-gazprom-moze-przejac-interkonektor,19396,1> [dostęp: 16.01.2012].

²¹ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 17.

²² Art. 12 pkt 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne...

²³ Ministerstwo Gospodarki, „Polityka energetyczna Polski do 2030 roku”, Warszawa, 10.11.2009, s. 4.

Efektywność energetyczna, energochłonność, alternatywne źródła energii oraz ochrona środowiska

Zwiększanie efektywności energetycznej, a także zmniejszanie energochłonności gospodarki należą do działań podjętych w wewnętrznym wymiarze państwa i bezpośrednio prowadzą do zwiększania bezpieczeństwa energetycznego. Oba procesy ograniczają ilość zużywanych surowców, a także prowadzą do dużych oszczędności. Jest to również szczególnie istotne z punktu widzenia ochrony środowiska. Jednak aby wspomniane procesy realnie zwiększały bezpieczeństwo Polski, narzędzia i działania w tym zakresie powinny być dostosowane do warunków tego kraju, w przeciwnym razie mogą prowadzić do odwrotnych skutków. Polska powinna poszukiwać swojej ścieżki ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, a także zmiany struktury sektora energetycznego. Tymczasem obecnie obserwujemy czynniki, które mogą bardzo negatywnie wpłynąć na rozwój ekonomiczny Polski i rzucić poważne wyzwanie dla konkurencyjności polskiej gospodarki.

Już w 2013 roku wejdą w życie rozwiązania pakietu energetyczno-klimatycznego, które z punktu widzenia polskiej gospodarki mogą nieść wiele niekorzystnych konsekwencji. Pakiet energetyczno-klimatyczny (PEK) to zestaw celów związanych z unijną walką z globalnym ociepleniem zakładających realizację przyjętych przez Radę Europejską w marcu 2007 r. celów „3 x 20”. Należą do nich²⁴:

- zwiększenie efektywności energetycznej o 20% do 2020 roku;
- zwiększenie o 20% do 2020 roku udziału odnawialnych źródeł energii (OZE) w ogólnym bilansie energetycznym;
- zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych do 2020 roku o co najmniej 20%, w porównaniu do 1990 roku, z możliwością wzrostu tej wielkości nawet do 30%, pod warunkiem że inne kraje rozwinięte zobowiążą się do porównywalnej redukcji emisji, a wybrane kraje rozwijające się wniosą odpowiedni wkład na miarę swoich możliwości redukcyjnych.

Pakiet zawiera także rekomendacje zwiększenia do 10% udziału biopaliw w ogólnym zużyciu paliw w transporcie na terenie UE. W skład PEK wchodzi 6 projektów aktów prawnych dotyczących: promowania energii ze źródeł odnawialnych, norm emisji z samochodów, specyfikacji paliw, wspólnych wysiłków na rzecz redukcji emisji, wychwytywania i składowania dwutlenku węgla, przeglądu europejskiego systemu handlu emisjami²⁵.

Wśród zapisów pakietu najwięcej wątpliwości budzi ten dotyczący „rewizji europejskiego systemu handlu emisjami (ETS), którego głównym założeniem jest likwidacja, począwszy od 2013 r., dystrybucji darmowych przydziałów emisji dla sektora energetycznego”²⁶. Innymi wyzwaniami, jakie niesie ze sobą pakiet, są między innymi: wymuszenie wzrostu nakładów inwestycyjnych na modernizację sektora energetyki, budowa elektrowni OZE, szybszy rozwój sieci elektroenergetycznych umożliwiających współpracę m.in. z elektrowniami wiatrowym, konieczność

²⁴ A. Arcipowska, A. Kassenberg, *UE a pakiet energetyczno-klimatyczny*, <http://dlaklimatu.pl/UE-a-pakiet-energetyczno> [dostęp: 14.01.2011].

²⁵ Ibidem.

²⁶ M. Ruszel, *Polska perspektywa pakietu energetyczno-klimatycznego*, 2009, nr 4(10), http://ik.org.pl/cms/wp-content/uploads/2011/05/Polska-perspektywa-pakietu-energetyczno-klimatycznego-_M.-Ruszel-nr-4_2009_NE.pdf [dostęp: 16.01.2012].

inwestycji przez zakłady przemysłowe w dodatkowe instalacje, które pomogą w redukcji dwutlenku siarki i tlenków azotu do poziomu zgodnego z zapisami dyrektywy IPPC, która ma być przyjęta w 2016 roku²⁷.

Realizacja postanowień pakietu będzie się łączyć najprawdopodobniej z olbrzymimi kosztami, jakie Polska będzie musiała ponieść, by spełnić wymagania unijne²⁸. Oparta na węglu i znajdująca się w złym stanie infrastrukturalnym polska energetyka emituje wiele zanieczyszczeń. W Polsce nie praktykuje się także powszechnego zastosowania odnawialnych źródeł energii. Sprostać unijnym wyzwaniom będzie bardzo trudno, szczególnie że koszty, jakie trzeba będzie ponieść, mogą zostać przesunięte na rynek i konsumentów końcowych. Wzrost cen energii to w rzeczywistości wzrost cen innych produktów. W „Raporcie 2030” wykazano, że w związku z wdrażaniem PEK koszty wytwarzania energii mogą wzrosnąć o 8–12 mld zł rocznie, a wzrost cen prądu u jego producentów może wynieść mniej więcej 60%. Następstwem może być spowolnienie wzrostu gospodarczego, skutkujące utratą około 7,5% PKB, czyli około 150 mld zł w roku 2020²⁹.

Innym zagrożeniem jest możliwość likwidacji lub rozpoczęcia procesu przenoszenia poza granice Polski działalności firm prowadzących swą aktywność w tych gałęziach gospodarki, które są wysoko emisyjne (produkcja szkła, stali, metali kolorowych, przemysł cementowy, cukrowy i papierniczy). Koszty modernizacji, które firmy musiałyby ponieść, mogą okazać się za wysokie. Trend ten odbiłby się negatywnie na gospodarce całego państwa. Taka sytuacja byłaby ilustracją zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego w postaci pojawienia się ekonomicznie nieopłacalnych cen i kosztów dla gospodarki oraz odbiorcy końcowego.

Wyrzeczenia, jakie niesie za sobą wypełnienie celów PEK, mogą budzić niechęć szczególnie wobec faktu, że cała UE, która jest odpowiedzialna za emisję około 11% światowego CO₂, stosuje tak kosztowne ograniczenia, podczas gdy inne państwa, takie jak Chiny (same odpowiedzialne za emisję 27% światowej emisji CO₂)³⁰, nie mają zamiaru podejmować żadnych wyzwań ekologicznych, które mogłyby zmniejszyć konkurencyjność ich gospodarek. Dla zilustrowania tej tezy można podać także przykład Stanów Zjednoczonych, które nigdy nie podpisały protokołu z Kioto, Kanady, która wycofała się z niego kilka miesięcy temu, czy choćby powtórnie Chin, których największe linie lotnicze odmówiły płacenia za unijne pozwolenia na emisję CO₂ za przeloty w Europie³¹. Oczywiście, wdrażanie technologii energooszczędnych to działania przesuujące polską energetykę na bardziej zaawansowany technologicznie poziom, jednak należy przy tym pamiętać, że koszty, jakie są z tym związane,

²⁷ Ibidem.

²⁸ Polska wynegocjowała pewne bardziej korzystne warunki wdrażania PEK, lecz nie na tyle dobre, by zmieniać ogólny poziom wyzwań. O ustępstwach wobec Polski szerzej: <http://prezydentcja.blog.onet.pl/Pakiet-klimatyczno-energetyczn,2,ID430357199,RS1,n> [dostęp: 16.01.2012].

²⁹ B. Jankowski (oprac.), *Pakiet energetyczno-klimatyczny porażką czy zwycięstwem Polski i Unii?*, s. 8–12, http://www.energysys.com.pl/files/pliki/03_Ekspertyza_Pakiet.pdf [dostęp: 16.01.2012].

³⁰ E. Plucik, *My płacimy reszta tańczy*, <http://www.nettg.pl/news/23445/my-placimy-reszta-tanczy> [dostęp: 16.01.2012].

³¹ *Chiny odmawiają płacenia za emisję CO₂ w UE*, <http://wolnemediamedia.net/ekologia/chinskie-linie-lotnicze-nie-zaplaca-za-emisje-co2/> [dostęp: 16.01.2012].

mogą spowodować spadek konkurencyjności polskiej gospodarki, a w konsekwencji spowolnienie rozwoju cywilizacyjnego.

Polska, chcąc spełniać wymagania energooszczędności i obniżenia energochłonności, powinna zatem szukać dróg alternatywnych, które prócz uniknięcia omówionych problemów, mogłyby mieć także inną wartość dodaną. Możliwości te zostaną poddane analizie w dalszej części tekstu.

Dywersyfikacja struktury wytwarzania energii elektrycznej poprzez wprowadzenie energetyki jądrowej

Jest to szczególnie interesujący projekt wobec wspomnianej konieczności ograniczania emisji CO₂, a także wobec poszukiwania sposobów na samowystarczalność energetyczną państwa. Poza proekologicznymi argumentami ważnym aspektem jest tutaj opłacalność ekonomiczna. W przypadku elektrowni jądrowej korzystnie wypada porównanie kosztu jednostkowego wytworzenia energii elektrycznej w elektrowni węglowej z siłownią jądrową³².

Początek projektu budowy elektrowni jądrowej w Polsce zainicjowała uchwała Rządu RP z 13 stycznia 2009 roku w sprawie działań podejmowanych w zakresie rozwoju energetyki jądrowej w Polsce. Celem programu jest uruchomienie pierwszej elektrowni jądrowej w roku 2020. Głównym inwestorem jest Polska Grupa Energetyczna S.A.³³ Resort gospodarki ogłosił wyniki analiz technicznych przeprowadzonych przez Energoprojekt-Warszawa dla 28 zaproponowanych wcześniej lokalizacji. Ranking lokalizacji zaprezentowany jest poniżej:

Tab.2. Ranking lokalizacji elektrowni jądrowej w Polsce

Pozycja	Miejscowość	Liczba uzyskanych punktów
1	Zarnowiec	65,6
2	Warta-Klęmpicz	59,9
3	Kopań	55,8
4	Nowe Miasto	55,3
5	Bełchatów	53,1
6	Nieszawa	52
7	Tczew	51,8
8	Choczewo	51
9	Połaniec	49,7
10	Chotcza	49,6
11	Małkina	49,1
12	Krzewiec	49
13	Krzymów	48,8
14	Kozienice	48,2
15	Wyszków	48
16	Pniewo	47,9
17	Pniewo-Krajnik	47,9
18	Lubiatowo-Kopalino	47,2
19	Debogóra	46,2
20	Stepnica-1	45,3
21	Stepnica-2	45,3
22	Wiechowo	45,2
23	Karolewo	44,8
24	Lisowo	44,8
25	Gościeradów	43,6
26	Chełmno	42,2
27	Patków	39,6

Źródło: Lokalizacja elektrowni jądrowej w Polsce, <http://elektrownia-jadrowa.pl/28.html> [dostęp: 30.03.2012].

³² A. Strupczewski, *Energetyka jądrowa potrzebna dla Polski*, http://elektrownia-jadrowa.pl/pdf/NCBJ_A_Strupczewski_Odpowiedz_prof_Nowickiemu.pdf [dostęp: 19.02.2012].

³³ *Decyzje polityczne*, <http://elektrownia-jadrowa.pl/22.html> [dostęp: 19.01.2012].

Wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii

Kolejnym kierunkiem wymienionym w dokumencie jest wzrost bezpieczeństwa dostaw paliw i energii.

Przez bezpieczeństwo dostaw paliw i energii rozumie się zapewnienie stabilnych dostaw paliw i energii na poziomie gwarantującym zaspokojenie potrzeb krajowych i po akceptowanych przez gospodarkę i społeczeństwo cenach, przy założeniu optymalnego wykorzystania krajowych zasobów surowców energetycznych oraz poprzez dywersyfikację źródeł i kierunków dostaw ropy naftowej, paliw ciekłych i gazowych³⁴.

Autorzy dokumentu podkreślają, obok pożądanej dywersyfikacji dostaw surowców i paliw, potrzebę wspierania rozwoju oraz zróżnicowania technologii używanej do pozyskiwania surowców. Istotne jest także zwrócenie uwagi na problem niskiego poziomu wymiany międzynarodowej energii elektrycznej.

Postulowana jest konieczność zwiększenia zdolności przesyłowych i dystrybucyjnych sieci elektroenergetycznych oraz zwiększenia wymiany energii elektrycznej z krajami sąsiednimi. Jednym z narzędzi użytych w tym celu mają być odpowiednie regulacje ustawowe, eliminujące istniejące bariery³⁵.

W zakresie użycia węgla wskazana została potrzeba racjonalnego i efektywnego gospodarowania jego złożami znajdującymi się na terytorium Polski. Rekomenduje się zniesienie barier prawnych w zakresie udostępniania nowych złóż węgla kamiennego i brunatnego, wykorzystanie nowych technologii w poszukiwaniu pokładów oraz uwzględnienie wydobycia surowca w planach zagospodarowania przestrzennego³⁶.

W kontekście kolejnego pierwotnego źródła energii – gazu – głównym celem polityki energetycznej jest zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju poprzez dywersyfikację źródeł i kierunków dostaw gazu ziemnego. Podnosi się także między innymi postulat zwiększania możliwości wydobywczych gazu ziemnego na terytorium Polski oraz pozyskania przez polskie przedsiębiorstwa dostępu do złóż gazu ziemnego, co zwiększałoby samowystarczalność. Innymi wewnętrznymi działaniami jest rozbudowa systemu przesyłowego i dystrybucyjnego gazu ziemnego oraz zwiększenie pojemności magazynowych³⁷.

W kontekście trzeciego głównego surowca energetycznego wykorzystywanego w polskiej energetyce, czyli ropy naftowej, zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego postulowane jest między innymi poprzez zwiększenie stopnia dywersyfikacji źródeł dostaw ropy naftowej, rozumianej jako uzyskiwanie ropy naftowej z różnych regionów świata, od różnych dostawców z wykorzystaniem alternatywnych szlaków transportowych³⁸ (SBN RP oraz Plan wskazują także: współpracę z producentami ropy naftowej na Morzu Północnym i Szelfie Norweskim; rozbudowę infrastruktury przesyłowej dla ropy naftowej z regionu Morza Kaspijskiego); budowę magazynów ropy naftowej i paliw płynnych o pojemnościach zapewniających

³⁴ Ministerstwo Gospodarki, *Polityka energetyczna...*, s. 8.

³⁵ Ibidem, s. 9.

³⁶ Ibidem, s. 10.

³⁷ Ibidem, s. 11.

³⁸ Ibidem, s. 12.

utrzymanie ciągłości dostaw, w szczególności w sytuacjach kryzysowych; rozbudowę infrastruktury przesyłowej i przeładunkowej dla ropy naftowej i produktów ropopochodnych; uzyskanie przez polskich przedsiębiorców dostępu do złóż ropy naftowej poza granicami kraju; zwiększenie ilości ropy przesyłanej tranzytem przez terytorium Polski; utrzymanie udziałów Skarbu Państwa w kluczowych spółkach sektora, a także w spółkach infrastrukturalnych; ograniczenie ryzyka wrogiego przejęcia podmiotów zajmujących się przerobem ropy naftowej, świadczących usługi w zakresie przesyłu i magazynowania ropy naftowej oraz produktów naftowych³⁹.

Uzależnienie od importu z jednego źródła jako przykład zewnętrznego czynnika zagrażającego bezpieczeństwu wewnętrznemu. Przegląd możliwych działań zapobiegawczych na przykładzie gazu ziemnego

Potrzeba dywersyfikacji dostawców energii jest jednym z najważniejszych postulatów zarówno w SBN RP, jak i w „Polityce energetycznej Polski do 2030 roku”, warto zatem przeanalizować ten problem głębiej.

W postzimnowojennym świecie nie potrzeba militarnych spektakularnych działań, aby podporządkować sobie inne kraje. Mocarstwa, które są producentami źródeł energii, prowadzą działania wykorzystujące dostawy energii nie tylko jako element wzmacniania pozycji ekonomicznej, ale jako bezpośrednie przedłużenie swojej polityki zagranicznej zmierzającej do umocnienia potęgi kosztem innych poprzez wywieranie nacisków i stosowanie szantażu. Jak pisał w VI wieku p.n.e. jeden z największych starożytnych myślicieli, teoretyk wojny Dalekiego Wschodu Sun Tzu: „największym osiągnięciem jest pokonać wroga bez walki”⁴⁰. Nie ma wątpliwości, że w XXI wieku polityka energetyczna może prowadzić do wpływania na inne państwa. Autorzy SBN RP zdają się dostrzegać niebezpieczeństwo oraz podmiot zagrażający Polsce w tym zakresie, pisząc w punkcie zatytułowanym *Uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, że „Federacja Rosyjska, wykorzystując koniunkturę na surowce energetyczne, intensywnie zabiega o umocnienie swojej pozycji w wymiarze ponadregionalnym. Rosyjskim dążeniom do zacieśnienia kontaktów z wybranymi państwami zachodnimi towarzyszy wprowadzanie selektywnych ograniczeń i dyskryminowanie niektórych członków NATO i UE”⁴¹. Zagrożenie całkowitą odmową dostarczania surowców jako najbardziej radykalne zagrożenie nie jest prawdopodobne w sytuacji obecnych globalnych powiązań pomiędzy państwami, a także z powodów czysto technicznych. Niemniej jednak państwa mające praktyczny monopol na dostawy surowca mogą dyktować nierynkowe ceny, szantażować, a także grozić przerwami w dostawach, co już bezpośrednio wpływa na zachwianie bezpieczeństwa energetycznego, a w konsekwencji na stabilność całej wewnątrzpaństwowej sytuacji gospodarczej. Jest to przykład okoliczności, w których czynniki zewnętrzne związane z energetyką bezpośrednio przekładają się na sytuację wewnątrz innych krajów. Jest to także przykład sytuacji, w której to działania wewnętrzne (oprócz zewnętrznych w postaci dywersyfikacji dostawców) mogą

³⁹ Ibidem, s. 13.

⁴⁰ L. Ciborowski, *Walka informacyjna*, Toruń 1999, s. 12.

⁴¹ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 6.

zapobiegać problemowi. Wewnątrzpaństwowy rozwój nowych technologii pozwalających na uniezależnienie to wyjście naprzeciw realistycznej koncepcji dążenia do bezpieczeństwa przez samowystarczalność. Szanse, jakie w tym zakresie stoją przed Polską, omówione zostaną później. Tutaj analizie poddane zostaną bardziej konwencjonalne metody związane z zewnętrznymi możliwościami działań.

Najważniejszym działaniem Polski w ramach dywersyfikacji źródeł dostaw jest budowa nowej oraz rozbudowa istniejącej infrastruktury poprzez tworzenie dwukierunkowych, międzynarodowych sieci przesyłowych pozwalających na liberalizację europejskiego rynku. W zakresie gazu ziemnego głównymi inicjatywami są plany budowy międzynarodowych interkonektorów. Uruchomione zostały już połączenia tego typu z Niemcami i Czechami, a planowane są kolejne projekty, między innymi z Litwą. Kolejnym projektem jest plan uruchomienia fizycznego odwrócenia przepływu gazu w rurociągu Jamał. Na arenie dywersyfikacji szlaków importu jest jeszcze jeden gracz, który wpłynąć ma korzystnie na rynek energetyki. Jedną z ważniejszych inicjatyw, będącą już w zaawansowanym stadium realizacji, jest budowa terminalu LNG w Świnoujściu, który wraz z postulowanym projektem importu gazu rurociągiem Baltic Pipe z pewnością zwiększy poziom dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego do Polski⁴². Projekt terminalu łączy się z inną inicjatywą infrastrukturalną o wielkim potencjale nie tylko dla Polski, ale całej Europy, a mianowicie z budową dróg transportu surowców na osi północ-południe (tzw. Korytarz Gazowy Północ-Południe). Jest to inicjatywa budowy szeregu dróg transportowych umożliwiających przepływ surowca w kierunku kraje bałtyckie-kraje śródziemnomorskie.

W kontekście tego projektu warto zwrócić uwagę na możliwości dofinansowania ze źródeł UE projektów infrastrukturalnych kluczowych z punktu widzenia bezpieczeństwa. Jest to temat szczególnie aktualny, gdyż w najbliższej przyszłości negocjowany będzie przyszły wieloletni budżet UE na lata 2014–2020. W połowie października 2011 Komisja Europejska ogłosiła projekt rozporządzenia dotyczącego nowego funduszu infrastrukturalnego Connecting Europe Facility, z którego będą finansowane kluczowe dla całej UE projekty energetyczne. Z funduszy będą dofinansowywane projekty o „znaczeniu wspólnotowym”, w których udział biorą co najmniej dwa kraje UE. Przy takich inwestycjach będzie można skorzystać także ze specjalnej, przyspieszonej ścieżki przyznawania pozwoleń na budowę (cała procedura ma trwać nie dłużej niż 3 lata). Obecnie rozporządzenie zakłada osiem priorytetowych korytarzy gazowych i elektrycznych, Polska skorzysta z pięciu. Istotne jest, że na liście znajduje się m.in. Korytarz Gazowy Północ-Południe, na którym szczególnie zależało Polsce (z powodów wyżej opisanych). Prawdopodobnie Parlament Europejski i kraje UE przyjmą projekt rozporządzenia do końca 2012 roku (w takim scenariuszu wejście w życie przewidywane jest na 2013 rok). W 2014 roku miałyby zostać ustalona ostateczna lista projektów wspólnotowych. Jest to informacja istotna z punktu widzenia Polski, gdyż pozostawia otwartą furtkę dla innych projektów ważnych dla bezpieczeństwa naszego kraju⁴³.

⁴² P. Szlagowski, *Polityka energetyczna Polski*, [w:] J. Świątkowska (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne państw Grupy Wyszehradzkiej...*, s. 36.

⁴³ J. Żylińska, KE: *przyspieszone pozwolenia dla kluczowych projektów energetycznych* <http://m.onet.pl/biznes/4884857,detal.html> [dostęp: 23.02.2012].

Jednak ustalanie priorytetowych projektów energetycznych w ramach UE nie zawsze jest korzystne dla Polski, co więcej może ograniczać jej niezależność. Przykładem porażki polskiej polityki energetycznej, a tym samym negatywnych działań UE jest dopuszczenie do budowy gazociągu północnego Nord Stream prowadzącego gaz po dnie Bałtyku z Rosji do Niemiec z pominięciem Polski. Warto zauważyć, że projekt ten, pomimo że nie uzyskał dofinansowania z UE, był uznawany za priorytetowy, jak powiedział komisarz ds. energii Guenther Oettinger: „Nord Stream to projekt ważny dla Unii Europejskiej i byłoby błędem jego blokowanie”⁴⁴. Jest to działanie zadziwiające, gdyż kompletnie zaprzecza deklarowanej przez UE polityce poszukiwania nowych źródeł energii, w dodatku z ominięciem Polski, krajów bałtyckich, Białorusi i Ukrainy⁴⁵. 8 listopada uruchomiono pierwszą nitkę Gazociągu Północnego. Wydarzenie to zmienia geopolityczną sytuację w kontekście europejskiej energetyki. Gazociąg Północny łączy Rosję z największym odbiorcą tego kraju – Niemcami, jednocześnie po raz pierwszy w historii, pomijając tradycyjne kraje tranzytowe. Oprócz tego Gazprom podpisał już kontrakty na dostawy surowca z Gazociągu Północnego dla odbiorców w Danii, Holandii, Belgii, Francji i Wielkiej Brytanii, a na czwarty kwartał 2012 r. planowane jest uruchomienie drugiej nitki gazociągu Nord Stream⁴⁶. W wyniku powstania Nord Streamu Polska traci zyski z przesyłu gazu przez jej terytorium, utrudniona zostaje sytuacja negocjacyjna, a ponadto wzrasta rola Rosji na arenie międzynarodowej⁴⁷.

Uruchomienie Gazociągu Północnego jest decyzją niekorzystną szczególnie wobec informacji o postępach w realizacji budowy projektu Gazociągu Południowego. W grudniu 2011 roku Rosja oświadczyła, że osiągnęła porozumienie z Ankarą w związku z poprowadzeniem Gazociągu transportującego gaz do Europy Zachodniej po tureckich wodach terytorialnych⁴⁸. Konkurencyjnym projektem wobec South Stream, zamierzonym na złamanie monopolu Rosji na dostarczanie gazu do regionu, jest projekt budowy gazociągu Nabucco. Budowa Nabucco ma się rozpocząć w 2013 roku, a od 2017 roku rurociągiem tym ma popłynąć gaz z rejonu Morza Kaspijskiego przez Turcję, Rumunię i Bułgarię do Europy Środkowej. Niewykluczone, że Polska wykorzysta uruchomiony niedawno interkonektor z Czechami do bezpośredniego połączenia z gazociągiem Nabucco⁴⁹.

⁴⁴ *North Stream priorytetem Unii*, <http://www.wprost.pl/ar/228871/Nord-Stream-priorytetem-Unii/> [dostęp: 17.02.2012].

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ *Nord Stream: do końca 2012 r. druga nitka Gazociągu Północnego*, http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/569985,nord_stream_do_konca_2012_r_druga_nitka_gazociagu_polnocnego.html [dostęp: 18.03.2012].

⁴⁷ *Nord Stream – porażka na własne życzenie (Nasze Morze)*, wywiad Tomasza Falby z Andrzejem Szczęśniakiem, <http://szczesniak.pl/2030> [dostęp: 19.01.2012].

⁴⁸ *Moscow reaches Southstream agreement with Ankara*, <http://euobserver.com/1016/114734> [dostęp: 14.02.2012].

⁴⁹ *Czy Polska podłączy się do gazociągu Nabucco*, http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/549085,czy_polska_podlaczy_sie_do_gazociagu_nabucco.html [dostęp: 14.03.2012].

Casus gazu łupkowego jako przykład niekonwencjonalnych metod zapewniania bezpieczeństwa

Zewnętrzne czynniki wpływające na bezpieczeństwo wewnętrzne mogą prowadzić do podejmowania nowatorskich inicjatyw zmieniających dotychczasowe uwarunkowania bezpieczeństwa. Tak właśnie było w przypadku Stanów Zjednoczonych, które stanęły przed problemem uzależnienia swojej energetyki od importu gazu. W wyniku takiego zagrożenia USA postawiły na bezprecedensowe zastosowanie tak naprawdę znanych już od dziesięcioleci technologii, pozwalających na wydobywanie gazu niekonwencjonalnego z drobnoziarnistych skał ilastomułowcowych. W wyniku eksploatacji, która rozpoczęła się około 20 lat temu, państwo to nie tylko zapewniło sobie samowystarczalność energetyczną w zakresie gazu, ale stało się też największym na świecie producentem tego surowca, zmieniając sytuację na globalnym rynku błękitnego paliwa. W samych Stanach Zjednoczonych ceny gazu spadły pięciokrotnie⁵⁰.

W tym kontekście nie trudno zrozumieć, że doniesienia o fakcie posiadania przez Polskę olbrzymich złóż gazu niekonwencjonalnego, mogących przynieść jej uniezależnienie od dostaw tego surowca, a także możliwe dochody z eksportu, wzbudzają tak duże zainteresowanie. Według amerykańskiej rządowej Agencji Informacji Energetycznej potencjał gazu łupkowego w Polsce może sięgać 5,3 bln m³⁵¹. Taka ilość surowca nie tylko gwarantowałaby niezależność Polski (wstępne szacunki mówią, że złoża gazu niekonwencjonalnego znajdujące się w Polsce mogłyby zaspokoić potrzeby kraju na około 300 lat⁵²), ale także mogłaby uczynić Polskę jego eksporterem, zmieniając rynek gazu w regionie oraz w Europie. Poszukiwanie gazu niekonwencjonalnego odbywa się na obszarach: Lubelszczyzny, Mazowsza, Pomorza i Monokliny Przedśudeckiej, docelowo obszar prac obejmie blisko 12% powierzchni kraju⁵³. 8 września 2011 roku w rejonie Łabienia na Pomorzu Zachodnim po raz pierwszy w Polsce wydobyto gaz ze złóż łupkowych⁵⁴.

Gaz niekonwencjonalny jest szansą, obok energii jądrowej, na zmniejszenie emisji CO₂ przez Polskę przy ograniczeniu konieczności inwestowania olbrzymich środków w kosztowne odnawialne źródła energii. Wpływy z gazu niekonwencjonalnego mogłyby znacząco zasilić budżet państwa, prowadząc do polepszenia sytuacji ekonomicznej.

Jednak to czy rzeczywiście gaz niekonwencjonalny zrewolucjonizuje sytuację energetyczną Polski, zależy od wielu czynników. Przede wszystkim dużym wyzwaniem jest zdobycie akceptacji społecznej zarówno właścicieli gruntów, jak i mieszkańców obszarów sąsiadujących dla prac poszukiwawczych i eksploatacyjnych. Ponadto należy stworzyć odpowiednie regulacje prawne oraz doprowadzić do likwidacji barier związanych z wydobywaniem surowca. Na późniejszym etapie

⁵⁰ M. Rutkowski, *Czy zapłonie woda?*, „Gazeta Wyborcza” 7–8.01.2012.

⁵¹ M. Ruszel, *Gaz łupkowy w państwach V4*, [w:] J. Świątkowska (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne państw Grupy Wyszehradzkiej...*, s. 85.

⁵² *Gazu łupkowego wystarczy nam na 300 lat?*, <http://tvp.info/informacje/biznes/gazu-lupkowego-wystarczy-nam-na-300-lat/5234011> [dostęp: 17.03.2012].

⁵³ M. Rutkowski, *Czy zapłonie woda?*...

⁵⁴ *Gazu łupkowego wystarczy nam na 300 lat?*...

istotne będzie opracowanie takich zachęt podatkowych, które przy maksymalizacji zysków z wydobycia gazu dla państwa będą atrakcyjne dla inwestorów. Należy też mieć przy tym świadomość, że wydobycie gazu łupkowego musi być opłacalne. Opłacalność wydobycia zależy od wielu czynników, m.in. od ceny gazu ziemnego na rynkach światowych, kosztów odwiertów, stosowanych technologii oraz wykorzystywanych maszyn i infrastruktury energetycznej⁵⁵.

Inną kategorią możliwych utrudnień przy produkcji gazu niekonwencjonalnego są wpływy zewnętrzne. Wydobycie tego surowca może zablokować polityka unijna, która już teraz wysuwa argumenty środowiskowe. Nowe źródło energii, jakim jest gaz niekonwencjonalny, stanowi (z oczywistych względów) bezpośrednie zagrożenie dla interesów rosyjskich. Istnieje możliwość wrogiego przejęcia podmiotów mających koncesję na wydobycie gazu na terenach Polski przez podmioty, które nie mają intencji dalszego prowadzenia prac, a przez to mogą doprowadzić do paraliżu wydobycia tego surowca.

Przytoczone na początku tego tekstu definicje bezpieczeństwa energetycznego kładą nacisk na konieczność uwzględniania ochrony środowiska jako jednego z ważniejszych jego elementów. To właśnie argumenty środowiskowe najczęściej podnoszone są przez przeciwników wydobywania gazu łupkowego. Analizując ich argumenty związane z wydobyciem gazu niekonwencjonalnego, należy powiedzieć, że większość z tych najbardziej eksponowanych to hasła populistyczne, niepoparte racjonalnymi dowodami. Ilustracją takiej sytuacji jest informacja o szkodliwych substancjach chemicznych, używanych w procesie wydobywania tego surowca. Na liście tych substancji znajduje się 596 związków chemicznych. Należy jednak dodać, że spośród tej rzeczywistości wysokiej ilości związków do każdej sporządzanej mieszanki używa się tylko kilku z tych chemikaliów. W całkowitym składzie zajmują one tylko 0,5%. Dodatkowo każdy z tych środków dopuszczony jest do użytku przez normy unijne, a codziennie stosowany jest w gospodarstwach domowych oraz przemyśle spożywczym. Geolodzy zajmujący się badaniem wpływu technologii używanych do wydobycia gazu łupkowego na zatrucie użytkowych poziomów wodonośnych twierdzą, że w rzeczywistości „warstwa izolująca między potencjalnymi złożami gazu łupkowego a zbiornikami wód pitnych jest więcej niż wystarczająca”⁵⁶.

Pomimo że wiele z argumentów ekologicznych w kontekście gazu niekonwencjonalnego nie zostało popartych dowodami, jego wydobycie jest niezaprzeczalnie działaniem ingerującym w środowisko naturalne i musi być podejmowane z należytą ostrożnością i odpowiedzialnością. Należy ściśle kontrolować, czy przestrzegane są normy i przepisy (m.in. związane z utylizacją odpadów), a także działać w taki sposób, by jak najmniej utrudniać funkcjonowanie mieszkańców terenów, na których trwać będą prace wydobywcze. Innym istotnym problemem jest także nienaruszanie obszarów objętych programem Natura 2000. Najważniejsze, aby proces, który rzeczywiście może rozwiązać problemy z uzależnieniem Polski od importu surowca, nie wpłynął negatywnie na inne aspekty związane z bezpieczeństwem energetycznym, a środowisko naturalne w sposób faktycznie niszczący.

⁵⁵ M. Ruszel, *Gaz łupkowy w państwach V4*, [w:] J. Świątkowska (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne państw Grupy Wyszehradzkiej...*, s. 86.

⁵⁶ M. Rutkowski, *Czy zapłonie woda?...*

Cyberbezpieczeństwo polskiego sektora energetycznego jako element dyskursu o bezpieczeństwie wewnętrznym

Bezpieczeństwo energetyczne to sfera narażona na bardzo zróżnicowane formy zagrożeń, począwszy od ich tradycyjnych form, jak uzależnienie od importu surowców z jednego źródła, aż po mniej konwencjonalne związane z cyberprzestrzenią. To ostatnie zagrożenie nie zostało w Polsce podjęte w dyskusji dotyczącej bezpieczeństwa energetycznego naszego kraju.

Współcześnie większość systemów obsługujących krytyczną infrastrukturę państwa (w tym sektor energetyczny) opiera się na rozwiązaniach teleinformatycznych. W ślad za tymi niewątpliwymi udogodnieniami idą zagrożenia związane z możliwością dokonania cyberataku i sparaliżowania działania całych obiektów energetycznych. Skutki i straty materialne takiego ataku są trudne do wyobrażenia. Paraliż czy awarie spowodowane cyberatakami mogą realnie zagrozić bezpieczeństwu wewnętrznemu Polski. Zagrożenia te mogą płynąć ze strony różnych podmiotów, począwszy od państwowych, przez zorganizowane grupy terrorystyczne, aż po pojedyncze jednostki.

Polska znajduje się na początku drogi modernizacji i przebudowy infrastruktury energetycznej. To dodatkowo wpływa na konieczność troski o poważne potraktowanie zabezpieczenia sieci teleinformatycznych. Odpowiedzialność za prawidłowe działanie teleinformatycznej infrastruktury krytycznej państwa spoczywa nie tylko na organach sektora publicznego, ale także leży w gestii podmiotów sektora prywatnego dostarczających rozwiązań z zakresu wspomnianej architektury infrastrukturalnej⁵⁷. Ścisła kooperacja jest koniecznością.

Wydarzenia ostatnich miesięcy pokazują, jak wielkie i realne są wspomniane zagrożenia. Wymienić można choćby działania wirusa Stuxnet, który sparaliżował na jakiś czas pracę Iranu nad wzbogacaniem uranu i uszkodził systemy elektrowni atomowej w Buszejr, bezprecedensowe szpiegowskie ataki cybernetyczne na Norwegię, które skierowane były na sektory energetyki i obronności, ataki na infrastrukturę krytyczną energetyki USA z 2009 roku, czy wykradanie pozwoleń do emisji gazów cieplarnianych z prywatnych przedsiębiorstw niemieckich. Zagrożenia płynące z cyberprzestrzeni stanowią jeden z najmniej naświetlonych problemów polskiej energetyki, sytuacja ta musi natychmiast ulec zmianie, tak aby w pełni mówić o rzeczywistej gwarancji bezpieczeństwa energetycznego.

Wpływ UE i NATO na bezpieczeństwo energetyczne Polski

Polska jest suwerennym państwem, a pewne aspekty związane z zapewnianiem bezpieczeństwa scedowała na organizacje międzynarodowe, których jest członkiem. Przykładem takiej sytuacji jest między innymi PEK, który omówiony został wcześniej.

Konieczność budowania bezpieczeństwa energetycznego we współpracy z najważniejszymi organizacjami międzynarodowymi, których członkiem jest Polska, czyli UE oraz NATO, uwzględniona została w SBN RP. Dokument ten mówi o potrzebie zacieśniania współpracy w ramach wspomnianych organizacji, co ma przełożyć

⁵⁷ W USA ponad 85% państwowej infrastruktury krytycznej opiera się na infrastrukturze, której właścicielem jest sektor prywatny.

się na zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego Polski. Pożądane działania w ramach UE to „uzgodnienie w ramach Unii Europejskiej solidarnych mechanizmów bezpieczeństwa energetycznego, mających na celu udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy w przypadku zagrożenia lub naruszenia bezpieczeństwa energetycznego któregośkolwiek z Państw Członkowskich”⁵⁸. W powyższym kontekście warto dokonać analizy możliwości kreowania polityki energetycznej w ramach UE i NATO, która ma bezpośrednie przełożenie na sytuację wewnętrzną Polski.

Polityka energetyczna Unii Europejskiej

Obecnie najważniejszym dokumentem w kontekście realnego oddziaływania na bezpieczeństwo energetyczne Polski jest Traktat Lizboński, który wniósł w tym zakresie wiele zmian. Artykuł 194⁵⁹ tego dokumentu w punkcie pierwszym mówi:

w ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi:

- a) zapewnienie funkcjonowania rynku energii;
- b) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii;
- c) wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii; oraz
- d) wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii.

Zapis ten bezpośrednio odnoszący się do potrzeby budowania solidarnej polityki energetycznej uzupełniony jest przez bardzo istotny (wprowadzony na wniosek delegacji polskiej) artykuł 122 zwany także Klauzulą Solidarności:

1. Bez uszczerbku dla innych procedur przewidzianych w Traktatach, Rada, na wniosek Komisji, może postanowić, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi, o środkach stosownych do sytuacji gospodarczej, w szczególności w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii.

2. W przypadku gdy Państwo Członkowskie ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą, Rada, na wniosek Komisji, może przyznać danemu Państwu Członkowskiemu, pod pewnymi warunkami, pomoc finansową Unii. Przewodniczący Rady informuje Parlament Europejski o podjętej decyzji⁶⁰.

Sam zapis, choć bardzo istotny w kontekście inicjowania wspólnego podejścia do bezpieczeństwa energetycznego, pozostawał martwy aż do wynegocjowania i przyjęcia 21 września 2010 roku rozporządzenia o bezpieczeństwie dostaw gazu, które szczegółowo określa obowiązki solidarności państw członkowskich. Zgodnie z rozporządzeniem Komisja Europejska może ogłosić kryzys gazowy na

⁵⁸ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 12.

⁵⁹ Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, (2010/C 83/01) PL 30.3.2010, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 83/1.

⁶⁰ Ibidem.

wniosek jednego z państw członków UE, które będzie zagrożone ograniczeniem dostaw. Kryzys będzie ogłaszany obowiązkowo na wniosek dwóch państw. Zagrożone państwo będzie mogło korzystać z rezerw gazu innych państw członkowskich. Wprowadzenie w życie tego zapisu wymaga rozbudowy interkonektorów między sieciami gazociągów, co pozwoli na realne przesyłanie surowców w obu kierunkach. Państwa członkowskie mogą zachować we własnych rezerwach gaz dla swoich gospodarstw domowych – ale maksymalnie 20% krajowego zużycia. Ma to pozwolić uniknąć sytuacji, w której państwa UE mogłyby odmówić gazu sąsiadom dotkniętym kryzysem, tłumacząc się koniecznością zabezpieczenia dostaw dla własnych obywateli. Rozporządzenie zobowiązuje też UE do brania pod uwagę ryzyka geopolitycznego przy ogólnej ocenie zagrożeń w dostawach gazu. Zapisy rozporządzenia gwarantują także swobodę przepływu gazu na całym rynku UE, co chroni przed zakazami reeksportu gazu – jak jest np. w kontrakcie PGNiG z Gazpromem⁶¹.

Już samo wpisanie solidarnego podejścia do kwestii bezpieczeństwa energetycznego do Traktatu UE należy ocenić pozytywnie. Polscy europarlamentarzyści brali czynny udział w tworzeniu rozporządzenia o bezpieczeństwie dostaw gazu i choć jego pierwotna wersja z wiosny 2010 roku była bardziej korzystna (w czasie późniejszych negocjacji uległa modyfikacjom), to należy powiedzieć, że zapisy te dają podstawy do realnego działania w sytuacji kryzysu.

Kolejnym istotnym elementem zmierzającym do realnego wprowadzenia w życie solidarności energetycznej UE są wchodzące prawdopodobnie na początku 2012 roku zapisy o konieczności wzajemnego informowania się krajów UE o umowach dotyczących ropy i gazu, a także konsultacji z UE niektórych negocjowanych umów na dostawy energii. Proponowany mechanizm ma wzmocnić pozycję negocjacyjną krajów członkowskich względem krajów trzecich⁶².

Polityka bezpieczeństwa energetycznego a NATO

Sojusz Północnoatlantycki w listopadzie 2010 roku ogłosił Nową Koncepcję Strategiczną określającą zadania i kierunki działań na najbliższą przyszłość. Punkt 19 dokumentu nakazuje NATO: „zwiększać zdolności przyczyniające się do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, chroniąc krytyczną infrastrukturę energetyczną, obszary i drogi tranzytowe oraz współpracując z partnerami i prowadząc konsultacje wśród członków NATO na podstawie ocen strategicznych i planowania ewentualnościowego⁶³”. Biorąc pod uwagę tradycyjne zaangażowanie NATO jako organizacji budującej militarne zaangażowanie w ramach obrony swoich członków, taki zapis może skłaniać do zastanowienia nad tym, jaka może być rola NATO

⁶¹ A. Kublik, *Kraj odcięty od dostaw gazu? Unia Europejska pomoże*, http://wyborcza.biz/biznes/1,101562,8408760,Kraj_odciety_od_dostaw_gazu_Unia_Europejska_pomoze.html [dostęp: 07.03.2012].

⁶² Lewandowski: *bliżej solidarności energetycznej UE*, <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/lewandowski-blizej-solidarnosci-energetycznej-ue,19189,1> [dostęp: 09.04.2012].

⁶³ *Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation*, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm [dostęp: 03.03.2012].

w kontekście budowania bezpieczeństwa energetycznego. Dostosowanie możliwości działań NATO sprowadza się do co najmniej trzech rodzajów aktywności⁶⁴:

- wymiany informacji i danych wywiadowczych pomiędzy członkami NATO, z państwami partnerskimi oraz z sektorem prywatnym; szczególny nacisk położony jest w tym kontekście na bezpieczeństwo krytycznych elementów infrastruktury, zwłaszcza w państwach produkujących energię i tranzytowych; bezpieczeństwo dróg transportu oraz analizę zagrożeń stwarzanych przez terrorystów;
- szerzenia stabilności, które odbywa się między innymi poprzez procesy reformujące w strategicznym środowisku Sojuszu; podkreśla się konieczność prowadzenia dialogu politycznego i współpracy wojskowej z państwami partnerskimi w Europie, na Kaukazie, w Azji Środkowej i na Bliskim Wschodzie oraz w rejonie Zatoki Perskiej; w tej grupie mieszczą się producenci energii, państwa tranzytowe i konsumenci;
- ochrony krytycznej infrastruktury, na prośbę państw członków NATO może wnieść wkład w nadzorowanie szlaków morskich oraz wód terytorialnych z pomocą ekspertów cywilnych lub z wykorzystaniem środków wojskowych.

Zakończenie

Najważniejszy dokument Rzeczypospolitej Polskiej mówiący o jej bezpieczeństwie, a także dokumenty organizacji, które wpływają na bezpieczeństwo Polski, kładą szczególny nacisk na bezpieczeństwo energetyczne jako ważny element bezpieczeństwa współczesnych podmiotów państwowych.

Bezpieczeństwo energetyczne ma ścisły związek z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa, determinując sytuację ekonomiczną, warunkując stabilność codziennego funkcjonowania jego obywateli, oddziałując na środowisko naturalne, i mające znaczenie w kontekście siły politycznej państw. Bezpieczeństwa energetycznego nie da się zapewnić pojedynczą decyzją czy narzędziem. Wymaga to wielopoziomowego oraz wielopodmiotowego działania opierającego się na możliwościach i inwestycjach technologicznych, decyzjach politycznych, ekonomicznych i wielu innych. Wraz z rozwojem cywilizacyjnym kwestia ta będzie przybierać na znaczeniu. Polska, choć obecnie jest relatywnie bezpieczna energetycznie, znajduje się w punkcie zwrotnym, a jej sytuacja może się diametralnie zmienić. Trzeba zatem działać zapobiegawczo i z rozważą wykorzystywać wszystkie możliwości budowania kapitału bezpieczeństwa na przyszłość. Stojąc między innymi wobec wyzwań środowiskowych, politycznych oraz modernizacyjnych, decydenci muszą pamiętać, że decyzje związane z bezpieczeństwem energetycznym są bezwzględnie połączone z kluczowymi elementami całego ustroju zwanego bezpieczeństwem państwa.

Bibliografia

Ciborowski L., *Walka informacyjna*, Toruń 1999.

Jankowski B., *Pakiet energetyczno-klimatyczny porażką czy zwycięstwem Polski i Unii?*

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

Ruszel M., *Polska perspektywa pakietu energetyczno-klimatycznego*, 2009, nr 4(10).

⁶⁴ M. Rühle, *NATO i bezpieczeństwo energetyczne*, http://www.nato.int/docu/review/2011/Climate-Action/Energy_Security/PL/index.htm [dostęp: 10.12.2011].

Rutkowski M., *Czy zapłonie woda?*, „Gazeta Wyborcza” 7–8.01.2012.

Sevce P., *Polityka energetyczna Słowacji*, [w:] J. Świątkowska (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne państw Grupy Wyszehradzkiej. Jak zmieniają się relacje energetyczne w Europie*, Kraków 2011.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007.

Szlagowski P., *Polityka energetyczna Polski*, [w:] J. Świątkowska (red.), *Bezpieczeństwo energetyczne państw Grupy Wyszehradzkiej. Jak zmieniają się relacje energetyczne w Europie*, Kraków 2011.

Żukrowska K., *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, Warszawa 2011.

Energy security as the basis for the contemporary national security of Poland

Abstract

The article discusses the most important issues connected with the energy security of Poland. In the contemporary world, energy security became the basis for the national security of every country. The problem particularly concerns countries that lack sufficient potential to ensure energy self-sufficiency. Poland is among such countries. The article *Energy security as the basis for the contemporary national security of Poland* analyzes the current state of the energy security in Poland.

Key words: security, resources, state

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica VIII (2012)

Maria Koniusz

Instytut Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

Zarządzanie bezpieczeństwem imprez masowych

Wstęp

Zagadnienie bezpieczeństwa zarówno w ujęciu ekonomicznym, jak i tym powszechnie znanym, a więc ograniczającym się do zapewnienia porządku publicznego, jest niezwykle ważne. Stanowi ono o sile państwa, jego znaczeniu, atrakcyjności jako partnera w interesach dla aktorów państwowych i niepaństwowych międzynarodowych relacji. Dla Polski najważniejszą kwestią w ostatnich latach było zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, tymczasem w wyniku ostatnich wydarzeń na stadionach, jak i obaw dotyczących bezpieczeństwa Mistrzostw w Piłce Nożnej w 2012 roku to właśnie te ostatnie problemy wyszły na plan pierwszy¹.

Bezpieczeństwo jest istotną kwestią budzącą zainteresowanie obywateli biorących udział w imprezach masowych. Zagrożenie bezpieczeństwa rośnie w ślad za postępem naukowym i technologicznym. Bezpieczeństwo to stan, który daje poczucie pewności istnienia i gwarancje jego zachowania oraz szanse na doskonałość. Jest to jedna z podstawowych potrzeb człowieka. Charakteryzuje się brakiem ryzyka utraty czegoś dla podmiotu szczególnie cennego – życia, zdrowia, pracy, szacunku, uczuć, dóbr materialnych i dóbr niematerialnych. Bezpieczeństwo jest naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych, jest także podstawową potrzebą państw i systemów międzynarodowych. Człowiek, grupa społeczna, państwo, organizacja międzynarodowa starają się oddziaływać na swoje otoczenie zewnętrzne i sferę wewnętrzną, by usuwać, a przynajmniej oddalać zagrożenia, eliminując własny lęk, obawy, niepokój i niepewność. Zagrożenia mogą być skierowane na zewnątrz i do wewnątrz; tak samo powinny być skierowane działania w celu ich likwidowania.

¹ Szerzej o bezpieczeństwie energetycznym i zagrożeniach dla Polski, które niesie za sobą zbyt mocne powiązanie z jednym tylko dostawcą surowców W.J. Dziak, R. Kłaczyński, *Polsko-rosyjska umowa na dostawy gazu ziemnego. Wybrane aspekty polityczno-ekonomiczne* [w:] W.J. Dziak (red.), *Problemy ekonomiczno-społeczne współczesnej Europy*, Warszawa 2010, s. 27–40; R. Kłaczyński, *Polski sektor gazu ziemnego jako element rynku „błękitnego paliwa”*, [w:] J. Jarosiński (red.), *Demokratyczna Polska w globalizującym się świecie*, Kielce 2010, s. 109–118.

Rola policji w zabezpieczeniu imprez masowych

Głównym organem w obszarze bezpieczeństwa publicznego skierowanym do zadań, których celem jest przeciwdziałanie aktom chuligańskim i zapewnienie bezpiecznego przebiegu imprezy, jest policja. Aby rozpocząć rozważania na temat działań policji w zakresie zabezpieczenia imprez masowych, należy zdefiniować określenie „impreza masowa”. Według Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (zwanej w dalszej części Ustawą), impreza masowa to taka, która skupia nie mniej niż 1000 osób w obiekcie niebędącym budynkiem (może to być np. stadion).

Jeśli natomiast impreza odbywa się w budynku umożliwiającym zorganizowanie imprezy masowej lub w hali sportowej – liczba osób nie może być mniejsza niż 300². Zgodnie z art. 5 pkt 3 rozdziału 2 Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych

Obowiązek zabezpieczenia imprezy masowej spoczywa na organizatorze, a w zakresie określonym w tej ustawie i innych przepisach także na: wójcie, burmistrzu, prezydencie miasta, wojewodzie, Policji, Państwowej Straży Pożarnej i innych jednostkach organizacyjnych ochrony przeciwpożarowej, służbach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny na obszarach kolejowych, służbie zdrowia, a w razie potrzeby także innych właściwych służbach i organach³.

Cytowany powyżej artykuł 5, jak również cała Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych stanowią główną podstawę prawną działań policji w zakresie zabezpieczenia imprez o charakterze masowym.

Do uwarunkowań prawnych działań policji w zakresie zabezpieczenia imprez masowych oprócz wspomnianej Ustawy należą:

- Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2002 r. nr 7, poz. 58, z późn. zm.),
- Zarządzenie nr 213 Komendanta Głównego Policji z dnia 28 lutego 2007 roku w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań Policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego.

O liczbie funkcjonariuszy oddelegowanych do zabezpieczenia imprezy masowej decyduje Sztab Policji Komendy Miejskiej. Zabezpieczenia prowadzone są w ramach akcji policyjnych.

Za przykład imprez masowych wybrałam tu mecze piłki nożnej odbywające się w obiektach sportowych Krakowa w latach 2006–2010. Tabela 1 przedstawia dane na temat liczby funkcjonariuszy policji zabezpieczających mecze piłki nożnej we wspomnianym okresie.

Analiza danych zamieszczonych w tabeli wskazuje na następujące tendencje:

- zmniejszenie liczby policjantów zaangażowanych w zabezpieczenie meczy piłkarskich na terenie Krakowa w roku 2010 o 12% w stosunku do roku 2006; wpłynął na to fakt, że agencje ochrony przejęły uprawnienia policji w zakresie

² Por. art. 3 pkt 3a, 3b Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz.U. z 2009 r. nr 62, poz. 504, z późn. zm.).

³ Ibidem.

zapewnienia bezpieczeństwa na stadionach podczas meczów piłkarskich; powodem może być wzrost kosztów wyposażenia funkcjonariuszy w odpowiedni sprzęt,

- najwyższą od 5 lat liczbę policjantów skierowanych do patroli zabezpieczających przejazdy uczestników imprez masowych – w roku 2010 było ich 1418, a dla porównania w roku 2006 tylko 59; nastąpił więc 24-krotny wzrost w tym zakresie; wzrost ten spowodowany jest znacznym zwiększeniem liczby kibiców „wyjazdowych”, udających się na mecz swojej drużyny do obcego miasta transportem własnym lub transportem zabezpieczonym przez klub sportowy, któremu kibicują,
- w latach 2006–2008 notowano sukcesywny wzrost kosztów ponoszonych przez policję na zabezpieczenie meczy piłkarskich, przy czym w 2009 roku nastąpił gwałtowny ich spadek – z ponad 3 mln złotych w roku 2008 do niecałego 1,6 mln w roku następnym; przyczyny tak gwałtownego obniżenia kosztów należy upatrywać w fakcie zmiany lokalizacji rozgrywek sportowych spowodowanej modernizacją i rozbudową obiektów sportowych na własnym terenie; w roku 2010 poziom kosztów poniesionych przez policję na zabezpieczenie meczy piłkarskich wrócił do poprzedniego poziomu i wyniósł około 2,7 mln zł.

Tabela 1. Liczebność funkcjonariuszy policji zabezpieczających rozgrywki piłkarskie w Krakowie w latach 2006–2010

KWB	Lata				
	2010	2009	2008	2007	2006
Liczba zaangażowanych policjantów (ogółem)	–	16 488	43 913	25 965	22 680
w zabezpieczenie meczy piłkarskich	17 104	9069	26 195	20 008	19 568
w patrolach zabezpieczających przejazdy uczestników (łącznie)	1418	1414	972	651	59
transportem samochodowym	1242	1092	841	482	14
transportem kolejowym	176	322	131	169	45
Szacunkowe koszty poniesione na zabezpieczenie imprez sportowych – ogółem (wartość w zł)	–	2 181 380,36	4 366 174,39	3296 466,2	2265 752
na meczach piłkarskich	2 674 334,48	1 590 879,48	3 118 431,8	2605 760	2 105 231
wykonanie patroli zabezpieczających przejazdy uczestników (łącznie)	195 688,36	178 355,83	152 256	66 107,33	5400

Źródło: opracowanie własne na podstawie dostępnych raportów o bezpieczeństwie imprez masowych, http://kpk.policja.gov.pl/porta1/kpk/13/11/Dane_statystyczne.html [dostęp: 07.12.2011]

Współpraca Policji z sądami

Rozdział 9 Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych nosi tytuł *Przepisy karne*. Przepisy zawarte w tym rozdziale mówią o ewentualnych konsekwencjach, jakie zdaniem ustawodawcy można nałożyć na uczestnika imprezy masowej, gdy popełnia on czyny zagrażające bezpiecznemu przebiegowi imprezy. Do takich czynów zalicza się m.in.:

- nieprzestrzeganie regulaminu obiektu, w którym się przebywa,
- znajdowanie się podczas imprezy w miejscu innym niż przeznaczone dla publiczności,
- niewykonywanie poleceń policji lub innych służb mundurowych, które zostały wydane w miejscu imprezy, podczas jej trwania,
- wnoszenie lub posiadanie w obiekcie, w którym odbywa się impreza masowa, broni i niebezpiecznych narzędzi,
- wtargnięcie na teren, na którym rozgrywa się mecz piłki nożnej, i nieopuszczenie go mimo nakazu wydanego przez służby porządkowe,
- atak na nietykalność cielesną członka służby porządkowej lub innej osoby znajdującej się na terenie obiektu podczas trwania meczu,
- zakrycie twarzy w celu utrudnienia, czy wręcz uniemożliwienia identyfikacji personalnej.

Wszystkie wymienione wyżej czyny podlegają karze grzywny (minimum 2000 zł) lub ograniczenia czy pozbawienia wolności na okres od 3 miesięcy do 5 lat. Ogólna liczba chuligańskich wybryków zmniejsza się z każdym kolejnym rokiem. Dla przykładu w roku 2006 zanotowano 241 ekscesów chuligańskich, a w roku 2010 już tylko 88. To trzykrotny spadek liczby odnotowanych tego typu aktów w ciągu 3 lat. Dane statystyczne dotyczące ekscesów chuligańskich podczas masowych imprez sportowych w latach 2006–2010 przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Chuligańskie ekscesy podczas imprez masowych w latach 2006–2010 wraz z podaniem liczby rannych

Chuligańskie ekscesy	Lata				
	2010	2009	2008	2007	2006
Ogółem	88	188	222	218	241
przed imprezą	13	35	44	26	46
w trakcie imprezy	6	14	127	96	96
po imprezie	50	109	28	59	63
na trasie	19	30	23	37	36
Ranni ogółem	123	141	107	170	189
kibice	35	65	49	93	93
policjanci	88	76	58	77	96

Źródło: opracowanie własne na podstawie dostępnych raportów o bezpieczeństwie imprez masowych http://kpk.policja.gov.pl/porta1/kpk/13/11/Dane_statystyczne.html [dostęp: 11.06.2011]

Niepokojący może być fakt iż mimo ogólnej recesji chuligańskich wybryków liczba wykroczeń popełnianych nie w trakcie samej imprezy masowej, ale po jej zakończeniu jest wysoka. Futbolowe wojny przenoszą się ze stadionowych trybun na ulice i osiedla. Jest to wyraźny sygnał dla policji do podjęcia działań prewencyjnych, których głównym celem będzie przywrócenie ogólnego poczucia bezpieczeństwa społeczeństwa, a nie tylko kibiców bądź uczestników imprezy masowej.

Działania policji i sądów mające na celu zmniejszenie liczby bądź eliminację ekscesów chuligańskich podczas meczy piłki nożnej przynoszą pozytywne rezultaty. W bieżącym roku odbyły się w Polsce mecze piłkarskie w ramach Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej Euro 2012 i z tego powodu rząd, policja i inne służby odpowiedzialne

za bezpieczeństwo podjęły konkretne działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa zarówno gościom, jak i samym uczestnikom tych imprez.

Aby dobrze zabezpieczyć imprezę masową, jaką niewątpliwie jest mecz piłki nożnej, potrzebne są skoordynowane działania różnych służb porządkowych. Bezpośrednio na terenie obiektu sportowego za bezpieczeństwo osób biorących udział w imprezie odpowiada kierownik ds. bezpieczeństwa, a służbami podlegającymi kierownikowi są agenci ochrony.

Zgodnie z Ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych organizator imprezy występuje do właściwego komendanta miejskiego lub powiatowego policji z wnioskiem o wydanie opinii na temat stanu bezpieczeństwa podczas imprezy. Procedura taka w praktyce trwa około miesiąca. W trakcie opiniowania organizator przedkłada komendantowi wszystkie wymagane dokumenty⁴. Wydanie opinii komendanta poprzedzone jest lustracją obiektu oraz sporządzeniem analizy zagrożeń. W opinii komendanta może się znaleźć np. zakwalifikowanie imprezy jako imprezy podwyższonego ryzyka, wskazanie możliwych zagrożeń oraz wskazanie niezbędnych sił i środków do zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom imprezy. Gdy opinia komendanta jest pozytywna, wówczas może odbyć się zaplanowana impreza. W trakcie jej trwania policja ściśle i na bieżąco współpracuje ze służbami porządkowymi.

Kluby sportowe w celu zmniejszenia ryzyka zajścia jakichkolwiek niepożądanych wydarzeń, swoich działań nie opierają tylko na współpracy z policją i agencjami ochrony. Inwestują one w nowoczesną aparaturę, taką jak kamery czy aparaty biometryczne. Zadaniem tych ostatnich jest identyfikowanie twarzy kibiców. Każda osoba, która chce dostać się na stadion sportowy, musi wcześniej zostać sfotografowana takim aparatem biometrycznym oraz dzięki dowodowi tożsamości i numerowi PESEL wprowadzona do bazy kibiców. Teoretycznie nikt, kto nie jest w bazie kibiców, nie wejdzie na stadion.

Kluby sportowe jako organizatorzy imprezy sportowej są zobowiązane do występowania do komendanta wojewódzkiego policji o wykaz osób objętych w danym momencie zakazem wstępu na konkretny obiekt sportowy, co w konsekwencji powoduje wyeliminowanie ze stadionu chuligańsko zachowujących się kibiców.

Kluby piłkarskie starają się jak najbardziej zmniejszyć ryzyko niepożądanych zdarzeń podczas meczu. Skutkiem złego zabezpieczenia imprezy, podczas której dojdzie do zakłócenia porządku i wystąpienia ekscesów chuligańskich, jest nałożenie kary finansowej na klub, a nawet zamknięcie obiektu. Za szkody powstałe po stronie policji oraz innych służb mundurowych, do których doszło w wyniku zajęć chuligańskich, odpowiada klub. W roku 2009 straty w mieniu policji miały równowartość 379 184,73 zł i stanowiły aż 92% wartości wszystkich poniesionych strat (410 877,73 zł).

Krajowy Punkt Informacji ds. Imprez Sportowych

Krajowy Punkt Informacji ds. Imprez Sportowych nosi swoją nazwę od dnia 1 czerwca 2010 roku. Wcześniej komórka ta znajdująca się w strukturze Głównego Sztabu Policji Komendy Głównej Policji, nosiła miano Krajowego Punktu Informacji ds. Imprez Masowych (powołana została do życia 16 lutego 2005 roku). Obecna

⁴ Dokumenty, które należy złożyć są szczegółowo wymienione w Ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych...

nazwa podkreśla charakter realizowanych przez tę komórkę policji zadań z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa podczas sportowych imprez masowych. Głównym zadaniem KPI jest realizacja zapisów Rozdziału 7 Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych⁵, związanych z gromadzeniem i przetwarzaniem informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych. Powstanie Punktu jest także zgodne z wytycznymi rezolucji Rady Unii Europejskiej z 25 kwietnia 2002 r., która rekomenduje stworzenie tego typu instytucji w krajach członkowskich UE. Według rezolucji punkty takie mają pozwolić na wymianę informacji dotyczących międzynarodowych meczów piłkarskich i tym samym pozwolić na zapobieganie incydentom o charakterze chuligańskim i zwalczanie ich⁶.

Polska przed Euro 2012

Aby móc godnie pełnić rolę gospodarza podczas Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej Euro 2012, Polska musiała wykonać szereg postawionych przed nią zadań. Wśród nich znalazło się nie tylko zapewnienie odpowiedniej infrastruktury (stadiony, autostrady, hotele), ale także, a może przede wszystkim, zapewnienie bezpieczeństwa wszystkim kibicom, którzy tłumnie zjechali na czas rozgrywanych mistrzostw do Polski. Duża część odpowiedzialności za bezpieczeństwo kibiców spoczywała na polskiej policji.

W lipcu 2007 roku Pierwszy Zastępca Komendanta Głównego Policji zaakceptował

Zamiar działania Policji w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej „Euro 2012”. W dokumencie tym określono etapy, priorytety i strategiczne zadania Policji w obszarze przygotowania i realizacji zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej Euro 2012⁷.

Kilka miesięcy później powołano dyrektora głównego sztabu Policji Komendy Główniej Policji, odpowiedzialnego za sprawy bezpieczeństwa podczas Euro 2012.

Od momentu wybrania Polski na współorganizatora Euro 2012 policja podjęła szereg działań, których celem było jak najlepsze przygotowanie merytoryczne i praktyczne funkcjonariuszy policji do pełnienia obowiązków zapewnienia bezpieczeństwa uczestnikom mistrzostw. Podjęte zadania to przede wszystkim:

- współpraca z rządem w sprawie projektu wprowadzenia zmian do Ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych,
- inwestycja Centrum Dowodzenia Operacją,
- spotkanie z przedstawicielami: Polskiego Związku Piłki Nożnej, klubów piłkarskich, stowarzyszeń kibiców oraz spółek PL 2012 i Ekstraklasa; celem było omówienie zmian wprowadzonych w Ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych,
- podnoszenie kwalifikacji zawodowych funkcjonariuszy, poprzez szereg szkoleń (m.in. nauka języków obcych, obsługa sprzętu foto-video),

⁵ Ustawa o bezpieczeństwie imprez masowych...

⁶ http://kpk.policja.gov.pl/porta1/kpk/11/9/O_Punkcie.html [dostęp: 19.11.2011].

⁷ http://kpk.policja.gov.pl/porta1/kpk/33/220/Przygotowania_polskiej_Policji_do_Euro_2012.html [dostęp: 20.11.2011].

- nawiązanie współpracy z Interpolem (wymiana informacji),
- wprowadzenie instytucji *policjanta-spottersa* (policjant, który podczas meczu pełnić ma rolę łącznika z organizatorem oraz koordynatora).

Wszystkie wymienione wyżej działania miały jeden zasadniczy cel, którym było zapewnienie bezpieczeństwa imprezy Euro 2012 na jak najwyższym poziomie.

Specustawa na Euro 2012

Specustawa miała pozwolić „odizolować pseudokibiców od stadionów i pozwolić ekspresowo skazywać za akty wandalizmu i bijatyki podczas imprez sportowych”⁸. Ustawa ta została przygotowana przez dwa ministerstwa: Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji. Przepisy znajdujące się w specustawie są połączonym zbiorem nakazów i zakazów zawartych w 11 odrębnych ustawach. Wprowadzane zmiany dotyczą m.in.:

- Kodeksu karnego,
- Kodeksu postępowania karnego,
- Kodeksu karnego wykonawczego,
- Kodeksu wykroczeń⁹.

Nie ulega wątpliwości, że modyfikacja przepisów wymienionych wyżej ustaw z zakresu prawa karnego była potrzebna. Kary dla stadionowych bandytów powinny być znacznie zaostrzone. Do tej pory wyroki miały raczej charakter nagany, a nie kary (zazwyczaj sprawy dotyczące aktów chuligańskich kończyły się dość niską grzywną, a czasami jedynie wydaniem zakazu stadionowego). Według specustawy osoby posiadające „zakaz wstępu na imprezy masowe” na czas trwania meczu powinny przebywać w swoim miejscu zamieszkania. Do tej pory osoby takie musiały stawiać się w wyznaczonym miejscu i czasie na komisariacie policji. Aby jednak istniała możliwość sprawdzenia, czy osoba taka rzeczywiście znajduje się tam, gdzie powinna, według założeń miała zostać wyposażona w elektroniczną bransoletkę monitorującą z urządzeniem GPS. Osoba nosząca ją nie ma możliwości jej zdjęcia. Każda próba pozbycia się bransolety kończy się uruchomieniem alarmu w centrali monitoringu. Minusem jest tu ogromny koszt wprowadzenia takich bransolet¹⁰.

Sądy odmiejscowione

Ideą sądów odmiejscowionych jest szybkie i skuteczne karanie osób dopuszczających się aktów chuligańskich podczas trwania imprezy masowej. Rozprawy w takim sądzie miałyby miejsce na stadionie (w specjalnie zaadaptowanym do tego pomieszczeniu), odbywałyby się one w formie wideokonferencji. Program

⁸ Por. A. Makosz, *Euro 2012: pseudokibice zostaną skutecznie odizolowani od stadionów*, http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/517083,euro_2012_pseudokibice_zostana_skutecznie_odizolowani_od_stadionow.html [dostęp: 14.11.2011].

⁹ M. Kryszkiewicz, *Sędziowie: rozprawy za pomocą wideokonferencji na Euro 2012 będą kosztowne*, http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/510604,sedziowie_rozprawy_za_pomoca_wideokonferencji_na_euro_2012_beda_kosztowne.html [dostęp: 14.11.2011].

¹⁰ Por. G. Barnik, *Jak działa elektroniczna bransoleta dla przestępców?* <http://teh.wp.pl/kat,1009779,title,Jak-dziala-elektroniczna-bransoleta-dlaprzestepcow,wid,11769057,wiadomosc.html> [dostęp: 14.11.2011].

pilotażowy rozpoczęto jesienią 2011 roku na stadionie w Poznaniu¹¹. Zaletą tego pomysłu na walkę z bandytyzmem stadionowym są niskie koszty przeprowadzenia takiej rozprawy, a także niewielki (praktycznie żaden) okres oczekiwania na proces.

Projekt ten może jednak okazać się nieskuteczny przy większej liczbie zatrzymanych za ekscesy chuligańskie podczas jednej imprezy. Poza tym taka forma przeprowadzenia przewodu sądowego jest niezgodna z Konwencją o pomocy prawnej w sprawach pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej¹². W myśl tej Konwencji oskarżony musi przed rozprawą wyrazić zgodę na przesłuchanie właśnie w formie wideokonferencji. Bez tej zgody, proces nie może zostać przeprowadzony (przynajmniej w sądzie odmiejscowionym). Kolejnym mankamentem projektu wprowadzenia sądów odmiejscowionych jest ograniczone prawo oskarżonego do przedstawienia dowodów przeciwko niemu. Dzieje się tak, ponieważ często jedynym dowodem jest nagranie z monitoringu na stadionie, a na jego uzyskanie trzeba czekać.

Zakończenie

W obliczu Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej kwestia zabezpieczenia imprez masowych nabiera szczególnego znaczenia. Problemem są kwestie prawne związane z odpowiedzialnością zarówno w sferze materialnej, jak i niematerialnej, ale także wizerunkowe. Niewywiązanie się ze strony państwa polskiego z ciążących na nim pośrednio (bezpośrednio na organizatorze) obowiązków z tytułu zabezpieczenia imprez masowych może wpłynąć na wizerunek naszego kraju nie tylko na Starym Kontynencie, ale również w szerszym, globalnym wymiarze. Przyniosłoby to negatywny skutek dla polskiej gospodarki, w tym w szczególności dla sektora turystycznego. Dlatego też niezbędne wydaje się ścisłe przestrzeganie wypracowanych przez UEFA procedur oraz polskich norm prawnych w tym zakresie. Obie kwestie muszą być kompatybilne w stosunku do siebie. Dopiero wówczas można mówić o szansach na pełny sukces. Konieczne wydawało się przeprowadzenie szeregu „gier strategicznych” pozwalających przewidzieć konkretne sytuacje, które mogły mieć miejsce.

Inną kwestią związaną z zabezpieczeniem imprez masowych jest dostosowanie naszego prawa oraz służb ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego do wyzwań wewnętrznych, a tych, jak pokazują ostatnie wydarzenia związane eskalacją przemocy wśród kibiców na stadionach i poza nimi, nie brakuje. Samo zaostrzenie prawa w tym przypadku nie wystarczy. Konieczne jest stworzenie takich unormowań prawnych w połączeniu z działalnością służb odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku, aby nieuchronność kary, a nie jej wysokość była wystarczająco odstrasżającym czynnikiem.

¹¹ Por. A. Jankowski, *Sądy odmiejskowe czy odrealnione*, http://prawo.gazetaprawna.pl/komentarze/504346,andrzej_jankowski_sady_odmiejscowione_czy_oderalnione.html [dostęp: 14.11.2011].

¹² Konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, <http://www.polskieustawy.com/print.php?actid=4137&lang=&adata=20100119> [dostęp: 14.11.2011].

Bibliografia

- Barnik G., *Jak działa elektroniczna bransoleta dla przestępców?* <http://teh.wp.pl/kat,1009779,title,Jak-działa-elektroniczna-bransoleta-dlaprzestepcow,wid,11769057,wia-domosc.html> [dostęp: 14.11.2011].
- Dziak W.J., Kłaczyński R., *Polsko-rosyjska umowa na dostawy gazu ziemnego. Wybrane aspekty polityczno-ekonomiczne* [w:] W.J. Dziak (red.), *Problemy ekonomiczno-społeczne współczesnej Europy*, Warszawa 2010, s. 27–24.
- Jankowski A., *Sądy odmiejskowe czy odrealnione*, http://prawo.gazetaprawna.pl/komentarze/504346,andrzej_jankowski_sady_odmiejscowione_czy_oderalnione.html [dostęp: 14.11.2011].
- Kłaczyński R., *Polski sektor gazu ziemnego jako element rynku „błękitnego paliwa”*, [w:] J. Jaroński (red.), *Demokratyczna Polska w globalizującym się świecie*, Kielce 2010, s. 109–118.
- Kryszkiewicz M., *Sędziowie: rozprawy za pomocą wideokonferencji na Euro 2012 będą kosztowne*, http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/510604,sedziowie_rozprawy_za_pomocą_wideokonferencji_na_euro_2012_beda_kosztowne.html [dostęp: 14.11.2011].
- Makosz A., *Euro 2012: pseudokibice zostaną skutecznie odizolowani od stadionów*, http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/517083,euro_2012_pseudokibice_zostana_skutecznie_odizolowani_od_stadionow.html [dostęp: 14.11.2011].

Managing the security of mass events

Abstract

The article *Managing the security of mass events* presents the participation of the police in securing mass events as well as the cooperation of law enforcement agency with the administration of justice in that area. The author devotes a lot of attention to discussing the situation connected with security of mass events the day before the beginning of a huge mass event in Poland: 2012 UEFA European Football Championship.

Key words: security, mass events, law enforcement agency

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica VIII (2012)

HISTORYCZNE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

Sławomir Franc

Instytut Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie

Policja Państwowa w II Rzeczypospolitej

Wstęp

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie procesu tworzenia się na ziemiach polskich formacji, której głównym zadaniem miało być utrzymywanie ładu i porządku publicznego w nowo powstałym państwie. Sposób, w jaki tworzyła się Policja Państwowa, wymagał ogromnej determinacji zarówno ze strony ówczesnych decydentów, jak i samych funkcjonariuszy zasilających jej szeregi. Patrząc z perspektywy niemalże całego wieku, trudno nie zauważyć tego, jak wielki trud włożono w proces jej tworzenia oraz jaki rezultat uzyskano przy niewspółmiernie niskich nakładach. Oczywiście nie wszystkie założenia udało się wprowadzić w życie, inne natomiast niekoniecznie sprawdziły się w praktyce, jednakże bezsporny pozostaje fakt, że pod koniec lat trzydziestych ubiegłego wieku Druga Rzeczpospolita dysponowała jedną z najlepiej funkcjonujących formacji policyjnych w Europie. Okres, w jakim tworzona była Policja Państwowa, oraz tło polityczne, społeczne i gospodarcze czynią dodatkowo proces ten ciekawym i to nie tylko z badawczego punktu widzenia, dlatego też warto przybliżyć tę problematykę współczesnemu czytelnikowi.

Unifikacja służb policyjnych w II RP

Odrodzenie się młodej, niepodległej Polski po blisko 123 latach braku suwerenności niosło za sobą konieczność tworzenia od podstaw zasad organizowania państwa, przy czym proces ten dodatkowo komplikował fakt, iż państwo to zostało wyodrębnione z trzech zaborczych mocarstw, które różniły się między sobą nie tylko gospodarczo, lecz również językowo i kulturowo. Przed ówczesnymi decydentami pojawił się ogrom zadań mających na celu stworzenie sprawnie działającego państwa, w którym nie mogło zabraknąć organizacji odpowiedzialnej za utrzymanie ładu i porządku publicznego. Starania władz centralnych o stworzenie jednolitej oraz ogólnopaństwowej formacji policyjnej w dużym stopniu uzależnione było od ówczesnego układu politycznego w kraju oraz od stanu organizacyjnego sił porządkowych działających do tej pory na ziemiach nowo odrodzonej Polski. Fakt ten z jednej strony ułatwiał tworzenie nowej policyjnej formacji, z drugiej zaś stwarzał wiele problemów w związku z jej ujednoliceniem. Jeszcze przed 11 listopada 1918 r. rozpoczęto prace dotyczące tego zagadnienia, czego przejawem były rozwiązania

proponowane przez różne ośrodki polityczne związane mniej lub bardziej z poszczególnymi koncepcjami politycznymi odnośnie do roli administracji i samego państwa¹. W okresie 1917–1918 decydującą rolę odgrywały organizacje porządkowe wywodzące się z ruchów partyjnych i samorządowych i to właśnie one stanowiły przyczynek do powstania państwowych organów policyjnych w odrodzonej Polsce. Wspomnieć w tym miejscu należy Milicję Ludową, samorządową Milicję Miejską funkcjonującą w miastach Królestwa Polskiego od 1916 r., czy też warszawską Straż Narodową. Tworzenie nowych struktur policyjnych na podłożu tych formacji prowadziło do powstawania niemal „partyjnych”, militarnych organizacji służących do zabezpieczenia ładu i porządku publicznego, składających się z ludzi bezpośrednio związanych z tymi ugrupowaniami bądź też pozostających pod bardzo silnym ich wpływem, co w rezultacie prowadziło do powstawania zbrojnych formacji dbających o interesy poszczególnych ugrupowań. Dlatego w Milicji Ludowej do głosu przede wszystkim dochodziły czynniki lewicowe, czy wręcz komunistyczne, natomiast Milicja Miejska powszechnie uważana była za zbrojne ramię prawicy².

Milicja Ludowa i Policja Komunalna

W pierwszych dniach listopada 1918 r. Polska Partia Socjalistyczna przeżywała okres żywiołowego rozwoju zarówno pod względem propagandowym, jak również rewolucyjnym, w związku z czym właśnie w tym okresie nasiliły się działania tej partii zmierzające do utworzenia formacji dbającej o utrzymanie bezpieczeństwa publicznego, która po jej utworzeniu zaczęła funkcjonować pod nazwą Milicja Ludowa. Podstawowymi kadrami stanowiącymi jej członkowie byli członkowie dawnego Pogotowia Bojowego PPS, Polskiej Organizacji Wojskowej, Polskiego Stronnictwa Ludowego „Wyzwolenie”, a także robotnicy oraz ludność pochodzenia chłopskiego. Z chwilą powstania Tymczasowego Rządu Ludowej Republiki Polskiej działacze PPS doprowadzili do podporządkowania mu Milicji Ludowej, przy czym rząd ten zapowiadał w swoim manifestie stworzenie formacji bezpieczeństwa publicznego³. W okresie tym powstały pierwsze oddziały Milicji Ludowej w Radomskim, Kieleckim, Lubelskim oraz w Zagłębiu Dąbrowskim. Tak szybki rozwój tej formacji stworzył potrzebę ujęcia Milicji Ludowej w pewne ramy organizacyjne, dlatego też w połowie listopada 1918 r. utworzona została Komenda Główna i Sztab Główny Milicji Ludowej z siedzibą w Warszawie. Jednostki terenowe tej formacji zostały dostosowane przede wszystkim do struktur partyjnych PPS. Stworzone zostały komendy okręgowe, obwodowe oraz miejscowe. W tym czasie formacja ta nieformalnie została podporządkowana rządowi Jędrzeja Moraczewskiego, a jej głównym zadaniem było wykonywanie działań zmierzających do ochrony ładu i porządku publicznego⁴. W takiej sytuacji Sztab Komendy Głównej Milicji Ludowej skierował do

¹ R. Litwiński, *Korpus Policji w II Rzeczypospolitej*, Lublin 2007, s. 21.

² A. Peptoński, *Geneza Policji Państwowej w II Rzeczypospolitej*, „Zeszyty Naukowe ASW” 1990, nr 60, s. 154–176.

³ R. Litwiński, *Organa bezpieczeństwa publicznego w polskiej myśli politycznej w latach 1914–1939 – zarys problemu*, [w:] J. Kukulski (red.), *Dziedzictwo Andrzeja Frycza Modrzewskiego w myśli humanistycznej i politycznej*, t. 1, Toruń 2004, s. 325–336.

⁴ A. Misiuk, *Historia Policji w Polsce od X wieku do współczesności*, Warszawa 2008, s. 96–97.

Ministra Spraw Wewnętrznych pismo, w którym przedstawiono propozycje utworzenia przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych państwowej Milicji Ludowej opartej na kadrach pepeesowskiej formacji paramilitarnej. Koncepcja stworzenia formacji opartej na tych wzorcach została zaakceptowana przez Józefa Piłsudskiego, który 5 grudnia 1918 r. jako tymczasowy Naczelnik Państwa podpisał dekret o „upaństwowieniu” Milicji Ludowej – formacji o charakterze wojskowym, podporządkowanej Ministrowi Spraw Wewnętrznych, jednostce umundurowanej, uzbrojonej, składającej się z osób o odpowiednich kwalifikacjach fizycznych i moralnych, które zobowiązane zostały do podpisania deklaracji obligującej do obrony ładu i porządku w Polskiej Republice Ludowej⁵. Zaznaczyć również należy, iż jednocześnie dość prężnie rozwijały się wszelkie ochotnicze i obywatelskie służby porządkowe, które spontanicznie tworzyły się na terenie dawnego Królestwa Polskiego. Przepisy o Milicji Ludowej nie dotyczyły policji samorządowych, które działały z różnym nasileniem na terenie całego kraju. Władzę zwierzchnią w Milicji Ludowej pełnił komendant główny z podległym mu organem – Komendą Główną. Ponadto utworzono w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Wydział Milicji, który odpowiedzialny był za prace związane z organizacją i szeroko pojętą logistyką w tzw. terenie. Najwyższym terenowym organem Milicji Ludowej były komendy okręgowe, którym dalej podlegały komendy powiatowe (obwodowe) oraz najniższy szczebel organizacyjny tej formacji – posterunki.

W dniu 13 grudnia 1918 r. na stanowisko Komendanta Głównego Milicji powołany został oficer Pierwszej Brygady Legionów, kpt Ignacy Boerner. Ukształtowała się również struktura wewnętrzna Komendy Głównej Milicji Ludowej, którą tworzył sztab oraz cztery wydziały:

1. Służby Czynnej.
2. Rezerw.
3. Informacyjno-Wywiadowczy.
4. Administracyjny.

Szczególną rolę odgrywał wydział trzeci, informacyjno-wywiadowczy, którego głównym zadaniem było zajmowanie się wywiadem politycznym oraz informowanie rządu o stanie bezpieczeństwa w kraju, przy czym nie chodziło tu o bezpieczeństwo związane z ładem i porządkiem publicznym, a raczej o nastroje polityczne w poszczególnych rejonach. W stosunkowo krótkim czasie zresztą wydział ten został rozbudowany przez stworzenie trzech kolejnych sekcji:

1. Do walki z bandytyzmem.
2. Do likwidowania zjawiska spekulacji.
3. Do spraw politycznych.

Z początkiem stycznia 1919 r. Komenda Główna Milicji Ludowej wraz z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych przystąpiły do organizowania jednostek terenowych tej formacji. W wyniku tych prac utworzono dwanaście okręgów, które obejmowały obszar dawnego Królestwa Polskiego:

1. Warszawski.
2. Siedlecki.
3. Lubelski.
4. Radomski.

⁵ Przepisy o organizacji Milicji Ludowej, Dz.U. MSW z 1918 r. nr 2, poz. 18.

5. Kielecki.
6. Częstochowski.
7. Łódzki.
8. Płocki.
9. Kaliski.
10. Suwalski.
11. Łomżyński.
12. Zagłębia Dąbrowskiego.

W tym samym czasie, tj. 9 stycznia 1919 r., Naczelnik Państwa podpisał dekret o organizacji Policji Komunalnej⁶, którą utworzono na bazie istniejących już wcześniej milicji miejskich, których już sama nazwa wskazywała na to, iż są to formacje mające za zadanie przede wszystkim zapewnić ogólnie pojęte bezpieczeństwo publiczne oraz wykonywać polecenia władz państwowych i samorządowych. Tworzenie i utrzymanie tych formacji było niezwykle skomplikowane i w związku z tym napotykało na szereg trudności. Przy ich tworzeniu największy wkład wносиły zarządy władz miejskich i organów samorządu powiatowego, jednak władza zwierzchnia należała do organów państwowych oraz do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, które mianowało wszystkich kierowników urzędów policyjnych, co bardzo często było sprzeczne z interesami władz samorządu lokalnego. Kwestia finansowania Policji Komunalnej przypadła w równej części samorządom lokalnym, jak i Skarbowi Państwa. Na mocy dekretu z chwilą powołania Policji Komunalnej zlikwidowane zostały wszelkie inne istniejące organizacje o charakterze porządkowym z wyjątkiem Milicji Ludowej, przy czym zaznaczyć trzeba, iż dekretem tym zostały objęte jedynie ziemie centralne, tj. kieleckie, lubelskie, warszawskie, łódzkie i białostockie. Bezpośrednią władzę nad tą formacją przejął Wydział Policji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, przekształcony 20 stycznia 1919 r. w Naczelną Inspekcję Policji Komunalnej, na której czele stanął późniejszy Komendant Główny Policji, sympatyk endecji Marian Borzecki⁷. Głównym jej zadaniem było tworzenie jednostek terenowych oraz koordynowanie ich funkcjonowania. W marcu 1919 r. definitywnie przekształcono Milicję Miejską w jednostki Policji Komunalnej, których podstawowymi organami były powiatowe urzędy policyjne, którym kolejno podlegały komisariaty oraz posterunki miejskie i gminne. Utworzenie Policji Komunalnej było jednym z etapów zmierzających do ujednolicenia służb bezpieczeństwa publicznego, a trzon jej kadry w dużej mierze stanowili funkcjonariusze milicji miejskich. Analizując sposób organizacji Policji Komunalnej oraz jej skład kadrowy, można dojść do wniosku, iż w zasadzie jest to kontynuacja wcześniej działającej Milicji Miejskiej. Jednak biorąc pod uwagę fakt, iż formacja ta działała wcześniej pod kontrolą okupantów i niejednokrotnie była przez nich wykorzystywana nie tylko do celów porządkowych, mogło być źle odbierane przez społeczeństwo, co najprawdopodobniej zadecydowało o zmianie jej nazwy przy niewielkiej modyfikacji zakresu jej obowiązków. W kwietniu 1919 r. zakończył się proces formowania Policji Komunalnej.

⁶ Dekret o organizacji Policji Komunalnej, 9 I 1919 r., Dz.PPP 1919, nr 5.

⁷ K. Filipow (red.), *Komendanci Główni Policji Państwowej 1919–1939*, Białystok 1997, s. 39–47.

Funkcjonowanie kilku formacji bezpieczeństwa publicznego, gdyż obok wymienionych Milicji Ludowej i Policji Komunalnej należy wspomnieć chociażby o Straży Kolejowej i Żandarmerii Krajowej, prowadziło do swoistego chaosu oraz konfliktów kompetencyjnych pomiędzy tymi formacjami, czego następstwem była nie tylko wzajemna rywalizacja, ale również walki czy rozbrajanie⁸. Do tego typu przypadków dochodziło bardzo często i miało to miejsce szczególnie podczas pogarszania się stanu bezpieczeństwa, przy czym zaznaczyć trzeba, iż w pierwszej połowie 1919 r. nastąpił gwałtowny wzrost bandytyzmu. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy było ogromne zubożenie społeczeństwa po zakończonych działaniach wojennych oraz szabrowniczych wręcz zachowaniach żołnierzy zaborczych armii wycofujących się z terenu dawnego Królestwa Polskiego. Nie bez znaczenia była również jakość nowo powstałych organów bezpieczeństwa, które jak podkreślał Józef Ostachowski – poseł Polskiego Zjednoczenia Ludowego: „pozostawiają wiele do życzenia, bo biorą pieniądze i śpią po domach zamiast pilnować i wcale nie troszczą się o to, by swe obowiązki sumiennie spełnić [...]”⁹. Nie był to jedyny głos stwierdzający słabą jakość funkcjonujących formacji bezpieczeństwa publicznego. Świadomość taką mieli również inni decydenci, wśród których coraz częściej pojawiała się teza głosząca ideę stworzenia jednolitej, ogólnopaństwowej organizacji policyjnej będącej ponad podziałami partyjnymi, służącej przede wszystkim zapewnieniu bezpieczeństwa obywateli. Zresztą koncepcja stworzenia Policji Państwowej podległej rządowi centralnemu pojawiła się już w pracach prowadzonych przez Jana Steckiego – Ministra Spraw Wewnętrznych w rządach pod patronatem Rady Regencyjnej w czasie I wojny światowej¹⁰.

Pomimo coraz częściej pojawiających się w tej sprawie głosów sytuacja pozostawała nadal nierozwiązana, a zatargi i nieporozumienia pomiędzy formacjami policyjnymi zdarzały się nadal. W marcu 1919 r. w czasie strajku w Zagłębiu Dąbrowskim funkcjonariusze Milicji Ludowej stanęli po stronie strajkujących robotników przeciwko prawicowym bojówkarzom i wojsku, natomiast 10 kwietnia 1919 r. w Siedlcach doszło do otwartego konfliktu pomiędzy urzędami Policji Komunalnej i Milicji Ludowej. Podobne zdarzenia miały również miejsce w Ostrowcu i Łomży, a w powiecie krasnostawskim doszło do rozbrojenia funkcjonariuszy Milicji Ludowej przez policjantów z Policji Komunalnej. Zdarzenia te miały wpływ na to, że coraz częściej nad przyszłością tych służb zastanawiano się na posiedzeniach sejmu, podczas których niestety znów górę wzięły względy polityczne, a nie bezpieczeństwo publiczne. Posłowie prawicy skupieni wokół Józefa Piłsudskiego sugerowali likwidację kłopotliwej skądinąd Milicji Ludowej, przy czym brali pod uwagę przynajmniej częściowe wykorzystanie jej potencjału osobowego, natomiast w kręgach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych najczęściej brano

⁸ H. Wardęski, *Moje wspomnienia policyjne*, Warszawa 1926, s. 255–259.

⁹ „Sprawozdanie Stenograficzne z posiedzenia Sejmu ustawodawczego” 1919, nr 34, łam. XXXIV/16–XXXIV/17.

¹⁰ Biblioteka Uniwersytecka Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego w Lublinie, Archiwum Jana Steckiego, rkps 571, k. 189–204. Szerzej na ten temat zob. J. Kochanowski, *O kształt polskiej policji – styczeń 1917–listopad 1918*, „Przegląd Historyczny” 1986, t. LXXVII, z. 3, s. 481–492.

pod uwagę stworzenie przyszłej jednolitej służby bezpieczeństwa na bazie Milicji Ludowej¹¹. Sam Piłsudski prawdopodobnie uważał, iż przyszła policja powinna zostać utworzona na wzór wojskowy z podległością wyłącznie Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Jeszcze inny pogląd reprezentowali początkowo sympatycy endecji, którzy opowiadali się za zlikwidowaniem dotychczasowych organów o charakterze partyjnym i utworzeniem formacji na wzór Żandarmerii Polowej, podporządkowanej Ministrowi Spraw Wojskowych, a funkcjonującej jako organ wykonawczy Ministra Spraw Wewnętrznych¹².

W sporze tym szalę zwycięstwa przeważał argument, iż szeregi Milicji Ludowej w coraz większym stopniu opanowywane są przez komunistów oraz ich sympatyków, skutkiem czego rozpoczął się proces sukcesywnego ograniczania wpływów tej formacji. W kwietniu 1919 r. zlikwidowane zostały te komendy okręgowe Milicji Ludowej, które były nieprzystosowane do ówczesnego stanu administracji państwa, a ponadto zezwolono na przechodzenie służących tam funkcjonariuszy w szeregi Policji Komunalnej. Jednocześnie w tym samym czasie prowadzone były szeroko zakrojone działania zmierzające do faktycznego ujednolicenia organizacji odpowiedzialnych za stan porządku i bezpieczeństwa publicznego w kraju. Milicję Ludową i Policję Komunalną podporządkowano jednej wspólnej Komendzie Głównej z siedzibą w Warszawie, a komendant obydwu tych formacji bezpośrednio miał podlegać Ministrowi Spraw Wewnętrznych oraz miał sprawować władzę nad jednostkami terenowymi Policji i Milicji. Na stanowisko komendanta głównego w dniu 8 kwietnia 1919 r. powołano kpt. Kazimierza Młodzianowskiego¹³.

Nowa formacja policyjna przyjęła nazwę: Straż Bezpieczeństwa, a projekt dotyczący szczegółowej jej organizacji trafił do sejmowej komisji administracyjnej. Nie czekając na wyniki prac komisji sejmowych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych rozpoczęło zakrojone na szeroką skalę działania związane z organizowaniem nowo powstałej formacji. W dniu 17 czerwca 1919 r. rozwiązana została Komenda Główna Policji Komunalnej i Milicji Ludowej, która tak naprawdę była tymczasowym niemalże sztucznym tworem pozbawionym na dłuższą metę racji bytu. Ciekawy jest również fakt, iż pomimo braku stanowiska sejmu co do organizacji oraz struktur nowo powstałej Straży Bezpieczeństwa rozpoczęto tworzenie tej formacji, opierając się przede wszystkim na istniejących jednostkach Policji Komunalnej, pomijając zupełnie odstawioną na boczne tory Milicję Ludową. Naczelna Inspekcja Policji Komunalnej przekształciła się w Komendę Główną Straży Bezpieczeństwa i została organem nadrzędnym dla wszystkich formacji policyjnych działających na terenie Polski. Podobnie rzecz wyglądała z jednostkami terenowymi. Organy Straży Bezpieczeństwa powstawały z przekształcenia jednostek Policji Komunalnej, a jej komendanci automatycznie stawali się przełożonymi tych placówek. W tym samym czasie projekt ustawy trafił ponownie pod obrady sejmowe, by ostatecznie w dniu 24 lipca 1919 r. uchwalona została ustawa o Policji Państwowej, a nie o Straży Bezpieczeństwa, jak było w pierwotnym projekcie, określając ją jako organizację służby bezpieczeństwa władz państwowych i samorządowych¹⁴ i tak naprawdę był

¹¹ A. Misiuk, *Historia Policji...*, s. 99.

¹² A. Pepłoński, *Geneza Policji Państwowej w II Rzeczypospolitej...*, s. 169–170.

¹³ A. Misiuk, *Historia Policji...*, s. 99.

¹⁴ Ustawa z dnia 24 lipca 1919 roku o policji państwowej, Dz. PPP 1919, nr 61, poz. 363.

to pierwszy formalny krok zmierzający w kierunku stworzenia jednolitego korpusu policyjnego w II Rzeczypospolitej.

Powstanie Policji Państwowej

Z chwilą wprowadzenia w życie ustawy z dnia 24 lipca 1919 r. straciły moc obowiązujące dekrety o organizacji Milicji Ludowej z 5 grudnia 1918 r. i 7 lutego 1919 r. oraz dekret o organizacji Policji Komunalnej z 9 stycznia 1919 r. Zgodnie z ustawą Policja Państwowa była państwową organizacją służby bezpieczeństwa, której główne i podstawowe zadanie stanowiła ochrona bezpieczeństwa, ładu, spokoju i porządku publicznego. Policja miała więc odgrywać rolę organów wykonawczych władz państwowych i samorządowych, a ponadto w myśl art. 13 tej ustawy¹⁵ urzędy prokuratorskie oraz władze sądowe mogły wydawać bezpośrednie zlecenia policji zgodnie z przepisami o postępowaniu karnym. Komendant Główny Policji Państwowej posiadał uprawnienia władcze w zakresie organizacji, administracji, zaopatrzenia, uzbrojenia oraz uzupełniania i wyszkolenia Policji, nie posiadał natomiast wpływu na charakter zadań wykonywanych przez podległych mu funkcjonariuszy, co niestety bardzo niekorzystnie wpływało na funkcjonowanie formacji, prowadziło do wielu nieporozumień kompetencyjnych oraz miało dość duży wpływ na ogólne osłabienie korpusu policyjnego¹⁶.

Struktury organizacyjne Policji dostosowane były do podziału sądowego kraju. Jak już nadmieniono, władzę naczelną pełnił Komendant Główny Policji Państwowej, podległy bezpośrednio Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Na szczeblu województw znajdowały się komendy okręgowe, a na terenie powiatów komendy powiatowe, przy czym w pewnych sytuacjach jedna komenda powiatowa mogła obsługiwać terytorialnie nawet kilka powiatów. Najmniejszymi komórkami organizacyjnymi były komisariaty Policji, które swoim terenem działania w zależności od sytuacji mogły obejmować całe miasta bądź dzielnice oraz posterunki policji działające na terenie gminy, jej części lub też kilku gmin. Struktura organizacyjna tych jednostek uzależniona była od wielu czynników, które miały wpływ na ich rozmieszczenie. Najistotniejszymi z czynników były gęstość zaludnienia obsługiwanego rejonu oraz jego kryminogenność. Na czele wymienionych jednostek organizacyjnych stali komendanci, a jedynie komisariatami kierowali komisarze policji. Sprawy natury personalnej były poruszane również w art. 25 ustawy, w którym to określono zasady odpowiedzialności dyscyplinarnej za naruszenie dyscypliny służbowej oraz obowiązujących przepisów. W artykule tym wymieniono następujące rodzaje kar: nagana zwykła, nagana formalna (zawarta w rozkazie dziennym), areszt do siedmiu dni, przeniesienie na urząd z niższym dodatkiem służbowym, degradacja oraz wydalenie ze służby¹⁷.

Ustawa zapowiadała, że korpus policji będzie uzupełniany na zasadzie dobrowolnego zgłaszania się kandydatów spełniających określone warunki, tj. obywatelstwo polskie, nieskazitelna przeszłość, wiek od 23 do 45 lat, zdrowie oraz odpowiedni wzrost (nie mniej niż 169 cm), znajomość języka polskiego w mowie

¹⁵ Ibidem, art. 13.

¹⁶ A. Misiuk, *Historia Policji...*, s. 101.

¹⁷ Ustawa z dnia 24 lipca 1919 roku o policji państwowej, Dz.PPP 1919, nr 61, poz. 363.

i piśmie oraz umiejętność liczenia. Ponadto kandydaci na wyższych funkcjonariuszy policji poza określonymi warunkami zdrowotnymi i moralnymi powinni posiadać odpowiednie wykształcenie. W przypadku zastępców komendantów okręgowych – co najmniej wykształcenie średnie, natomiast w przypadku komendantów okręgowych, zastępcy komendanta głównego i komendanta głównego – wykształcenie wyższe¹⁸. Cały korpus policji został podzielony na dwie grupy funkcjonariuszy: wyższych i niższych. Do pierwszej grupy należy zaliczyć:

1. Komendanta głównego.
2. Zastępcę komendanta głównego.
3. Nadinspektora.
4. Inspektora.
5. Nadkomisarza.
6. Komisarza.
7. Podkomisarza.
8. Aspiranta.

Do korpusu niższych funkcjonariuszy należeli:

1. Starszy przodownik.
2. Przodownik.
3. Starszy posterunkowy.
4. Posterunkowy.

Na wyższe stopnie policyjne mianowania dokonywał Minister Spraw Wewnętrznych, natomiast na niższe stosowni komendanci okręgowi.

Ustawa z dnia 24 lipca 1919 r., która ustanowiła scentralizowaną i jednolitą służbę bezpieczeństwa, tak naprawdę przez długi jeszcze okres była jedynie aktem prawnym, który w bardzo minimalnym stopniu miał praktyczne zastosowanie. Młoda, dopiero co odrodzona po tak długiej niewoli Polska borykała się z problemami natury administracyjno-organizacyjnej. Trzeba zaznaczyć, że tylko na ziemiach dawnego Królestwa Polskiego, i to w stopniu bardzo podstawowym, podjęto działania mające na celu organizację terenowych jednostek Policji Państwowej. Nie wynikało to ze złej woli ówczesnych decydentów, a raczej z tego, iż władza centralna z siedzibą w Warszawie nie zdążyła podporządkować sobie wszystkich ziem wchodzących w skład nowo powstałego państwa. Zbyt krótki okres od odzyskania niepodległości oraz zróżnicowanie narodowościowe w niektórych regionach Polski powodowało, iż miejscowe władze nie do końca uznawały zwierzchność władz centralnych i uważały się od nich niezależne. Przykładem takim mogą być chociażby ziemie dawnego zaboru pruskiego, które z dużą rezerwą podchodziły do władz centralnych i czekały na ostateczną decyzję państw sprzymierzonych co do dalszego losu młodego państwa i wchodzących w jego skład ziem. Również inne tereny posiadały całkiem autonomiczną władzę, czego przykładem może być Galicja Zachodnia. Innym istotnym skądinąd problemem, który utrudniał scentralizowanie administracji państwowej oraz utrudniał konkretne określenie jej zasięgu, był fakt, iż w niektórych rejonach przygranicznych przez cały czas prowadzone były działania wojenne, czego przykładem były Kresy Wschodnie, Galicja oraz Wileńszczyzna¹⁹.

¹⁸ Ibidem, art. 25.

¹⁹ A. Misiuk, *Historia Policji...*, s. 101–102.

Prace związane z organizowaniem jednolitej służby bezpieczeństwa publicznego w terenie odbywały się więc w bardzo trudnych warunkach, przy niejednokrotnej niechęci miejscowej ludności. Działania te prowadzono sukcesywnie, począwszy od ziem dawnego Królestwa Polskiego, poprzez kolejne tereny, które kolejno przemawiane były przez władzę organów centralnych, a w celu usprawnienia tego procesu tworzone były przepisy przejściowe do ustawy o Policji Państwowej z 1919 r.

Policja Państwowa na ziemiach Królestwa Polskiego

Początek tworzenia służb bezpieczeństwa nowego państwa wiąże się z ziemiami dawnego Królestwa Polskiego. Zarówno Milicja Ludowa, jak i Policja Komunalna swoją jurysdykcją nie wychodziły poza ten obszar. Podobnie było z Policją Państwową na początku jej działalności. Komendant Główny rozkazem z 20 sierpnia 1919 r. powołał początkowo sześć komend okręgowych:

1. Miasta Warszawy.
2. Województwa warszawskiego.
3. Województwa łódzkiego.
4. Województwa białostockiego.
5. Województwa kieleckiego.
6. Województwa lubelskiego.

Do głównych zadań komend okręgowych należało przede wszystkim stworzenie odpowiednich warunków organizacyjno-kadrowych do organizowania jednostek terenowych niższego szczebla w postaci komend powiatowych, komisariatów oraz posterunków na podległym sobie terenie. Za funkcjonowanie komend okręgowych odpowiedzialni byli poszczególni wojewodowie, natomiast za powiatowe organy policyjne odpowiedzialni byli starostowie. Ponadto starosta miał prawo decydować o rozmieszczeniu komisariatów i posterunków na terenie podległego mu powiatu²⁰.

Dzięki tak wypracowanej formie oraz przy dużym wsparciu władz administracji lokalnej udało się stworzyć na terenie dawnego Królestwa Polskiego sieć jednostek policyjnych, które przynajmniej w stopniu podstawowym oddawały założenia ustawy z 24 lipca 1919 r. Proces ten jednakże przebiegał bardzo powoli, a jego twórcy napotykali na szereg trudności, które w największym stopniu wynikały z niedofinansowania nowo powstałej formacji, słabego wykształcenia kadr oraz braku jednolitego uzbrojenia i umundurowania. Pomimo tak wielu trudności tereny dawnego Królestwa Polskiego znajdowały się w dużo lepszej sytuacji niż inne obszary państwa polskiego oddalone od Warszawy.

Policja Państwowa na terenie Galicji

Ziemie byłego zaboru austriackiego były kolejnym obszarem, na którym wprowadzona została w życie ustawa z 24 lipca 1919 r. Prężne ośrodki miejskie, jakimi niewątpliwie były Kraków i Lwów, doprowadziły do ukonstytuowania organów władzy polskiej już w 1918 r. Zaangażowanie w tworzenie organów porządku publicznego świadczyć może o dużej potrzebie utworzenia takiej formacji, jak również o tożsamości narodowej zamieszkującej tam ludności. W Galicji Zachodniej

²⁰ Ibidem, s. 102.

sprawami porządku publicznego zajęła się Straż Bezpieczeństwa Polskiej Komisji Likwidacyjnej, na czele której stał gen. Eugeniusz Dąbrowiecki. Stworzone zostały też jednostki okręgowe i powiatowe, które swoją jurysdykcją objęły Środkową i Zachodnią Galicję oraz w mniejszym stopniu Śląsk Cieszyński i Zagłębie Dąbrowskie.

Inaczej przebiegał proces budowy organów porządku publicznego na terenach Galicji Wschodniej, gdzie tradycyjne zadania policyjne w październiku 1918 r. przejęły oddziały żandarmerii. Przy Wojskowej Komendzie Obrony Lwowa utworzony został pierwszy oddział żandarmerii pod nazwą: Żandarmeria Obrony Lwowa. W 1919 r. inspektorat tej straży utworzył w wielu miejscowościach Galicji Wschodniej jej terenowe placówki, których łączna liczebność kadrowa dochodziła do niemal dwudziestu tysięcy osób. Siedziba Żandarmerii Galicji Wschodniej mieściła się we Lwowie, a na jej czele stanął późniejszy komendant główny Policji Państwowej, podpułkownik Wiktor Zygmunt Sas-Hoszowski – oficer austriackiej Żandarmerii Krajowej, a w odrodzonej Polsce główny organizator polskiej służby bezpieczeństwa we Lwowie²¹. Ze względu na fakt, iż w Galicji Wschodniej w tym czasie były prowadzone działania wojskowe przeciwko Ukraińcom, korpus żandarmerii został podzielony na żandarmerię krajową oraz polową, które w zakresie swych obowiązków miały zadania zarówno policyjne, jak i wojskowe, a terenem ich działania było przede wszystkim zaplecze frontowe. Na początku 1919 r. dowództwa żandarmerii lwowskiej i krakowskiej połączyły swoje siły, tworząc wspólny organ zarządzający, a pod koniec tego roku rozpoczęto faktyczny proces unifikacyjny organów policyjnych dla całej Galicji²².

Kolejny etap nastąpił pod koniec 1919 r., kiedy to Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przyjęło do służby kandydatów, którzy wywodzili się z wojskowych organizacji bezpieczeństwa publicznego, a w szczególności z Żandarmerii Krajowej i Rządowej Służby Bezpieczeństwa²³. Dzięki tym działaniom na terenie Galicji udało się wprowadzić organizację Policji Państwowej, tworząc tymczasowe Komendy Okręgowe we Lwowie, Krakowie i Przemyślu²⁴. Utworzone komendy okręgowe oraz utworzone w późniejszym czasie podległe im komendy powiatowe i komendy miejskie miały charakter tymczasowy, gdyż w dalszym ciągu na terenie Małopolski nie została powołana administracja polityczna II stopnia, czyli władze województw, a ciągłe działania wojenne, w dalszym ciągu obejmujące swoim działaniem teren Galicji, uniemożliwiały powstanie zunifikowanej formacji działającej zgodnie z założeniami ustawy z dnia 24 lipca 1919 r. W dniu 28 kwietnia 1920 r. utworzono Komendę Okręgową Policji Państwowej „Wschód” z tymczasową siedzibą we Lwowie, a po zakończeniu konfliktu zbrojnego z Rosją Radziecką na terenie Wschodniej Galicji udało się wreszcie ustanowić wojewódzkie władze

²¹ K. Filipow (red.), *Komendanci...*, s. 29–33.

²² A. Misiuk, *Historia Policji...*, s. 102.

²³ Rozporządzenie wykonawcze Ministra Spraw Wojskowych i Ministra Spraw Wewnętrznych w przedmiocie wcielania żandarmerii krajowej i policji wojskowej na obszarze byłej Galicji do Policji Państwowej na zasadzie art. 3 Przep. Przejściowych do Ustawy o Policji Państwowej z dnia 24 lipca 1919 r. (Dz. Praw nr 61, poz. 363 z dnia 12 listopada 1919 r., Dz.U.RP 1919, nr 87, poz. 475).

²⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 14 listopada 1919 r., Dz.U.RP 1919, nr 91, poz. 494.

administracyjne, co pozwoliło na organizację stałych urzędów Policji Państwowej. Zachowane zostały Komendy Okręgowe we Lwowie i Krakowie, zmianie uległ jedynie ich zasięg terytorialny, natomiast komenda okręgowa w Przemyślu została przeniesiona do Stanisławowa, zaś utworzoną w kwietniu 1920 r. we Lwowie Komendę Policji Państwowej „Wschód” przeniesiono do Tarnopola. Z uwagi na ustawową konieczność bezpośredniego podporządkowania działających w Małopolsce komend okręgowych organowi władzy naczelnej, tj. Komendzie Głównej Policji Państwowej, w dniu 13 września 1921 r. została zlikwidowana Komenda Policji Państwowej dla byłej Galicji, a zakres jej obowiązków zasadniczo został przekazany Komendzie Głównej Policji Państwowej w Warszawie²⁵.

Policja Państwowa na Kresach Wschodnich

Kolejny etap unifikacji służb bezpieczeństwa objął tereny wschodniej Polski. Były to ziemie wchodzące w skład przyszłych województw: wołyńskiego, poleskiego i nowogródzkiego²⁶. Podobnie jak tereny Galicji ziemie te również objęte były szeroko zakrojonymi działaniami wojskowymi, szczególnie podczas toczącej się w latach 1919–1921 wojny polsko-sowieckiej. Na opuszczonych przez wojska niemieckie w lutym 1919 r. ziemiach wschodnich powstała namiastka władzy cywilnej w formie instytucji Generalnego Komisarza Cywilnego przy Zarządzie Wojskowym Kresów Wschodnich. W czerwcu 1919 r. tereny te zostały podzielone na trzy okręgi: wileński, poleski i wołyński, natomiast w styczniu 1920 r. okręg wołyński stał się samodzielnym obwodem zarządzanym przez Komisariat Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego na czele z Komisarzem Naczelnym Antonim Mińkiewiczem. We wrześniu 1920 r. zniesiony został urząd Komisarza Generalnego oraz Komisarza Ziem Wołynia i Frontu Podolskiego, a jednocześnie powołano nowy organ w postaci Tymczasowego Zarządu Terenów Przyfrontowych i Etapowych, czego następstwem był stopniowy proces przejmowania przez organy cywilne od oddziałów żandarmerii polowej zadań związanych z ochroną ładu i porządku publicznego na administrowanym terenie. W tym też czasie powołano Komendę Policji Terenów Przyfrontowych i Etapowych z siedzibą w Konstancinie, a kierowanie nią powierzono insp. Tadeuszowi Zbrożkowi. Do głównych zadań tej instytucji należało tworzenie cywilnych jednostek policyjnych na nowo wyzwolonych ziemiach wschodnich w miarę przesuwania się wojsk polskich na wschód. Ostatecznie proces unifikacyjny służb bezpieczeństwa na ziemiach wschodnich został zakończony utworzeniem 13 stycznia 1921 r. organów Policji Państwowej w neutralnym pasie na granicy polsko-radzieckiej na podstawie dwustronnej umowy dnia 12 października 1920 r. W nowo powstałych warunkach bezcelowe stało się utrzymywanie sztucznej w istocie Komendy Policji Terenów Przyfrontowych i Etapowych, dlatego też z dniem 14 marca 1921 r. została ona zlikwidowana²⁷.

²⁵ A. Misiuk, *Historia Policji...*, s. 103–104.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 grudnia 1920 r. w przedmiocie rozciągnięcia mocy obowiązującej ustawy o policji państwowej z dnia 24 lipca 1919 r. (nr 61, poz. 363, Dz.PPP z r. 1919) na obszarach okręgów administracyjnych Wołyńskiego, Poleskiego i Nowogródzkiego, Dz.U.RP 1921, nr 3 poz. 15.

²⁷ A. Misiuk, *Historia Policji...*, s. 104–105.

Problemy związane z tworzeniem organów władzy II Rzeczypospolitej nie ominęły również ziemi wileńskiej, gdzie toczył się polsko-litewski konflikt zbrojny, a samo Wilno było trzykrotnie zajmowane przez wojska polskie: w styczniu i kwietniu 1919 r. oraz ostatecznie w październiku 1920 r. Wykonując polecenia Józefa Piłsudskiego, generał Lucjan Żeligowski – późniejszy Minister Spraw Wojskowych, utworzył 12 października 1920 r. Komisję Rządzącą Litwy Środkowej, a następnego dnia wewnątrz tej Komisji powołano Wydział Bezpieczeństwa Publicznego na czele z płk. Witoldem Lisowskim. Głównym zadaniem tej komórki było budowanie struktur organizacyjnych tworzonej tam Policji Państwowej oraz rozpoczęcie intensywnego werbunku kadr.

W stosunkowo krótkim czasie udało się powołać do życia Komendę Miasta Wilna, Komendy Powiatowe w Wilnie, Święcinach i Oszmianie oraz komisariaty w Wilnie. W tym wypadku pośpiech miał niejako podwójne znaczenie – poza zrozumiałą koniecznością utworzenia formacji służącej do ochrony ładu i porządku publicznego władzom centralnym w Warszawie zależało na przekonaniu opinii publicznej, iż na Litwie Środkowej faktycznie rozpoczęły działalność organy polskiej administracji politycznej. W dniu 21 lutego 1921 r. Wydział Bezpieczeństwa Publicznego przekształcono w Komendę Główną Litwy Środkowej z Czesławem Grabowskim na czele²⁸. Ziemi Litwy Środkowej zostały ostatecznie przyłączone do Polski w marcu 1922 r.

Początkowo Komenda Główna Policji Państwowej Litwy Środkowej w sprawach organizacyjnych, dyscyplinarnych i szkoleniowych została podporządkowana Komendzie Głównej w Warszawie, a w zakresie czynności wykonawczych delegatowi rządu w Wilnie. W dniu 12 lipca 1922 r. Komenda Główna Policji Państwowej Ziemi Wileńskiej wraz z podległymi jej jednostkami została przekształcona w Komendę XVI Okręgu PP w Wilnie²⁹.

Policja Państwowa na ziemiach zaboru pruskiego

Zupełnie inaczej wyglądała sytuacja na ziemiach byłego zaboru pruskiego. W dniu 29 grudnia 1918 r. wybuchło powstanie zbrojne, którego celem stało się przyłączenie tych terenów do Polski. W tym czasie sprawami ładu i porządku publicznego zajmowały się terenowe organy Straży Ludowej i Żandarmerii, które podporządkowane były Wydziałowi Wojskowemu Naczelnej Rady Ludowej z siedzibą w Poznaniu. Na mocy postanowień Traktatu Wersalskiego przyznających Polsce dużą część Wielkopolski i Pomorza w dniu 1 sierpnia 1919 r. powstało Ministerstwo byłej Dzielnicy Pruskiej³⁰, które miało za zadanie przeprowadzić niełatwą operację scalenia ziem byłego zaboru pruskiego oraz unifikację służb bezpieczeństwa. Przedsięwzięcie to udało się zrealizować w czerwcu 1920 r. w wyniku wcielenia do Policji Państwowej wszelkich organów porządkowych działających na terenie Wielkopolski i Pomorza. Utworzono tam stanowisko Komendanta Policji Państwowej dla byłej Dzielnicy Pruskiej. Stanowisko to objął Saturnin Mravincšics.

²⁸ Ibidem, s. 105.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Rozporządzenie o tymczasowej organizacji policji Państwowej byłej Dzielnicy Pruskiej, Dz.U. Ministerstwa byłej Dzielnicy Pruskiej 1920, nr 13, poz. 114.

Powstały komendy okręgowe w Poznaniu oraz Toruniu, które w znacznej części etatowo wypełnili żandarmi służący wcześniej w Żandarmerii Krajowej byłej dzielnicy pruskiej oraz byli funkcjonariusze Policji Komunalnej³¹. Utworzone w ten sposób służby bezpieczeństwa nadal jednak miały charakter tymczasowy i dopiero 25 maja 1921 r. zlikwidowana została Komenda Policji Państwowej byłej dzielnicy pruskiej, a Komendy Okręgowe w Poznaniu i Toruniu logistycznie zaczęły podlegać Komendzie Głównej w Warszawie, zaś w sprawach służby bezpieczeństwa i czynności wykonawczych nadal podlegały wojewodom, którzy w dalszym ciągu uzależnieni byli od ministra dla byłej Dzielnicy Pruskiej. Zasady takiego podporządkowania uległy zmianie dopiero z chwilą zlikwidowania Ministerstwa dla byłej Dzielnicy Pruskiej w kwietniu 1922 r.³²

Policja Województwa Śląskiego

Inaczej wyglądała sytuacja na Górnym Śląsku, gdzie od 1918 r. dochodziło do walk zbrojnych pomiędzy ludnością polską i niemiecką. Klęska Niemiec w I wojnie światowej oraz wybuch powstania wielkopolskiego spowodowały, że na terenie Górnego Śląska ze zdwojoną siłą odżyła idea powrotu do macierzy. Tereny te z punktu widzenia ekonomicznego przedstawiały ogromne znaczenie dla młodego państwa polskiego, którego finanse i gospodarka znajdowały się w bardzo złej kondycji. Obszar Górnego Śląska, mocno zgermanizowany przez napływową ludność pochodzenia niemieckiego, był terenem, który władze centralne w Warszawie musiały objąć szczególną kuratelą przy jednoczesnym zachowaniu szerokiej autonomii politycznej. Po zakończeniu trzech powstań śląskich oraz po przeprowadzeniu plebiscytu, w dniu 15 lipca 1920 r. nastąpił podział Górnego Śląska oraz Śląska Cieszyńskiego. Do Polski przyłączone zostały powiaty: pszczyński, rybnicki, katowicki, lubliniecki, tarnogórski i świętochłowski oraz dwa powiaty Śląska Cieszyńskiego: bielski i cieszyński. Łącznie utworzyły one nową jednostkę administracyjną w postaci województwa śląskiego, które jako jedyne w międzywojennej Polsce otrzymało autonomię³³.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego na tym obszarze na mocy rozporządzenia wojewody śląskiego z dnia 17 czerwca 1922 r. powołano do życia Policję Województwa Śląskiego na czele z płk. Stanisławem Młodnickim, dowódcą Żandarmerii Krajowej na Śląsku Cieszyńskim³⁴. W 1921 r. w sekcji bezpieczeństwa wewnętrznego przy Naczelnej Radzie Ludowej w Bytomiu, którą kierował wspomniany już płk S. Młodnicki, opracowano podwaliny dla przyszłej Policji Województwa Śląskiego. W pracach nad organizacją Policji Województwa Śląskiego wzorowano się na ustawie o organizacji Policji Państwowej z dnia 24 lipca 1919 r. W dniu 22 czerwca 1922 r. po uroczystej defiladzie policyjnej, którą odebrali Komendant Główny Policji Państwowej płk Wiktor Hoszowski oraz pierwszy

³¹ R. Litwiński, *Korpus Policji w II Rzeczypospolitej...*, s. 43.

³² A. Misiuk, *Historia Policji...*, s. 106.

³³ Ibidem, s. 107.

³⁴ Rozporządzenie Wojewody Śląskiego z dnia 17 czerwca 1922 r. w przedmiocie organizacji Policji Województwa Śląskiego, Dz.U.Sl. 1922, nr 1, poz. 4; Policja Województwa Śląskiego, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1922, nr 29, s. 10.

Komendant Główny Policji Województwa Śląskiego płk Stanisław Młodnicki, na rynku w Katowicach nastąpiło uroczyste przejęcie służby na terenie miasta przez funkcjonariuszy Policji Województwa Śląskiego. W następnych dniach zgodnie z planem odbyły się przejęcia służby w ośmiu powiatach polskiego Górnego Śląska, które po połączeniu otrzymały oficjalną nazwę województwa śląskiego.

Powołanie do życia Policji Województwa Śląskiego zakończyło pierwszy etap procesu tworzenia jednolitej organizacji bezpieczeństwa publicznego, który zakładała ustawa o Policji Państwowej z dnia 24 lipca 1919 r. Działająca Komenda Główna Policji Województwa Śląskiego oraz jej jednostki terenowe pozostawiały jednak wiele do życzenia. Jednakże biorąc pod uwagę trudne warunki, w jakich ówczesni decydenci tworzyli podstawy funkcjonowania policji II RP, możemy uznać, iż w zasadzie proces ten przebiegał dość szybko i sprawnie.

Podstawy prawne, struktury organizacyjne, podstawowe zadania oraz proces szkolenia Policji Państwowej

W okresie dwudziestolecia międzywojennego podstawy prawne, struktury organizacyjne oraz zasady funkcjonowania Policji Państwowej kilkakrotnie ulegały dość radykalnym zmianom, a sam sposób wykorzystania zasobów ludzkich zgromadzonych w tej formacji również dostosowywany był do ówczesnej sytuacji.

Podczas ofensywy Armii Czerwonej w trakcie wojny polsko-sowieckiej w 1920 r. na mocy rozporządzeń Rady Ochrony Państwa z 30 lipca i 6 sierpnia Policja Państwowa została objęta całkowitą mobilizacją, a rezygnacja ze służby w policji objęta była groźbą kary sądowej. W zaistniałej sytuacji Policja Państwowa zmieniła swój charakter i oprócz ustawowo przypisanych jej zadań związanych z ochroną ładu i porządku publicznego mogła być wykorzystywana do działań wojennych, zależnie od zaistniałej sytuacji. Było to rozwiązanie słuszne, ponieważ większość funkcjonariuszy miała za sobą przeszłość wojskową, a militarny charakter tej formacji pozwalał na jej wykorzystanie na polu walki. Organy Policji Państwowej celem scentralizowania dowództwa zostały całkowicie podporządkowane władzom wojskowym. Policja wykorzystywana była również do służby na posterunkach rozmieszczonych wzdłuż linii frontu, razem z jednostkami Żandarmerii Polowej. Po zakończeniu działań wojennych funkcjonariusze ponownie wrócili do ustawowych zadań³⁵.

Z biegiem czasu ustawa o Policji Państwowej z 1919 r. uległa w znacznym stopniu dezaktualizacji i nie uwzględniała już pewnych problemów, z którymi przyszło zmierzyć się Policji Państwowej w nowej rzeczywistości. Wymusiło to konieczność rozpoczęcia prac nad nowelizacją tej ustawy, zmierzającą do stworzenia przepisów, które w większym stopniu gwarantowałyby bezpieczeństwo obywateli oraz polepszyłyby warunki pracy funkcjonariuszy. Rezultatem tych prac było podpisane w dniu 8 marca 1928 r. przez Prezydenta RP Rozporządzenie o Policji Państwowej. Rozporządzenie to było szczegółowym aktem prawnym składającym się ze 153 artykułów, podzielonym na 4 działy i przepisy końcowe. Szczególne miejsce w tym rozporządzeniu poświęcono problemom samej organizacji Policji Państwowej, która miała być zorganizowana na sposób wojskowy, a jej głównym zadaniem miało

³⁵ A. Misiuk, *Historia Policji...*, s. 107.

być utrzymanie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego. Rozporządzenie to pozostawało w mocy praktycznie do wybuchu II wojny światowej pomimo dokonanych w nim niewielkich nowelizacji. Pierwsza z nich ukazała się 29 listopada 1930 r., natomiast druga 7 października 1932 r.³⁶

Istotne znaczenie miał również dekret prezydenta RP z 17 kwietnia 1936 r., który wprowadził nową kategorię funkcjonariuszy Policji oraz szczególny tryb odbywania służby policyjnej³⁷. Zgodnie z tym dekretem w policji pojawiła się nowa grupa pracowników, którymi byli tzw. pracownicy kontraktowi. Byli to kandydaci na szeregowych funkcjonariuszy policji przyjęci do służby przygotowawczej w charakterze pracowników kontraktowych. Pracownicy ci nie byli w pełni członkami korpusu policyjnego i nawet nie znajdowali się na etacie Policji Państwowej, zatrudniano ich w ramach wyznaczonego kontyngentu osobowego, oddzielnie finansowanego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych³⁸. W przypadku województwa śląskiego kandydaci do służby kontraktowej znajdowali się na etacie Policji Województwa Śląskiego³⁹. Pracownicy kontraktowi podpisywali umowę o służbę kontraktową, a w chwili jej objęcia składali ślubowanie na wierność Rzeczypospolitej, posłuszeństwo wobec przełożonych, poszanowanie dla starszych stopniem, poszanowanie prawa, gorliwość, sumienność w wykonywaniu obowiązków i zachowanie tajemnicy służbowej. Podlegali służbowo wyłącznie przełożonym policyjnym. Zarówno oficerowie, jak i szeregowi policjanci byli starsi stopniem od kandydatów kontraktowych. Po przepracowaniu co najmniej trzech miesięcy w służbie kontraktowej osoby spełniające określone kryteria mogły być przyjmowane do służby w charakterze posterunkowych policji, przy czym służba kontraktowa zaliczana była do wysługi emerytalnej. Kandydaci kontraktowi byli skoszarowani, można ich zatem określić mianem wojska policyjnego. W ramach służby – według norm dla szeregowych wojska – otrzymywali oni umundurowanie, bieliznę, wyżywienie oraz żołd w wysokości 8 groszy dziennie i dodatek służbowy w kwocie 45 zł⁴⁰.

Korpus kandydatów kontraktowych nie obciążał i tak skromnego budżetu przeznaczanego na policję, a po przeszkoleniu stanowił grupę kandydacką, która w każdej chwili mogła uzupełnić stan kadrowy policji. Było to tym bardziej istotne, że powołanie oddziałów kandydackich zbiegło się z intensyfikacją konfliktów społecznych i wystąpieniami antyrządowymi. Zwiększenie liczebności formacji o charakterze policyjnym miało zatem znaczący wpływ na wzrost możliwości

³⁶ Ibidem.

³⁷ Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 kwietnia 1936 r. w sprawie zmiany przepisów o Policji Państwowej, Dz.U.RP 1936, nr 28, poz. 226; Służba przygotowawcza w policji, „Gazeta Polska” 1936, nr 111, s. 3.

³⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 16 maja 1936 r. o warunkach służby przygotowawczej i zasadach odpowiedzialności służbowej kandydatów na szeregowych PP, przyjętych do służby przygotowawczej w charakterze pracowników kontraktowych, Dz.U.RP 1936, nr 52, poz. 322.

³⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 maja 1938 r., o warunkach służby przygotowawczej i zasadach odpowiedzialności służbowej kandydatów na szeregowych Policji Województwa Śląskiego przyjętych do służby przygotowawczej w charakterze pracowników kontraktowych, Dz.U.RP 1938, nr 38, poz. 376.

⁴⁰ R. Litwiński, *Korpus Policji...*, s. 13–133.

zapewnienia ładu i porządku publicznego, tym bardziej że była to formacja skoszarowana, mobilna i w każdej chwili gotowa do użycia. Dzięki powołaniu służby kontaktowej uniknięto zbędnych nakładów finansowych na tworzenie i utrzymanie dodatkowych etatów policyjnych, a służba kontraktowa dawała możliwość wyselekcjonowania najlepszych kandydatów na szeregowych policji oraz skrócenia do minimum możliwości rozwiązania umowy z osobami niespełniającymi kryteriów do pracy w policji. Ogółem z kandydatów kontraktowych utworzono 13 kompanii, dywizjon konny i 4 szwadrony rezerwy policyjnej, podporządkowane Komendzie Głównej w Warszawie oraz 3 kompanie w województwie śląskim⁴¹.

Od początku istnienia Policji Państwowej funkcję jej centralnego organu pełniła komenda główna, zaś terytorium państwa podzielono na okręgi policyjne z komendami okręgowymi na czele. Niższym szczeblem w strukturze organizacyjnej policji były Komendy Powiatowe, przy czym często bywało i tak, iż jedna komenda powiatowa działała na terenie nie jednego, ale kilku powiatów. Sytuacje takie wynikały najczęściej z braku środków finansowych na tworzenie komend powiatowych policji w każdym mieście powiatowym oraz mniejszego poziomu przestępczości na obszarze niektórych powiatów. Najniższym szczeblem organizacyjnym Policji Państwowej były tworzone w zależności od gęstości zaludnienia komisariaty lub posterunki, działające na terenie gmin wiejskich i miejskich. Podobnie jak w przypadku komend powiatowych mogły być one tworzone dla jednej lub kilku gmin⁴².

Zasadniczy kształt organizacyjny Komendy Głównej Policji Państwowej ukształtował się już w 1919 r. i przedstawiał się następująco:

1. Komendant Główny.
2. Zastępca Komendanta Głównego.
3. Kierownicy Wydziałów.
4. Inspektorzy.
5. Urzędnicy do szczególnych poruczeń.
6. Personel wydziałowy.
7. Redakcja „Gazety Policji Państwowej”.

Podstawową strukturę wewnętrzną Komendy Głównej tworzyły pierwotnie cztery Wydziały kierowane przez Naczelników:

1. Wydział Administracyjny.
2. Wydział Gospodarczy.
3. Wydział Szkoleniowy.
4. Wydział Rejestracyjno-Karny.

Wraz z rozwojem Policji Państwowej powyższe struktury organizacyjne ulegały zmianom. W październiku 1919 r. utworzono dodatkowy Wydział Defensywy Politycznej. W wyniku dalszych zmian struktury organizacyjnej w 1938 r. struktura organizacyjna Policji Państwowej przedstawiała się następująco:

1. Wydział I, Organizacyjno-Szkoleniowy.
2. Wydział II, Gospodarczy.
3. Wydział III, Personalny.
4. Wydział IV, Centrala Służby Śledczej.
5. Wydział V, Dowodzenia Ogólnego.

⁴¹ Ibidem, s. 133.

⁴² A. Misiuk, *Historia Policji...*, s. 111.

Ponadto w latach trzydziestych XX w. Komenda Główna przystąpiła do tworzenia zmilitaryzowanych oddziałów policyjnych pozostających do wyłącznej dyspozycji Komendanta Głównego Policji Państwowej, które z założenia miały być wykorzystywane jako centralny odwód sił policyjnych w sytuacjach nadzwyczajnych⁴³.

W okresie dwudziestolecia międzywojennego funkcję Komendanta Głównego Policji Państwowej pełnili kolejno:

1. Władysław Henszel (17 VI 1919 – 20 VI 1922).
2. Wiktor Hoszowski (20 IV 1922 – 17 III 1923).
3. Michał Bajer (17 III 1923 – 1 VII 1923) jako p.o.
4. Marian Borzęcki (1 VII 1923 – 5 XI 1926).
5. Janusz Jagrym Maleszewski (5 XI 1926 – 24 I 1935).
6. Józef Kordian Zamorski (24 I 1935 – 17 IX 1939)⁴⁴.

Stanowisko Zastępcy Komendanta Głównego Policji Państwowej do chwili likwidowania tego etatu piastowali:

1. Marian Borzęcki (17 VI 1919 – 9 XI 1921).
2. Wiktor Hoszowski (10 XI 1921 – 31 III 1922).
3. Henryk Wardęski (1922 IV – 31 III 1929).
4. Juliusz Geib (2 X 1929 – 12 II 1936)⁴⁵.

Stanowisko Komendanta Policji Województwa Śląskiego zajmowali kolejno:

1. Stanisław Młodnicki (1922–1923).
2. Leon Wróblewski (1923–1926).
3. Adam Kocur (1926–1928).
4. Józef Żółtaszek (1928–1939)⁴⁶.

Początkowo na terytorium Polski utworzono sześć komend okręgowych, w tym jedną specyficzną na terenie miasta stołecznego Warszawy. Z biegiem czasu, wraz z poszerzaniem terytoriów podległych polskiej władzy administracyjnej, tworzone kolejne. Do 1925 r. utworzono łącznie szesnaście komend okręgowych oraz Komendę Główną Województwa Śląskiego. Okręgom, na których działały poszczególne komendy okręgowe, został przyporządkowany określony porządek numeryczny:

- I. Warszawski.
- II. Łódzki.
- III. Kielecki.
- IV. Lubelski.
- V. Białostocki.
- VI. Miasta Stołecznego Warszawy.
- VII. Krakowski.
- VIII. Lwowski.
- IX. Tarnopolski.
- X. Stanisławowski.
- XI. Poznański.
- XII. Pomorski.

⁴³ Ibidem, s. 111–112.

⁴⁴ K. Filipow, *Komendanci...*, s. 23, 29, 35, 41, 49, 56.

⁴⁵ A. Misiuk, *Historia Policji...*, s. 113.

⁴⁶ *Kalendarzyk Policji Województwa Śląskiego 1926*, Katowice 1927, s. 35.

- XIII. Wołyński.
- XIV. Poleski.
- XV. Nowogródzki.
- XVI. Wileński.

Struktura organizacyjna komendy okręgowej zbliżona była do struktury komendy głównej. Na czele komendy okręgowej stał komendant okręgowy, powoływany na wniosek komendanta głównego przez Ministra Spraw Wewnętrznych. komendant okręgowy podlegał bezpośrednio komendantowi głównemu. Podstawowym zadaniem komendanta okręgowego pozostawał nadzór nad podwładnymi mu funkcjonariuszami oraz realizacja spraw związanych z szeroko pojętą logistyką.

Komendom okręgowym podlegały bezpośrednio komendy powiatowe, które były powoływane lub likwidowane decyzją Ministra Spraw Wewnętrznych. W okresie dwudziestolecia międzywojennego liczba komend powiatowych ulegała nieznacznym wahaniom. Na początku 1921 r. funkcjonowało 236 komend powiatowych, w 1924 r. – 241, a w 1927 r. funkcjonowały 273 komendy powiatowe. W następnych latach, głównie ze względów oszczędnościowych, kilka z nich zostało zlikwidowanych.

Komendantów Powiatowych powoływał na wniosek komendanta głównego Minister Spraw Wewnętrznych. Komenda powiatowa była podzielona na referaty i nie miała rozbudowanej struktury wewnętrznej. Poza komendantem tworzyli ją jego zastępcy, komisarze, niżsi funkcjonariusze i personel urzędniczy.

Specyficzną jednostką organizacyjną Policji Państwowej były komendy Policji Państwowej Miasta. Były one zorganizowane na prawach komend powiatowych i funkcjonowały w miastach stanowiących samodzielne organy administracyjne. W 1921 r. funkcjonowało dwanaście takich komend.

Komendom powiatowym podlegały bezpośrednio komisariaty i posterunki Policji Państwowej. Komendantem posterunku był zwykle niższy funkcjonariusz w stopniu przodownika lub starszego przodownika. Jak zostało już wspomniane, jego władza obejmowała jedną gminę, jej część bądź też kilka gmin, w zależności od obszaru jurysdykcji danego posterunku.

Podobnie działały komisariaty, które związane były z jednostkami administracji miejskiej, choć nie wykluczało to jurysdykcji Komisariatów na obszarze gmin podmiejskich. Na czele komisariatów – inaczej niż w przypadku posterunków – stali wyżsi funkcjonariusze, którzy w większych tego typu jednostkach mieli swoich zastępców⁴⁷.

W pierwszym okresie funkcjonowania Policja Państwowa posiłkowała się przede wszystkim personelem wywodzącym się z wcześniej istniejących organizacji bezpieczeństwa publicznego, wojska i żandarmerii. Dość szybko pojawiła się jednak potrzeba wykształcenia własnych kadr. Problem ten nasilił się z chwilą wdrożenia w życie ustawy z dnia 24 lipca 1919 r., która zakładała, iż policja powinna stanowić jednolitą formację działającą na tych samych zasadach, niezależnie od miejsca usytuowania jednostki terenowej. Z uwagi na wcześniejszą przynależność funkcjonariuszy Policji Państwowej do różnego rodzaju organów bezpieczeństwa publicznego lub formacji *stricto* wojskowych oraz odmienne prawne i faktyczne uwarunkowania ich poprzedniej działalności zawodowej, powstała konieczność

⁴⁷ A. Misiuk, *Historia Policji...*, s. 113–115.

zunifikowania zasad organizacyjnych oraz wyszkolenia odpowiednich kadr Policji Państwowej. O ile kwestię unifikacji przepisów w dużej mierze rozwiązała ustawa z dnia 24 lipca 1919 r., o tyle poziom wyszkolenia kadrowego dalej pozostawał niezadowolający i bez stworzenia odpowiedniego, jednolitego systemu szkolnictwa zawodowego nie mogło być mowy o sprawnym funkcjonowaniu Policji Państwowej.

Zgodnie z Ustawą o policji z dnia 24 lipca 1919 r. wszyscy funkcjonariusze zostali zobowiązani do ukończenia specjalnych szkół policyjnych, które miały powstać przy każdej komendzie okręgowej. Miały być one prowadzone na sposób wojskowy i przeznaczone dla niższych stopniem funkcjonariuszy. Ponadto komendy okręgowe zobligowane były do przeprowadzenia specjalistycznych kursów dla funkcjonariuszy służby śledczej⁴⁸.

W myśl ustawy z dnia 24 lipca 1919⁴⁹ dla wyższych funkcjonariuszy Policji Państwowej utworzono w Warszawie w dniu 13 października 1919 r. trzymiesięczną szkołę teoretyczno-praktyczną z dwoma oddziałami: dla wyższych funkcjonariuszy oraz dla przodowników i starszych przodowników. Program tej szkoły obejmował zajęcia z wyszkolenia wojskowego, zagadnienia teoretyczne oraz kształcenie zawodowe. W czasie szkolenia duży nacisk kładziono na podnoszenie wiedzy ogólnej, dlatego też wykładano tam historię, literaturę polską, historię i geografii Polski, geometrię, arytmetykę oraz pedagogikę. Na podobnych zasadach tworzone szkoły dla niższych funkcjonariuszy, choć w tym przypadku program nauczania był dużym stopniu okrojony w stosunku do programu szkolenia funkcjonariuszy wyższych.

Do 1924 r. zorganizowano okręgowe szkoły przodowników w Wilnie, Nowogródku, Sarnach, Ostrogu, Grudziądzu, Poznaniu, Stanisławowie, Tarnopolu, Lwowie, Krakowie, Warszawie, Białymstoku, Lublinie, Kielcach, Sosnowcu i Mławie. W tym samym czasie działały też szkoły dla posterunkowych w Stołpcach, Brześciu, Podwoźczyskach, Łodzi, Piotrkowie Trybunalskim i Żyrardowie.

Z biegiem czasu okazało się, że stworzony model szkolnictwa policyjnego nie daje spodziewanych rezultatów, dlatego też w 1924 r. przeprowadzono jego reorganizację. W jej wyniku wyodrębniono trzy zasadnicze etapy szkolenia:

- podstawowe dla posterunkowych,
- przodowników,
- wyższych funkcjonariuszy.

Wyodrębnienie poszczególnych etapów szkolenia dało możliwość skrócenia czasu szkolenia przy jednoczesnym zwiększeniu jego efektywności.

Na początku 1926 r. ze względów oszczędnościowych nastąpiła redukcja placówek szkolnictwa policyjnego, co miało niestety wpływ na pogorszenie się ogólnego stanu wyszkolenia funkcjonariuszy policji. Ponadto w latach 1926–1928 zlikwidowano istniejące zakłady szkoleniowe i powołano nowe ośrodki. Obsadzono je stworzoną w tym celu przeszkoloną grupą policyjnych instruktorów, która zaczęła wdrażać w życie nowoczesne programy nauczania⁵⁰.

W ramach reformy procesu szkolenia w 1927 r. zostały zamknięte szkoły dla posterunkowych i przodowników policji. Następny etap reformy szkolnictwa policyjnego wiązał się z wydaniem w dniu 25 maja 1928 r. Zarządzenia o organizacji

⁴⁸ R. Litwiński, *Korpus Policji w II Rzeczypospolitej...*, s. 71–72.

⁴⁹ Ustawa z dnia 24 lipca 1919 roku o policji państwowej, Dz.PPP 1919, nr 61, poz. 363.

⁵⁰ A. Misiuk, *Historia Policji...*, s. 113–115.

szkół Policji Państwowej⁵¹. Na jego podstawie powołano do życia dwa rodzaje szkół: Szkołę Oficerską Policji Państwowej w Warszawie oraz szkoły dla szeregowych policji w Żyrardowie, Sosnowcu i Mostach Wielkich. Szkoły te zostały podporządkowane komendantowi głównemu, a program nauczania został zatwierdzony w dniu 3 czerwca 1928 r.⁵²

W ramach dalszego doskonalenia modelu szkolenia policyjnego w dniu 24 kwietnia 1931 r. przyjęte zostało Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych o organizacji szkół Policji Państwowej. Na jego podstawie ustalono nowy podział szkół policyjnych:

1. Szkoła dla Oficerów Policji Państwowej z kursem dziewięciomiesięcznym.
2. Normalne szkoły fachowe dla szeregowych Policji Państwowej z kursami pięciomiesięcznymi w Mostach Wielkich, Żyrardowie i Sosnowcu.
3. Śledcza szkoła fachowa dla szeregowych z kursem sześciomiesięcznym, przeznaczona do kształcenia z zakresu służby śledczej⁵³.

Ostatnie istotne zmiany w szkolnictwie policyjnym przed wybuchem II wojny światowej miały miejsce w 1936 r. i związane były przede wszystkim z pojawieniem się w organizacji policyjnej nowej kategorii pracowników, jakimi byli kandydaci kontraktowi. W myśl Zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z lipca 1936 r. o wyszkoleniu Policji Państwowej w zasadzie utrzymano dotychczasowy kształt szkolnictwa policyjnego, jednakże wyróżniono poszczególne rodzaje kursów:

- zwykłe w szkołach policyjnych,
- specjalne w szkołach policyjnych lub komendach okręgowych,
- specjalne w batalionie rezerwy policji⁵⁴.

Ponadto przy Komendzie Głównej stworzony został organ opiniotwórczy w sprawach szkoleniowo-wychowawczych o nazwie Policyjna Komisja Szkolna, który miał za zadanie opracowanie programów szkolnych dla wszystkich rodzajów kursów. Konkludując zagadnienie szkolnictwa, należy zaznaczyć, iż w latach 1927–1939, pomimo nieustannych zmian, szkolnictwo policyjne konsekwentnie ewoluowało i w opinii niektórych badaczy znajdowało się ono na poziomie europejskim⁵⁵.

Zakończenie

Należy stwierdzić, że tworzenie struktur Policji Państwowej w Drugiej Rzeczypospolitej było procesem trudnym, złożonym i odbywającym się w bardzo nie-

⁵¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 25 maja 1928 r. o organizacji szkół Policji Państwowej, Dz.U. MSW 1928, nr 3, poz. 71.

⁵² Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 czerwca 1928 r. w sprawie programów dla szkół policyjnych, oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 3 czerwca 1928 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Spraw Wojskowych w sprawie programów przedmiotów wojskowych dla szkół policyjnych, [w:] Rozkaz nr 409 KGPP z 27 VIII 1928, AAN, KGPP – dopływy, sygn. 98, k. 19–24.

⁵³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 kwietnia 1931 r. o organizacji szkół Policji Państwowej, Dz.U. MSW 1931, nr 3, poz. 71.

⁵⁴ Zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 1936 r. o wyszkoleniu Policji Państwowej, Dz.U. MSW 1936, nr 21, poz. 145.

⁵⁵ A. Misiuk, *Historia Policji...*, s. 121.

sprzyjających okolicznościach. Sam fakt, że formacja ta nie miała jednego, gotowego wzorca, na którym mogłaby oprzeć swoje struktury, oraz to, że jej podwaliny tworzone były na obszarach, które wcześniej administracyjnie wchodziły w skład trzech różnych państw, świadczyć jedynie może o wielkiej determinacji i ogromie pracy włożonej przez ówczesnych decydentów w jej tworzenie. Dzięki takim działaniom udało się stworzyć zunifikowaną formację stojącą na straży ładu i porządku publicznego, która z założenia stała ponad wszelkimi podziałami społecznymi i politycznymi. Podobnie jak i przy tworzeniu innych organów administracji państwowej, również przy organizacji Policji Państwowej nie udało się uniknąć wielu błędów, które niejednokrotnie negatywnie odbijały się zarówno w funkcjonowaniu, jak i ocenie społecznej tej formacji. Pomimo wielu niedoskonałości przyznać jednak należy, że Policja Państwowa okresu dwudziestolecia międzywojennego była mimo wszystko formacją sprawną, mobilną i obiektywnie rzecz ujmując, w dużym stopniu spełniającą oczekiwania zarówno jej twórców, jak i opinii publicznej. Sam fakt, że zarówno powstała po II wojnie światowej Milicja Obywatelska, jak i obecne służby stojące na straży ładu i porządku publicznego czerpały i nadal czerpią ze sposobu funkcjonowania, struktur organizacyjnych oraz doświadczenia tej formacji świadczą jedynie może o tym, że Policja Państwowa zdała egzamin, przed jakim stanęła w trudnych czasach okresu dwudziestolecia międzywojennego.

Bibliografia

- Filipow K. (red.), *Komendanci Główni Policji Państwowej 1919–1939*, Białystok 1997.
- Kochanowski J., *O kształt polskiej policji – styczeń 1917–listopad 1918*, „Przegląd Historyczny” 1986, t. LXXVII, z. 3, s. 481–492.
- Litwiński R., *Korpus Policji w II Rzeczypospolitej*, Lublin 2007.
- Litwiński R., *Organa bezpieczeństwa publicznego w polskiej myśli politycznej w latach 1914–1939 – zarys problemu*, [w:] J. Kukulski (red.), *Dziedzictwo Andrzeja Frycza Modrzewskiego w myśli humanistycznej i politycznej*, t. 1, Toruń 2004, s. 325–336.
- Misiuk A., *Historia Policji w Polsce od X wieku do współczesności*, Warszawa 2008.
- Pepłoński A., *Geneza Policji Państwowej w II Rzeczypospolitej*, „Zeszyty Naukowe ASW” 1990, nr 60, s. 154–176.
- Wardęski H., *Moje wspomnienia policyjne*, Warszawa 1926.

State Police in the Second Republic of Poland

The author discusses the issues connected with the functioning of the State Police in the interwar period in Poland. He draws attention to the difficulties that the government of the Polish Republic encountered during the development of ... police in a country that restored its independence after 123 years. The author also presents the political, social and economic background that accompanied the creation and then functioning of the State Police in the Second Republic of Poland.

Key words: police, security

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis

Studia Politologica VIII (2012)

RECENZJE

**Andrzej Żebrowski, *Wywiad i kontrwywiad XXI wieku*,
Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie,
Lublin 2010, s. 384**

Pojęcie wiedzy w sposób naturalny kojarzy się z pojęciem prawdy. [...] Próba oderwania wiedzy od prawdy pozbawiałaby ją najistotniejszego jej momentu i czyniłaby ją czymś pustym; i niejasne byłoby wtedy, co to znaczy w ogóle wiedzieć, jeśli wiedzieć to nie tyle, co znać prawdę. Jedno nie jest definicją drugiego, raczej oba są pierwotnymi pojęciami powiązanymi ze sobą w sposób istotny. Znać coś, to znać prawdę o tym czymś¹.

„Według klasyków filozofii prawdą myśli jest jej zgodność z rzeczywistością, natomiast oponenti twierdzą, iż prawdą jest zgodność myśli z ostatecznymi i nieodwołalnymi kryteriami”². Niezależnie jednak od definicji prawdy znajduje uzasadnienie rozwijanie poznania we wszelkich obszarach aktywności człowieka. Jeden z takich obszarów porusza Profesor Andrzej Żebrowski w książce zatytułowanej *Wywiad i kontrwywiad XXI wieku*.

W obliczu złożoności i przenikania się różnych sfer otaczającej nas rzeczywistości istotne jest poznawanie jej w różnych ujęciach. Niniejsza publikacja jest oryginalnym opracowaniem powstałym w wyniku rzetelnego procesu naukowego. Stanowi bogate źródło wiedzy, której podstawą jest zarówno studium teoretyczne, jak i praktyczne o roli wywiadu i kontrwywiadu w XXI wieku.

Powodem podjęcia przez autora tematu były istniejące zagrożenia asymetryczne, a także przewartościowania w środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego po rozpadzie bipolarnego podziału świata. Wymienione okoliczności „wymagają ze strony uprawnionych podmiotów politycznych i wojskowych poszukiwania nowej formuły bezpieczeństwa i zarządzania wywiadem i kontrwywiadem, tak cywilnym, jaki i wojskowym”³.

Autor okazuje się świetnym znawcą tematu i porusza problemy będące wynikiem jego wieloletnich badań, w ramach których przywołuje sytuacje mogące nasuwać czytelnikowi pytanie: Czy służby specjalne są w stanie progresu czy regresu? Szczególną uwagę zwraca na istotne fakty rzutujące na działalność służb specjalnych, jak np.:

¹ H. Buczyńska-Garewicz, *Kilka uwag o kwestii prawdy*, [w:] A. Motycka (red.), *Wiedza a prawda*, Warszawa 2005, s. 50.

² H.G. Adamkiewicz-Drwiłło, *Współczesna metodologia nauk ekonomicznych*, Toruń 2008, s. 23.

³ A. Żebrowski, *Wywiad i kontrwywiad XXI wieku*, Lublin 2010, s. 10.

- upolitycznienie służb wywiadu i kontrwywiadu,
- wykorzystywanie ich jako pozaprawnego lub niezgodnego ze standardami instrumentu sprawowania lub utrzymania władzy,
- ujawnienie kierunków pracy, obszarów zainteresowania, zasobów informacyjnych i osobowych przez uprawnione podmioty polityczne na podstawie przyjętych w tym celu regulacji prawnych.

Autor w sposób usystematyzowany prezentuje tematykę związaną z wywiadem i kontrwywiadem w XXI wieku. Rozdział pierwszy zawiera wprowadzenie do tematu służb wywiadu i kontrwywiadu jako przedmiotu badań. Rozdział drugi dotyczy asymetrycznego środowiska międzynarodowego jako miejsca powstawania i występowania zagrożeń. W rozdziale tym opisano współczesne środowisko bezpieczeństwa, a także scharakteryzowano zagrożenia asymetryczne. Rozdział trzeci zawiera opis strategii działania organizacji międzynarodowych, strategii narodowej, wywiadu i kontrwywiadu, strategii walki z terroryzmem, postawiono w nim także pytanie: czy tworzenie strategii sprzyja osiągnięciu sukcesu, czy porażki? Kolejny rozdział zawiera charakterystykę elementów składających się na zarządzanie strategiczne służbami wywiadu i kontrwywiadu, są to m.in.: zadania, struktury, myślenie strategiczne i intuicja oraz realizacja funkcji kierowniczych. Tematyka dotycząca systemu informacji służb wywiadu i kontrwywiadu stanowi przedmiot rozważań w rozdziale piątym i dotyczy kilku kluczowych elementów, jak np. infrastruktury informacyjnej, źródeł informacji, czy czynności operacyjno-rozpoznawczych. Rozdział szósty dotyczy innych obszarów zainteresowania służb wywiadu i kontrwywiadu. Autor porusza tematykę udziału w międzynarodowych operacjach pokojowych, prywatyzacji wojen i konfliktów zbrojnych oraz zwalczania zorganizowanej przestępczości międzynarodowej. Kontrola służb wywiadu i kontrwywiadu jest przedmiotem rozważań w rozdziale siódmym. Natomiast rozdział ostatni nosi wiele zapowiadający tytuł *W stronę przyszłości* – autor podejmuje próbę przewidzenia roli służb wywiadu i kontrwywiadu w przyszłości. Czynniki determinującymi przyszłość instytucji zajmujących się wywiadem i kontrwywiadem są zaburzenia występujące w środowisku wewnętrznym i zewnętrznym państwa oraz wzrost ryzyka i pojawienie się nowych źródeł niepewności.

W związku z powyższym, służby wywiadu i kontrwywiadu muszą kształtować własną zdolność do neutralizacji przesłanek i zjawisk stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, twórczego rozwiązywania pojawiających się problemów. Ponadto odnawiania siebie i takiego zharmonizowania z otaczającym je środowiskiem bezpieczeństwa, aby były zdolne do szybkiego przystosowania się do niego, budowania nowych struktur organizacyjnych i personalnych, modyfikowania posiadanych uprawnień w zakresie wykonywanych czynności operacyjno-rozpoznawczych wspieranych właściwymi regulacjami prawnymi⁴.

W książce zwrócono również uwagę na uczenie się jako podstawę nowoczesnych działań operacyjnych, tworzenie służb realizujących nie tylko zadania o charakterze wywiadowczym, kontrwywiadowczym, ale również procesowym, a także rozumienie i traktowanie ich jako organizacji opartych na wiedzy. Natomiast orientacja na przyszłość i dalekowzroczność to elementy warunkujące pozycję omawianych instytucji.

⁴ Ibidem, s. 339.

Na podkreślenie zasługuje fakt wykorzystania bogatej literatury fachowej. Monografię wzbogaca indeks zamieszczony na końcu książki, ułatwiający nawigację po kluczowych terminach związanych z tematem głównym.

„Służby wywiadu i kontrwywiadu zostały przedstawione nie tylko z punktu widzenia dnia dzisiejszego, ale i przyszłości w aspekcie istniejących zagrożeń, które podlegają ciągłej ewolucji z uwagi na skalę i ewentualne skutki dla wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa [...]”⁵.

Na pytanie, jakie powinny być służby wywiadu i kontrwywiadu XXI wieku, Autor odpowiada: innowacyjne, adaptacyjne, elastyczne, efektywne oraz szybkie. Czego zatem wymaga się od służb XXI wieku⁶:

- stałej i szybkiej identyfikacji i analizy pojawiających się zagrożeń i szans w otoczeniu państwa, formułowania ocen, wniosków i prognoz, dystrybucji dla uprawnionych podmiotów politycznych i wojskowych,
- bezpośrednich kontaktów z podmiotami władzy wykonawczej właściwymi w sferze bezpieczeństwa i obronności państwa, dla których służby są źródłem informacji,
- zdolności do automatycznego działania komórek organizacyjnych, zespołów, kadrowych pracowników służb, osobowych źródeł informacji pozwalających na skuteczne wykonywanie ustawowych zadań,
- kompetencji i efektywności,
- koncentracji uwagi na problemach kluczowych dla bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa,
- zdolności do skutecznego wykorzystywania posiadanych aktywów osobowych i informacyjnych, możliwości technicznych i technologicznych, wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych,
- współdziałania w ramach struktur wewnętrznych, a także z uprawnionymi podmiotami krajowymi i zagranicznymi.

Autor podjął się trudnego zadania polegającego na wzięciu na warsztat podmiotu charakteryzującego się hermetycznością i tajnością działań. Nie mniej trudne było zmierzenie się z tematem w świetle istniejących zagrożeń asymetrycznych. Podjęty trud okazał się opłacalny ze względu na wartość prezentowanych treści, szczególnie z powodu odniesień rozważań teoretycznych do praktyki.

Opracowanie stanowi uzupełnienie luki w literaturze przedmiotu, jednocześnie jest doskonałym źródłem wiedzy o działalności służb wywiadu i kontrwywiadu. Monografia może być wykorzystywana w procesie kształcenia na poziomie studiów wyższych. Zainteresowani otrzymują uporządkowany zasób wiedzy teoretycznej. Autor, odpowiadając na ważne pytania, konkretyzuje podstawowe problemy, które tworzą podstawę poszukiwań, analiz i wniosków zawartych w ośmiu rozdziałach publikacji.

Książka autorstwa Profesora Andrzeja Żebrowskiego przybliży problematykę związaną z szeroko pojętym wywiadem i kontrwywiadem. Sfera publiczna i prywatna są ze sobą ściśle powiązane, a publikacja może stanowić bogate źródło wiedzy dla osób funkcjonujących w tych sferach.

Magdalena Mielus

⁵ Ibidem, s. 10.

⁶ Ibidem, s. 350.

Spis treści

Słowo wstępne	3
Wprowadzenie	4
BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE PAŃSTWA	
Andrzej Żebrowski	
Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane problemy	6
Marek Z. Gajewski	
Postępowanie sprawdzające jako element systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa	27
Inga Kawka	
Kompetencje Unii Europejskiej i państw członkowskich w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego	45
Piotr Sulowski	
Korupcja zagrożeniem dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa	57
Петро Васильович Ворона	
Ефективне, соціальноспрямоване управління регіоном в кризових умовах: шляхи реалізації	82
BEZPIECZEŃSTWO EKONOMICZNE: WYBRANE PROBLEMY	
Robert Kłaczyński	
Znaczenie surowców energetycznych dla rosyjskiej gospodarki, społeczeństwa oraz sfery stosunków zewnętrznych. Bilans zysków i strat	101
Andrzej Kozera, Łukasz Kozera	
Bezpieczeństwo transakcji kredytowych w świetle regulacji nadzoru bankowego	121
Светлана Эдуардовна Мороз	
Социальные проблемы профессионального трудоустройства молодых специалистов товароведов-экспертов в таможенном деле и пути их решения на примере опыта Полтавского университета экономики и торговли	140
Joanna Świątkowska	
Bezpieczeństwo energetyczne jako fundament współczesnego bezpieczeństwa narodowego Polski	154

Maria Koniusz	
Zarządzanie bezpieczeństwem imprez masowych	176
HISTORYCZNE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO	
Sławomir Franc	
Policja Państwowa w II Rzeczypospolitej	185
RECENZJE	
Magdalena Mielus	
Andrzej Żebrowski, <i>Wywiad i kontrwywiad XXI wieku</i> , Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2010, s. 384	206

Contents

Preface	3
Introduction	4
INTERNAL SECURITY OF THE COUNTRY	
<i>Andrzej Żebrowski</i>	
Internal security of the country. Selected problems	6
<i>Marek Z. Gajewski</i>	
Verifying proceedings as an element of the country's internal security system	27
<i>Inga Kawka</i>	
Competences of the European Union and its member states in the area of internal security	45
<i>Piotr Sulowski</i>	
Corruption as a threat for the internal security of the country	57
<i>Петро Васильович Ворона</i>	
Efficiency of the system of managing the region in a crisis situation	82
ECONOMIC SECURITY: THE CHOSEN PROBLEMS	
<i>Robert Kłaczyński</i>	
The importance of fuels for the Russian economy, society and external relations. Loss and profit account	101
<i>Andrzej Kozera, Łukasz Kozera</i>	
Security of credit transactions in the light of regulations of banking supervision	121
<i>Светлана Эдуардовна Мороз</i>	
Social problems of young specialists and the attempts of solving the problems on the example of Poltava University of Economics and Trade	140
<i>Joanna Świątkowska</i>	
Energy security as the basis for the contemporary national security of Poland	154

<i>Maria Koniusz</i>	
Managing the security of mass events	176
HISTORICAL ASPECTS OF INTERNAL SECURITY	
<i>Sławomir Franc</i>	
State Police in the Second Republic of Poland	185
REVIEWS	
<i>Magdalena Mielus</i>	
Andrzej Żebrowski, <i>Wywiad i kontrwywiad XXI wieku</i> , Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2010, s. 384	206