

**Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej
im. Alcie De Gasperi w Józefowie**

**ZARZĄDZANIE BEZPIECZEŃSTWEM
W UNII EUROPEJSKIEJ
WOBEC GLOBALNYCH ZAGROŻEŃ**

**THE EU'S SECURITY MANAGAMENT
TOWARDS GLOBAL THREATS**

pod redakcją Marka Lisieckiego oraz Mirosławy Raczkowskiej-Lipińskiej

Józefów 2008

Kolegium Wydawnicze WSGE

Marek Lisecki
Andrzej Misiuk
Bronisław Sitek
Stanisław Pikulski
Wincenty Bednarek
Joroslav Dworak
Ozdemir Haluk
Magdalena Sitek
Mirostawa Raczkowska-Lipińska
Grzegorz Stanejko
Sylvia Ćmiel

Recenzja wydawnicza

dr hab. Piotr Majer, prof. UWM

Copyright by Wydawnictwo WSGE
Józefów 2008

Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej
Im. Alcide De Gasperi
05-410 Józefów, ul, Sienkiewicza 2
tel/fax (48) 022 789 19 03
www.wsge.edu.pl
e-mail: sekretariat@wsge.edu.pl

Spis treści

Table of contents

Marek Lisiecki	WSTĘP INTRODUCTION	7
I. Dylematy współczesnego zarządzania bezpieczeństwem Dilemmas of contemporary security management		9
Marek Lisiecki	ZARZĄDZANIE BEZPIECZEŃSTWEM – WYZWANIA XXI WIEKU SECURITY MANAGEMENT – CHALLENGES OF THE 21 ST CENTURY	11
Stefan Trzcieliński, Hannu Vanharanta, Katarzyna Czajnska, Paweł Królas	ZARZĄDZANIE KOMPETENCJAMI JAKO PODSTAWOWY ELEMENT SYSTEMU ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM COMPETENCE MANAGEMENT AS A BASIC ELEMENT OF SECURITY MANAGEMENT SYSTEM	17
II. Bezpieczeństwo międzynarodowe International security		27
Witold Pokruszyński	KRYTERIA BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO INTERNATIONAL SECURITY CRITERIA	29
Stanisław Pikulski	BEZPIECZEŃSTWO ZEWNĘTRZNE RZECZYPOLITEJ POLSKIEJ W ŚWIELE PRAWA KARNEGO EXTERNAL SECURITY OF THE REPUBLIC OF POLAND IN THE LIGHT OF CRIMINAL LAW	39
III. Bezpieczeństwo publiczne Public security		45
Barbara Karolczak-Biernacka	INSTYTUCJE USŁUG PUBLICZNYCH A POCZUCIE OSOBISTEGO BEZPIECZEŃSTWA PUBLIC SERVICES INSTITUTIONS AND PERSONAL FEELING OF SECURITY	47
Czesław Marcinkowski	BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE A PROJEKTOWANIE BEZPIECZNYCH PRZESTRZENI PUBLIC SECURITY AND DESIGNING SAFE SPACE	67
Bronisław Sitek	BEZPIECZEŃSTWO LOKALNE JAKO ZADANIE GMINY W PERSPEKTYWIE REGULACJI W PRAWIE RZYMSKIM I POLSKIM. STUDIUM PRAWNO-ADMINISTRACYJNE LOCAL SECURITY AS A TASK OF A MUNICIPALITY IN THE PERSPECTIVE OF REGULATIONS THE IN ROMAN AND POLISH LAW. THE LEGAL-ADMINISTRATIVE STUDY	71

Czyrka Marek	ROLA ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ WOBEC KLĘSK ŻYWIOŁOWYCH W III RP NA PRZYKŁADZIE POWODZI W 1997 ROKU I TRĄB POWIETRZNYCH W 2008 ROKU	79
	THE ROLE OF GOVERNMENT ADMINISTRATION TOWARDS NATURAL DISASTERS IN THE 3 RD REPUBLIC OF POLAND BASED ON THE EXAMPLE OF THE FLOOD IN 1997 AND WHIRLWINDS IN 2008	
Izabela Jankowska	TERRORYZM - NAJWIĘKSZE ZAGROŻENIE BEZPIECZEŃSTWA CZŁOWIEKA	89
	TERRORISM – THE BIGGEST THREAT OF HUMAN’S SECURITY	
Jaroslav Dvorak	RESEARCHING EMBEZZLEMENTS IN PUBLIC SECTOR: LIMITS AND POSSIBILITIES	97
IV. Bezpieczeństwo militarne i pozamilitarne (w systemie obronnym) Military and out-of-military security (in a defense system)		105
Wincenty Bednarek	Z PROBLEMATYKI POZAMILITARNYCH FORMACJI OBRONNYCH	107
	ISSUES CONCERNING OUT-OF-MILITARY DEFENCE FORMATIONS	
Anna Antczak	ZARZĄDZANIE WOJSKOWYM OBSZAREM <i>PUBLIC AFFAIRS</i> W KRAJACH NATO NA PRZYKŁADZIE KANADY	111
	MANAGEMENT OF MILITARY AREA OF PUBLIC AFFAIRS IN THE NATO ON THE EXAMPLE OF CANADA	
V. Bezpieczeństwo gospodarcze, bezpieczeństwo biznesu Economy security, security of business		119
Magdalena Sitek	BEZPIECZEŃSTWO ŻYWNOŚCI W ŚWIETLE POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ	121
	FOOD SECURITY IN THE LIGHT OF THE EU’S POLICY	
Bożenna Barbachowska	BEZPIECZEŃSTWO FINANSOWE MAŁYCH PODMIOTÓW GOSPODARCZYCH	131
	FINANCIAL SECURITY OF SMALL ENTITIES	
VI. Bezpieczeństwo socjalne, bezpieczeństwo medyczne Social and medical security		141
Marek Leszczyński	BEZPIECZEŃSTWO SOCJALNE JAKO ELEMENT SKŁADOWY BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA	143
	SOCIAL SECURITY AS AN ELEMENT OF A STATE SECURITY	
Wacław Brzęk	OCHRONA ZDROWIA W USTAWIE Z DNIA 24 PAŹDZIERNIKA 2008 R. O ZAPOBIEGANIU ORAZ ZWALCZANIU ZAKAŻEŃ I CHOROBY ZAKAŻNYCH U LUDZI	153
	HEALTH PROTECTION IN THE ACT ON 24 OCTOBER 2008 ON PREVENTION AND FIGHT HUMAN INFECTIONS AND CONTAGIOUS DISEASES	
Kazimierz Jacek Zabłocki	O ZAGROŻENIACH ZDROWIA MŁODZIEŻY SZKOLNEJ - CZY BEZPIECZNA SZKOŁA?	163
	ON HEALTH THEREATS AMONG SCHOOL YOUTH – A SAFE SCHOOL?	

VII. Zagrożenia cywilizacyjne Hazards of civilization		173
Monika Tryboń	WPLYW PRZEMIAN CYWILIZACYJNYCH NA POJMOWANIE BEZPIECZEŃSTWA THE IMPACT OF CIVILIZATION CHANGES TOWARDS COMPREHENSION OF SECURITY	175
Mirosława Raczkowska-Lipińska	PROBLEM ZAGROŻEŃ INTERNETOWYCH W EDUKACJI AKADEMICKIEJ THE PROBLEM OF THE INTERNET THREATS IN ACADEMIC EDUCATION	183
Ewa Lubina	BALANSOWANIE NA KRAWĘDZI ŚWIATÓW - O PSYCHOLOGICZNYCH KONSEKWENCJACH AKTYWNEGO UCZESTNICTWA W SERWISACH SPOŁECZNOŚCIOWYCH TEETERING ON THE EDGE OF TWO WORLDS – ON PSYCHOLOGICAL CONSEQUENCES OF ACTIVE PARTICIPATION IN SOCIAL FORUMS	193
VIII. Dylematy współczesnych działań na rzecz bezpieczeństwa – represja, czy prewencja? Dilemmas on contemporary activities for security – repression or prevention?		197
Andrzej Bałandynowicz	SYSTEM PROBACJI – PREWENCJA A NIE REPRESJA PROBATION SYSTEM – PREVENTION NOT REPRESSION	199
Paweł Kobes	WYCHOWYWAĆ CZY KARAĆ? WSPÓŁCZESNE DYLEMATY W ZAKRESIE POSTĘPOWANIA Z NIELETNIMI TO UPBRIGN OR PUNISH? CONTEMPORARY DILEMMAS WITHIN PROCEEDINGS WITH MINORS	219
IX. Edukacja, wychowanie na rzecz bezpieczeństwa Education, upbringing for security		229
Anna Krajewska	WYCHOWANIE DO WARTOŚCI WOBEC GLOBALNYCH ZAGROŻEŃ W UNII EUROPEJSKIEJ UPBRINGING TO VALUES TOWARDS GLOBAL THREATS IN THE EUROPEAN UNION	231
Józef Bednarek, Maciej Tanaś	BEZPIECZEŃSTWO JAKO PROBLEM PEDAGOGICZNY SECURITY AS A PEDAGOGIC PROBLEM	235
Izabella Grabowska-Lepczak	ANALIZA SYSTEMU EDUKACJI DLA BEZPIECZEŃSTWA W PROCESIE KSZTAŁCENIA DZIECI I MŁODZIEŻY EDUCATION SYSTEM ANALYSIS FOR SECURITY IN THE PROCESS OF CHILDREN AND YOUTH SHAPING	251
Małgorzata Gruchoła	EDUKACJA MEDIALNA NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA ODBIORCÓW MEDIÓW MEDIA EDUCATION FOR MEDIA RECEPIENT'S SECURITY	263

X. Wybrane instytucje i ich rola w zapewnieniu bezpieczeństwa		273
Selected institutions and their role in providing security		
Andrzej Misiuk	O KSZTAŁT POLSKIEJ POLICJI W ŚWIETLE WYPOWIEDZI I MYŚLI KOMENDANTÓW GŁÓWNYCH POLICJI W LATACH 1990- 2007	275
	THE FORM OF THE POLISH POLICE IN THE LIGHT OF MAIN CHIEFS' COMMENTARIES AND STATEMENTS IN THE YEARS 1990- 2007	
Aleksandra Nowik	POLICJA LOKALNA - TERAŹNIEJSZOŚĆ I PRZYSZŁOŚĆ	287
	LOCAL POLICE – PRESENT AND FUTURE	
Tomasz Poleć	INSPEKCJA TRANSPORTU DROGOWEGO JAKO PARTNER POLICJI W DZIAŁANIACH NA RZECZ POPRAWY BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU W RUCHU DROGOWYM	293
	ROAD TRANSPORT INSPECTION AS THE POLICE PARTNER IN ACTIVITIES FOR SECURITY IMPROVEMENT AND ORDER IN TRAFFIC	
Marcin Mielnik	GWARDIA NARODOWA KSIĘSTWA WARSZAWSKIEGO W DOKUMENTACH MINISTERSTWA POLICJI I RADY STANU W LATACH 1807 – 1810	301
	THE NATIONAL GUARD OF THE DUCHY OF POLAND IN THE DOCUMENTS OF THE MINISTRY OF THE POLICE AND THE COUNCIL OF STATE IN THE YEARS 1807 – 1810	

Wstęp

Tradycyjne rozumienie bezpieczeństwa jako obronność, ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, ratownictwo nie przystaje już do dzisiejszych czasów. Obecnie i w przyszłości do bezpieczeństwa trzeba podchodzić szerzej – także, a może przede wszystkim, z punktu widzenia bezpieczeństwa socjalnego, ekologicznego, zdrowotnego, ekonomiczno-gospodarczego, politycznego. Celem funkcjonowania systemów bezpieczeństwa przede wszystkim powinien być bezpieczny byt i rozwój obywateli, ich swobód obywatelskich, ochrona środowiska itd. Realizację tych celów powinno zapewnić skuteczne i sprawne zarządzanie tymi systemami. Tak bezpieczeństwo postrzegane jest w całej Unii Europejskiej.

Zarządzanie bezpieczeństwem – to nie tylko sztuka, to także nauka, to odpowiedni system kształcenia ściśle powiązany z praktyką oraz badaniami. Jako przedmiot, czy też grupa przedmiotów dydaktycznych, zarządzanie bezpieczeństwem osiąga swoją znaczącą rolę w programach kształcenia na studiach pierwszego, drugiego, a w przyszłości i trzeciego stopnia, na kierunkach bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne, inżynieria bezpieczeństwa, a także na innych kierunkach, na przykład w programie kierunku zarządzane, administracja, socjologia itd. Zarządzanie bezpieczeństwem jest treścią wielu studiów podyplomowych, kursów kształcenia i doskonalenia zawodowego dla pracowników funkcjonujących w strukturach instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, w programach dla obywateli (podstawowego odbiorcy usług). Nasuwają się jednak pytania: Na ile programy te przystają do dzisiejszej rzeczywistości? Na ile są przydatne dla praktyki? Na ile są zbieżne z programami realizowanymi w innych państwach?

Trudno mówić o wysokim poziomie kształcenia, o sprawnym i skutecznym zarządzaniu bezpieczeństwem, bez badań naukowych. Funkcjonuje wiele ośrodków naukowo-badawczych (samodzielnych, wspomagających) prowadzących badania w zakresie bezpieczeństwa. Jednak często ich wyniki pozostają w murach tych ośrodków bez szerokiej weryfikacji w środowiskach naukowych. Często też tematyka badań jest dublowana. Powodów tego stanu rzeczy jest wiele, m.in. interdyscyplinarność badań, ograniczony obieg informacji. Warto więc zweryfikować stan badań w zakresie bezpieczeństwa i odpowiedzieć m.in. na następujące pytania – czy można już mówić o samodzielnej dyscyplinie naukowej – nauki o bezpieczeństwie? Jeśli tak – to w jakiej dziedzinie nauk? Gdzie zakwalifikować zarządzanie bezpieczeństwem – do tej nowej dyscypliny, czy też do dyscypliny nauki o zarządzaniu? Czy zarządzanie publiczne mieści się w tych naukach? Należy nadmienić, że zarządzanie bezpieczeństwem obejmuje w ujęciu kompleksowym wiele obszarów: ustawodawczy, prezydencki, rządowy, samorządowy, sądowniczy, komercyjny, obywatelski. Może być rozpatrywane z różnego punktu widzenia: prakseologicznego, ekonomicznego, normatywno-prawnego, psychosocjologicznego, technologicznego, ekologicznego, medycznego itd. Szczególną rolę w doskonaleniu systemu bezpieczeństwa powinien odgrywać obszar ustawodawczy (Sejm, Senat) do tej pory mało samodzielny, nie wspierający się opiniami niezależnych ekspertów, bezkrytycznie realizujący pomysły polityków, czy też instytucji odpowiadających za bezpieczeństwo (pilnujących bardziej swojej pozycji, swojego image, iż realizujących funkcje usługową wobec podstawowego odbiorcy usług – obywatela). Bardziej aktywny powinien być też obszar obywatelski, któremu system bezpieczeństwa powinien służyć. Jeśli nie służy w należyтым stopniu – to stare rodem z PRL organizacje o nie dającym się

zdecentralizować systemie zarządzania trzeba zlikwidować – i na ich miejsce stworzyć nowe, tworząc je od dołu, od gmin, powiatów. Po co nam wiele instytucji o rozdętych szczeblach nadzorczych - przy słabych jednostkach wykonawczych służących bardziej tym szczeblom niż podstawowym odbiorcom usług. Komu i czemu służy zwiększająca się liczba departamentów, zarządów, biur, stanowisk zastępców szefów urzędów centralnych itd. Czy zwiększa to poziom bezpieczeństwa? A co z racjonalnym gospodarowaniem środkami budżetowymi? Jak to ma się do idei taniego państwa?

Bezpośrednio o sprawności i skuteczności działań w zakresie bezpieczeństwa decydują funkcjonujące w tym systemie organizacje. To ich stopień dopasowania działań do zmieniających się potrzeb obywateli w zakresie bezpieczeństwa będzie świadczył o jakości działań. Jaki jest stopień dopasowania działań do tych potrzeb? Na ile obywatel-podatnik ma wpływ na preferencje w zakresie ochrony? Jaki powinien być model systemu bezpieczeństwa w przyszłości? Czy decentralizować (tak jak to jest w całej Unii Europejskiej), czy centralizować działania? Jak racjonalnie gospodarować zawsze ograniczonymi zasobami? Czy obowiązująca w Unii Europejskiej idea pomocniczości państwa powinna dotyczyć także sfery bezpieczeństwa obywateli? Czy doczekamy się kiedyś w Polsce policji lokalnej na wzór zachodnioeuropejski? Czy Polska musi być jedynym państwem w Europie, gdzie Policja, służby ratownicze i inne instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo funkcjonują w strukturach scentralizowanych?

Celem niniejszej książki jest wymiana poglądów w gronie przedstawicieli różnych ośrodków naukowych, dydaktycznych – a także przedstawicieli praktyki oraz zwykłych obywateli - w zakresie:

- dylematów współczesnego zarządzania bezpieczeństwem,
- bezpieczeństwa międzynarodowego,
- bezpieczeństwa publicznego,
- bezpieczeństwa militarnego i pozamilitarnego (w systemie obronnym),
- bezpieczeństwa gospodarczego, bezpieczeństwa biznesu,
- bezpieczeństwa socjalnego, bezpieczeństwa medycznego,
- zagrożeń cywilizacyjnych,
- dylematów współczesnych działań na rzecz bezpieczeństwa – represja, czy prewencja,
- edukacji i wychowania na rzecz bezpieczeństwa,
- funkcjonowania wybranych instytucji i ich roli w zapewnieniu bezpieczeństwa.

Układ książki został oparty na idei systemowego postrzegania bezpieczeństwa państwa oraz na założeniu, że bez dobrej teorii trudno mówić o dobrej (sprawnej i skutecznej) praktyce.

Kończąc chciałbym podziękować recenzentowi niniejszej książki prof. dr hab. Piotrowi Majerowi za życzliwe uwagi, które w pełni zostały uwzględnione w niniejszym opracowaniu. Dziękuję także wszystkim współautorom – reprezentującym różne ośrodki naukowo-badawcze, uczelnie, instytucje międzynarodowe, rządowe, samorządowe, pozarządowe - dzięki którym powstało opracowanie.

Niniejsza książka jest przeznaczona przede wszystkim dla potrzeb naukowo-badawczych. Może też być przydatna w procesie dydaktycznym na tradycyjnych i nowych kierunkach studiów, takich jak: zarządzanie, ekonomia, prawo, administracja, bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne, inżynieria bezpieczeństwa i innych.

Marek Lisiecki

I.

**Dylematy współczesnego zarządzania
bezpieczeństwem**

Dilemmas of contemporary security management

ZARZĄDZANIE BEZPIECZEŃSTWEM – WYZWANIA XXI WIEKU

Zapewnienie bezpieczeństwa państwa, jego obywateli, obecnie, a przede wszystkim w przyszłości, jest ważnym zadaniem każdego państwa. Wagę zagadnienia potwierdzają zapisy w ustawach zasadniczych, ustawach szczegółowych, wielość instytucji funkcjonujących na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa, wielość podmiotów sprawujących nadzór i kontrolę funkcjonowania tych instytucji. Wagę zagadnienia potwierdzają przede wszystkim potrzeby społeczne.

Potrzeby te między innymi wymusiły uruchomienie w wyższych uczelniach nowych kierunków studiów związanych z bezpieczeństwem. Te one kierunki, to: bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne, inżynieria bezpieczeństwa.

Z analizy obowiązujących w różnych państwach rozwiązań organizacyjno-prawnych dotyczących bezpieczeństwa wynika, iż:

- istnieje wiele pojęć dotyczących zagadnień bezpieczeństwa bez należytego ich zdefiniowania, traktowanych nieostro - raz wąsko, raz szeroko;
- funkcjonuje wielu instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, często o nakładających się kompetencjach;
- występuje różny poziom centralizacji i decentralizacji działań w tej sferze;
- istnieje rozbieżność w ocenach funkcjonowania instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo – od wewnętrznego samozadowolenia, po totalną krytykę zewnętrzną.

Obserwuje się także słabe skoordynowanie działań między instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo państwa, szczególnie w układzie międzynarodowym, międzyresortowym, wykonawczym.

Brak podstawowych definicji dotyczących sfery bezpieczeństwa państwa powoduje, że różne podmioty podchodzą wybiórczo (selektywnie) do tego zagadnienia. Inaczej postrzegają i interpretują bezpieczeństwo państwa politycy, prawnicy, ekonomiści, urzędnicy, funkcjonariusze instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, obywatele-podatnicy. W aktach normatywnych brak jest jednoznacznych definicji dotyczących bezpieczeństwa. Ma miejsce wielość pojęć wynikających bardziej z potrzeb różnych instytucji, niż potrzeb społecznych. Przykładowo używane są pojęcia: bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo cywilne, bezpieczeństwo powszechne, bezpieczeństwo obywateli, bezpieczeństwo ludzi itd. – traktowane raz szerzej, raz wężej.

Punktem wyjścia do dyskusji na temat podstawowych pojęć, a przede wszystkim przyszłych kierunków działania i ich preferencji, rozwiązań organizacyjnych w sferze bezpieczeństwa powinny być rzeczywiste i potencjalne zagrożenia.

Najogólniej zagrożeniem można nazwać zjawisko wywołane działaniem człowieka bądź sił natury, które powoduje, że poczucie bezpieczeństwa maleje lub zanika.

W opracowaniach badaczy europejskich do głównych zagrożeń z jakimi możemy mieć do czynienia w Europie wymienia się: zagrożenia militarne, zagrożenia będące skutkiem „dużych i małych” rozruchów, migracji, wspierania pokoju, katastrof, czy też zagrożenia związane z terroryzmem¹.

Przechodząc w sposób systemowy na grunt państwa można wyróżnić co najmniej następujące obszary zagrożeń: polityczne, gospodarcze, militarne, publiczne, socjalne. Choć ochronę środowiska zaliczam do obszaru publicznego, często jest ona wyróżniana jako samodzielny obszar. Zagrożenia te wymuszają tworzenie następujących podsystemów funkcjonalnych:

- bezpieczeństwa politycznego;
- bezpieczeństwa gospodarczego;
- bezpieczeństwa militarnego;
- bezpieczeństwa publicznego;
- bezpieczeństwa socjalnego.

Podsystem bezpieczeństwa politycznego ma na celu ochronę interesów państwa metodami politycznymi; podsystem bezpieczeństwa gospodarczego - chronić rozwój gospodarczy państwa, w tym zapewnić bezpieczeństwo finansowe, energetyczne i żywnościowe; podsystem bezpieczeństwa militarnego - zapewnić obronę w wypadku konfliktu zbrojnego, wojny, terroryzmu międzynarodowego; podsystem bezpieczeństwa publicznego - zapewnić porządek konstytucyjny, ochronę przed zjawiskami kryminogennymi, zagrożeniami środowiska, zapewnić porządek publiczny, przeciwdziałać zagrożeniom psychologiczno-socjologicznym nastawionym na wywoływanie emocji sprzyjających destabilizacji państwa; podsystem bezpieczeństwa socjalnego – zapewnić podstawowe warunki do godnej egzystencji człowieka-obywatela².

Jak wykazują badania obywatele bardzo wysoką wagę przywiązują do bezpieczeństwa socjalnego³. Co jest zrozumiałe, gdyż bezpieczeństwo socjalne, nierozzerwalnie związane z polityką społeczną, jest szczególną potrzebą ludzki. W jej gestii znajduje się polityka: zatrudnienia, kształtowania dochodów pracy, polityka ochrony pracy i środowiska, polityka zabezpieczenia społecznego, polityka ochrony zdrowia, polityka oświatowa i kulturalna, polityka mieszkaniowa, polityka w zakresie rekreacji i wypoczynku.

Zapewnienie bezpieczeństwa jest usługą świadczoną zarówno przez organizacje non-profit finansowane przede wszystkim z budżetu państwa, jak i organizacje for-profit. Wielość zmieniających się zagrożeń, zmieniające się potrzeby odbiorców tej usługi zmuszają do kompleksowej identyfikacji i prognozowania zagrożeń, identyfikacji i prognozowania potrzeb odbiorców usługi, konstruowania

¹ A. Raulier, *Gedanken zum militärischen Beitrag an die allgemeine Existenzsicherung*, Allgemeine Schweizerische Militärzeitschrift nr 11/97, s.10; S. Lenard, *Transgraniczny system obrony przed skutkami wypadków i katastrof na granicy polsko-niemieckiej*, AON, Warszawa 2000, s. 21-23 (rozprawa doktorska nie publikowana napisana pod kierunkiem M. Lisieckiego).

² M. Lisiecki, *Bezpieczeństwo publiczne w ujęciu systemowym*, (w:) *Bezpieczny obywatel – bezpieczne państwo, safe citizen – safe state* (red. J. Widacki, J. Czapska), Lublin, Wyd. KUL 1998, s. 91-100.

³ M. Lisiecki, *Bezpieczeństwo narodowe jako przedmiot badań nauk o zarządzaniu*, (w:) *Nowoczesne zarządzanie, koncepcje i instrumenty* (red. M. Trocki, S. Gregorczyk), Warszawa, SGH 2006, s. 70.

odpowiednich strategii działania i wynikających z nich działań operacyjnych, tworzenia odpowiednich struktur organizacyjnych, odpowiedniego motywowania do działań uczestników organizacji, kontroli uzyskiwanych wyników. W społeczeństwach najwyżej rozwiniętych, dostrzegając wielość zagrożeń, największą wagę przywiązuje się do bezpieczeństwa ekologicznego i zdrowotnego, bezpieczeństwa ekonomiczno-gospodarczego i socjalnego, bezpieczeństwa politycznego, ochrony wolności i praw obywateli.

Zmienia się też rola odbiorców usług w sferze bezpieczeństwa. Przy ograniczonych środkach budżetowych nie mogą oni tylko liczyć na instytucje publiczne. To sami zainteresowani powinni też dbać o swoje bezpieczeństwo, bezpieczeństwo swojej rodziny. To zapewnienie bezpieczeństwa musi być wspomagane przez zawieranie umów komercyjnych, np. w sferze zabezpieczenia mienia przez zawieranie umów ubezpieczeniowych, czy też ochronnych; w sferze bezpieczeństwa zdrowotnego przez korzystanie z prywatnej służby zdrowia.

Wychodząc od podstawowych elementów państwa można uznać, że państwo jest bezpieczne tylko wtedy, gdy będą spełnione łącznie następujące warunki:

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

Wynika z tego, że tych pięć elementów łącznie - ludność, terytorium, władza, system karny, relacje międzynarodowe - powinno być przedmiotem szczególnej ochrony państwa, jednocześnie punktem wyjścia przy poszukiwaniu konceptualnych, przyszłościowych modeli bezpieczeństwa państwa⁴.

Jak się wydaje, słuszność takiego podejścia potwierdza art. 5 Konstytucji RP, w którym stwierdza się „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”.

Najczęściej ocena stanu bezpieczeństwa obywateli jest przedstawiana na podstawie statystyk instytucji odpowiedzialnych za to bezpieczeństwo, które jednak w sposób wybiórczy i niepełny charakteryzują wybrane zjawiska (zarówno z przyczyn subiektywnych, jak i obiektywnych).

W tej sytuacji nie można formułować obiektywnej oceny stanu bezpieczeństwa obywateli i ich mienia oraz istniejących i przewidywanych zagrożeń tylko na podstawie danych statystycznych tych instytucji. Ponadto trzeba pamiętać, że jakakolwiek instytucja dokonująca samooceny nie zrobi tego nigdy w sposób w pełni obiektywny (świadomie lub nieświadomie).

Stąd wydaje się, że w państwie demokratycznym ocena stanu bezpieczeństwa wewnętrznego, ocena jakości świadczenia usług w tym zakresie, powinna należeć przede

⁴ Tak definiowane jest państwo w prawie międzynarodowym publicznym. Zob. Art.1 konwencji przyjętej w Montevideo w 1933 r.; R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa, PWN 1994 s. 113-114; W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa, PWN 1983 s. 117-118.

wszystkim do obywateli (podatników, odbiorców usług). Ocena ta powinna być weryfikowana przez organy władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej, samorządowej. Tylko ocena wielopodmiotowa może być bliska prawdy. Weryfikacja jest także potrzebna w dziedzinach objętych tajemnicą państwową lub służbową.

Prowadzone przez autora badania wskazują, iż trochę inaczej postrzegają i hierarchizują rzeczywiste i potencjalne zagrożenia - mieszkańcy oraz przedstawiciele administracji publicznej⁵.

Mieszkańcy przede wszystkim obawiają się: utraty pracy, braku środków na utrzymanie rodziny; chorób i braku środków na leczenie; korupcji i nieuczciwości urzędników; braku perspektyw życiowych dla siebie i swoich dzieci; kradzieży, napadów, rozbojów. Starostowie zaś jako główne źródło zagrożeń wymieniają przestępstwa pospolite (włamania, kradzieże, pobicia). Dostrzegają także, choć nie tak ostro jak mieszkańcy, wagę bezrobocia, wypadków komunikacyjnych, nasilających się patologii społecznych, rosnącej agresji wśród dzieci i młodzieży, niewydolności wymiaru sprawiedliwości.

Interesującą sprawą jest też to – na kogo możemy liczyć w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa. Badania przeprowadzone wśród przedstawicieli społeczności lokalnej, z jednej strony wskazują na niezbyt wysokie zaufanie do instytucji publicznych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo obywateli, z drugiej i chyba dobrze – że w systemie bezpieczeństwa ważnymi elementami są rodzina, sąsiedzi, wiedza i zachowania własne. Przy ograniczonych środkach budżetowych obywatele muszą liczyć nie tylko na instytucje powołane do zapewnienia im bezpieczeństwa, lecz w dużym stopniu na siebie, na rodzinę, znajomych. Zarządzanie bezpieczeństwem zaczyna się od własnego miejsca zamieszkania, od miejsca pracy.

Wyniki badań wskazują na szersze postrzeganie zagrożeń w sferze bezpieczeństwa obywateli niż wynika to z tradycyjnego podejścia, ograniczającego się do obronności, przestępczości, porządku publicznego, ratownictwa. Potwierdzają potrzebę integracji działań na różnych poziomach: gminnym, powiatowym, wojewódzkim, państwowym, międzynarodowym. Te funkcje integracyjne powinni pełnić, idąc od dołu, od obywatela, wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, wojewoda, premier - z dużymi uprawnieniami w zakresie finansowania działań, określania struktur organizacyjnych, zarządzania zasobami ludzkimi. W układzie jaki obecnie występuje - resortowym, scentralizowanym - w zasadzie nie ma takiego koordynatora.

Jak stwierdza W. Kieżun starostowie, którym ustawowo przypisano obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa obywateli, są w tych sprawach bardziej konsultantami niż kierownikami (ze względu na niewielkie uprawnienia decyzyjne)⁶. Przykładowo starosta nie ma wpływu na kontrolę ruchu drogowego na terenie powiatu, na działalność prewencyjną policjantów-dzielnicowych itd.⁷

Zbyt małą rolę starostów w powiatach potwierdziły badania. Tylko niecała połowa starostów wskazała, że czuje się prawdziwymi gospodarzami w swoim powiecie. Pozostała część, bądź nie była

⁵ Na jesieni 2003 r. badania objęły 218 starostów (ankiety wysłano do wszystkich starostów, wróciły od 218) oraz 500 mieszkańców powiatów Mysłowice, Krosno, Wieruszów, Wyszaków (dobranych w sposób reprezentatywny dla Polski), na wiosnę 2004 r. 160 pracujących studentów studiów zaocznych Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa w Warszawie i w Płońsku oraz w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim, na jesieni 2005 r. 291 pracujących studentów studiów zaocznych z tych samych uczelni.

⁶ W. Kieżun, *Społeczne skutki transformacji administracji*, VII Kongres Ekonomistów Polskich, Warszawa 2001; W. Kieżun, *Powiaty - funkcja samorządności*, „Rzeczpospolita” nr 258 z 5.11.2001 r.

⁷ M. Lisiecki (red.), *Bezpieczeństwo obywateli w świetle reformy administracji rządowej i samorządowej - co dalej?* Warszawa, SGSP 2001, s. 5-9.

w stanie odpowiedzieć na pytanie czy jest gospodarzem, bądź wręcz stwierdziła, że nie.⁸ Starostowie najmniejszy wpływ mają na sferę bezpieczeństwa mieszkańców – mimo, że ustawodawca przypisał im taki obowiązek. Zapomniano jednak o uprawnieniach. Praktycznie starostowie, wójtowie, prezydenci miast nie mają żadnych uprawnień władczych wobec podstawowych, rządowych służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo (Policji, Państwowej Straży Pożarnej, różnego rodzaju inspekcji). To samo dotyczy wojewodów. Nie mają oni wpływu na strukturę organizacyjną jednostek, ich obsadę personalną. Nie określają wielkości środków finansowych potrzebnych na zapewnienie bezpieczeństwa obywateli. Na szczeblach miejskich, gminnych tworzone są przez samorządy jedynie straże miejskie, gminne o bardzo ograniczonych uprawnieniach sprowadzających się do spraw porządkowych. W tej sytuacji trudno powiedzieć – kto na szczeblu gminnym, powiatowym, czy nawet wojewódzkim odpowiada za bezpieczeństwo obywateli (wynika z tego, że poszczególne służby za swój wycinek działania), kto byłby jednoosobowym koordynatorem działań w przypadku aktu terroryzmu na danym terenie. Na postawione pytanie, kto w wypadku aktu terroryzmu na terenie powiatu, miasta będzie koordynował działaniami, wielu starostów, prezydentów miast, po długim namyśle odpowiedziało - chyba ja.

Oczywiście, także w sferze bezpieczeństwa publicznego, ma miejsce ewolucja funkcjonowania struktur organizacyjnych. Stają się one coraz bardziej sieciowe. Sieć ta powinna jednak posiadać jeden dominujący ośrodek. W sferze bezpieczeństwa publicznego musi być zachowana jedność kierowania, oczywiście z zachowaniem pewnej autonomiczności działań instytucji wchodzących w skład sieci. Jeśli tego nie będzie - odpowiedzialność za bezpieczeństwo publiczne na danym terenie będzie rozmyta.

Transformacja ustrojowa w Polsce w sferze gospodarczej, polegająca m.in. na tym, że dominujący w przeszłości rynek producenta stał się służebny wobec klienta, nie objęła w należyтым stopniu usług świadczonych przez państwo w zakresie bezpieczeństwa obywateli. W dalszym ciągu scentralizowana władza wie lepiej co potrzeba obywatelowi. Wie jak dzielić ograniczone środki budżetowe na poszczególne działy związane z bezpieczeństwem i to na wszystkich szczeblach (nie tylko centralnym, ale i na regionalnym i lokalnym). Tworząc nowe instytucje na szczeblu centralnym boi się dopuścić do chociaż częściowej decentralizacji działań. Czyżby system bezpieczeństwa RP – tak jak w okresie PRL – bardziej służył władzy niż obywatelowi (podatnikowi, który ten system utrzymuje)? Czy władze samorządowe (lokalne), obywatele są na tak niskim poziomie rozwoju intelektualnego, że nie wiedzą co im zagraża, nie potrafią same stworzyć odpowiednich struktur ochronnych i zarządzać nimi?

Analizując silne i słabe strony rozwiązań scentralizowanych i zdecentralizowanych w obszarze bezpieczeństwa obywateli można wykazać, że nowocześniejszym z punktu widzenia współczesnego zarządzania, jest system zdecentralizowany, że wszelakie potrzeby społeczności lokalnej powinny być zaspakajane przez organizacje znajdujące się jak najbliżej obywatela⁹. Stąd podstawowym elementem w systemie zapewnienia bezpiecznego bytu obywateli powinny być gmina, powiat. Od

⁸ M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem obywateli – próba diagnozy i prognozy*, (w:) *Wyzwania bezpieczeństwa cywilnego XXI wieku – inżynieria działań w obszarach nauki, dydaktyki i praktyki* (red. B. Kossowski, A. Włodarski) Warszawa, SGSP 2007, s. 106-107.

⁹ Co jest zgodne z zasadami określonymi w art. 15 i 16 Konstytucji RP.

sprawnego i skutecznego zarządzania strategicznego w gminie, powiecie, od formułowania strategii zapewniającej rozwój gminy, powiatu będzie zależał ten byt.

Przyjęta strategia ujmuje najważniejsze potrzeby gminy, powiatu, ujmuje hierarchie ważności tych potrzeb, powinna stanowić podstawę do sprawiedliwego rozdziału zawsze ograniczonych środków finansowych będących w dyspozycji gminy, powiatu - w tym na bezpieczeństwo obywateli. To ona powinna wymuszać konkretne rozwiązania organizacyjne. Przy czym przy projektowaniu i tworzeniu struktur organizacyjnych powinno dominować podejście przedmiotowe. Czyli w pierwszej kolejności powinniśmy określać strategiczne i operacyjne cele, zadania oraz wynikające z nich zbiory przyszłych działań a dopiero później proporcjonalną do tych celów i zadań potrzebną liczbę pracowników. Struktura organizacyjna powinna być tworzona od dołu – od poziomu społeczności lokalnej. Kolejne tworzone szczeble zarządzania powinny przede wszystkim skupić się na realizacji służebnej roli wobec szczebli wykonawczych – pomocy, doradztwie, wsparciu. Jedynie w wypadku zagrożenia o dużej skali powinny one przejmować funkcje koordynacyjne. Takie podejście jest zgodne z obowiązującą w Unii Europejskiej zasadą pomocniczości państwa.

Dzisiaj mamy sytuację odwrotną. To organy centralne same określają co obywatel potrzebuje, organy centralne narzucają struktury organizacyjne jednostkom terenowym. W ten sposób pojawiły się między innymi na wszystkich szczeblach administracji publicznej komórki zarządzania kryzysowego, które w niewielkim stopniu zaspakajają rzeczywiste potrzeby obywateli w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa, których uprawnienia władcze w stosunku do funkcjonujących instytucji rządowych (Policji, Państwowej Straży Pożarnej, różnego rodzaju inspekcji itd.), czy też prywatnych firm detektywistycznych, ochroniarskich, są niewielkie. Oczywiście zarządzanie antykryzysowe na wszystkich szczeblach administracji publicznej jest potrzebne – lecz o innym, szerszym, bardziej dopasowanym do potrzeb obywateli zakresie działania.

SECURITY MANAGEMENT – CHALLENGES OF THE 21ST CENTURY

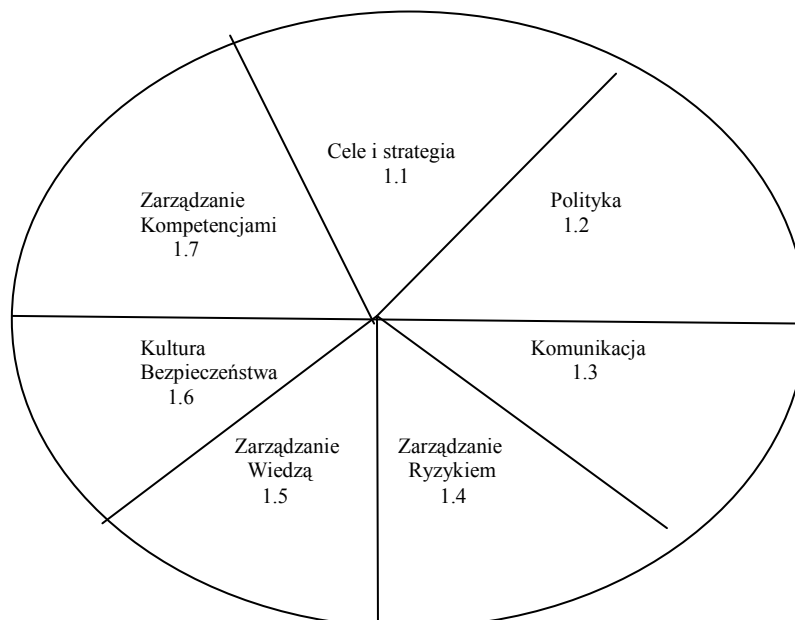
This article indicates how important for citizens and local societies security is. It was pointed out that citizens' money (money from taxes) are not sensibly spent for citizens' security and as regards security there are still organizational solutions similar to those from communism, as regards security sphere. The need for a wide discussion on the past solution has been confirmed.

ZARZĄDZANIE KOMPETENCJAMI JAKO PODSTAWOWY ELEMENT SYSTEMU ZARZĄDZANIA BEZPIECZEŃSTWEM

1. Podstawy teoretyczne

Każdego dnia media informują o tragicznych zdarzeniach na świecie. Kryzys lat trzydziestych, katastrofa Chalengera (USA), wybuch reaktora atomowego w Czarnobylu (Ukraina) , czy atak terrorystyczny 11 września 2001 w Nowym Yorku, to tylko wybrane przykłady zdarzeń. Analiza wielkich katastrof, wypadków przy pracy, czy drobnych, codziennych zdarzeń dowodzi, że główną ich przyczyną jest bardzo często brak lub lekceważenie niezbędnej wiedzy, nie zrozumienie istoty ryzyka (zagrożenia) oraz zasad bezpieczeństwa przez człowieka. Istnieje zatem duże prawdopodobieństwo, że dzięki właściwemu systemowi zarządzania bezpieczeństwem wielu, przykrych w skutkach, zdarzeń można uniknąć.

Bazując na pracy fińskich i polskich naukowców dokonano próby określenia podstawowych elementów systemu zarządzania bezpieczeństwem, ze szczególnym wskazaniem na kompetencje pracowników. Na rysunku 1 przedstawiony został model systemu zarządzania bezpieczeństwem.



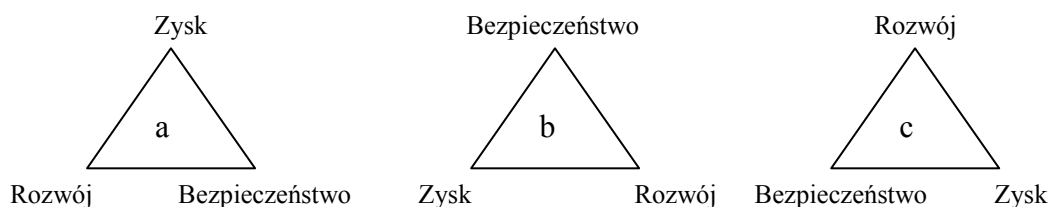
Rys.1 System Zarządzania Bezpieczeństwem

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: CONCERN Project / Part of the security program

1.1. Cele i strategia

Pierwszym opisywanym elementem są cele i strategia, rozpatrywane przez pryzmat poziomów zarządzania przedsiębiorstwem.

Zgodnie z teorią organizacji i zarządzania w strukturze przedsiębiorstwa wyróżnia się trzy płaszczyzny podejmowania decyzji, do których zaliczamy: zarządzanie strategiczne, taktyczne i operacyjne¹⁰. Zarządzanie strategiczne leży w kompetencji kadry zarządzającej organizacją, gdyż wiąże się z formułowaniem strategii. Kadra zarządzająca określa podstawowe elementy funkcjonowania przedsiębiorstwa, tj.: misję, wizję, cele strategiczne i wynikający z tego typ strategii, w okresie od 3 – 5 lat. Cele strategiczne mogą być formułowane w obrębie trzech wymiarów: zysku, rozwoju i bezpieczeństwa. Wszystkie powyższe elementy powinny być określone w strategii, z uwzględnieniem hierarchii wartości dla organizacji. Zaangażowanie jakie najwyższe kierownictwo przywiązuje do bezpieczeństwa ma bezpośrednie przełożenie na pozostałe szczeble zarządzania.



Rys. 2. Stylistyka celów strategicznych organizacji

Źródło: Opracowanie własne

Koncentrując się na maksymalizacji dochodu, przedsiębiorstwo powinno uwzględniać interes wszystkich interesariuszy m.in. akcjonariuszy, pracowników, społeczeństwa, itp. Znalezienie właściwej proporcji pomiędzy bezpieczeństwem, rozwojem a zyskiem przyczynia się do optymalizacji działalności pod względem biznesowym.

Realizowanie strategii wyznaczonej przez najwyższe kierownictwo, wprowadzanie zmian organizacyjnych, podnoszenie poziomu bezpieczeństwa oraz dbanie o dobry wizerunek organizacji wśród wszystkich zainteresowanych stron jest związane z zarządzaniem taktycznym i wykonywane jest przez pracowników średniego szczebla. Mają oni bezpośredni wpływ na przestrzeganie przepisów, norm, dotyczących bezpieczeństwa przez swoich podwładnych. Również, otrzymują informację od pracowników niższego szczebla odnośnie poziomu bezpieczeństwa w organizacji.

Zarządzanie operacyjne dotyczy właściwego przełożenia strategii przedsiębiorstwa na elementarne zadania, które są wykonywane według określonego schematu postępowania. Plany zadania wyznaczane są na okres maksymalnie jednego roku, realizowane przez pracowników niższego szczebla.

¹⁰ Drażek Z., Niemczynowicz B., *Zarządzanie strategiczne przedsiębiorstwem*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003

Cele i strategia organizacji są wyrażone poprzez politykę, która jest ustalana przez najwyższe kierownictwo przy współudziale pracowników.

1.2 Polityka

Kolejnym elementem modelu systemu zarządzania bezpieczeństwem jest polityka. Dotyczy kwestii bezpieczeństwa pracowników jak również wyrobu który wytwarza organizacja. Zgodnie z polskim standardem dotyczącym systemu zarządzania bezpieczeństwem i higiena pracy (PN – N 18001) polityka powinna być udokumentowana i wdrożona w całej organizacji oraz wyrażać zobowiązanie przedsiębiorstwa do :

- a) zapobiegania wypadkom przy pracy, chorobom zawodowym oraz zdarzeniom potencjalnie wypadkowym,
- b) dążenia do stałej poprawy bezpieczeństwa,
- c) spełniania wymagań przepisów prawnych oraz innych wymagań dotyczących organizacji,
- d) ciągłego doskonalenia działań w zakresie bezpieczeństwa,
- e) zapewnienia odpowiednich zasobów i środków do wdrażania tej polityki,
- f) podnoszenia kwalifikacji oraz uwzględniania roli pracowników i ich angażowania do działań na rzecz bezpieczeństwa.

Polityka bezpieczeństwa powinna być odpowiednia do charakteru działań i związanych z nimi zagrożeń oraz stanowić ramy do ustalenia i przeglądu i celów ogólnych i szczegółowych organizacji dotyczących bezpieczeństwa¹¹.

1.3 Komunikacja

Komunikacja dotyczy przepływu informacji na poszczególnych poziomach zarządzania. Powinna być określona oraz stosowana przez wszystkich pracowników. W ramach systemu zarządzania bezpieczeństwem organizacja powinna ustanowić i utrzymywać procedury dotyczące:

- a) wewnętrznego komunikowania się różnych szczebli i komórek organizacyjnych oraz pracowników i ich przedstawicieli,
- b) otrzymywania i przekazywania informacji dotyczących bezpieczeństwa, ich dokumentowania i reagowania w procesie komunikowania się z zainteresowanymi, zewnętrznymi stronami,
- c) przekazywania odpowiednich informacji o zagrożeniach związanych z działaniami organizacji oraz o wynikających z tych działań wymaganiach bezpieczeństwa i sposobach postępowania – wszystkich podwykonawcom, klientom i innym osobom, które mogą być na nie narażone,
- d) przyjmowania i analizowania uwag, pomysłów i informacji związanych z bezpieczeństwem pochodzących od pracowników i ich przedstawicieli oraz udzielania im stosownych odpowiedzi¹².

¹¹ / Na podstawie normy: System zarządzania bezpieczeństwem i higiena pracy (PN-N 18001)

1.4 Zarządzanie ryzykiem

Każdy rodzaj działalności niesie za sobą zagrożenia wewnątrz jak i na zewnątrz organizacji. Podstawą do zrozumienia ryzyk występujących w otoczeniu organizacji jest definicja zarządzania ryzykiem:

Zarządzanie ryzykiem jest to logiczna i systematyczna metoda tworzenia kontekstu, identyfikacji, analizy, oceny, działania, nadzoru oraz informowania o ryzyku w sposób, który umożliwi organizacji minimalizację strat i maksymalizację możliwości¹³. Odwołując się do bezpieczeństwa przez ryzyko rozumie się: kombinację częstości lub prawdopodobieństwa wystąpienia określonego zdarzenia wywołującego zagrożenie i konsekwencji związanych z tym zdarzeniem¹⁴.

Zarządzanie ryzykiem dotyczy całej organizacji, nie tylko wybranych elementów. Podejmując temat ryzyka, należy właściwie określić i oszacować zagrożenia, które występują w organizacji. Literatura przedmiotu przedstawia różne metody oceny ryzyka. Poniżej zostały przedstawione główne punkty modelu dotyczącego bezpieczeństwa

(PN-N 18002) :

- a) zebranie informacji potrzebnych do oceny ryzyka,
- b) identyfikacja zagrożeń,
- c) oszacowanie ryzyka,
- d) wyznaczenie dopuszczalności ryzyka,
- e) opracowanie planu działań (jeżeli jest to konieczne),
- f) realizacja planu.

1.5 Zarządzanie wiedzą

Wiedza znajdująca się wewnątrz organizacji, decyduje o pozycji przedsiębiorstwa w otoczeniu rynkowym. Nie od dziś wiadomo o kluczowym znaczeniu wiedzy w budowaniu przewagi konkurencyjnej.

W latach dziewięćdziesiątych XX wieku zaczęły przenikać do biznesu koncepcje rozwijane w literaturze, a propagujące rolę wiedzy w budowaniu przewagi konkurencyjnej. To wiedza powoduje, że zasoby organizacji pozwalają tworzyć wartość¹⁵. Najwcześniej rolę zarządzania wiedzą odkryły firmy konsultingowe. W końcu dla nich właśnie wiedza jest podstawowym zasobem i czynnikiem sukcesu. Tam kładzie się największy nacisk na umiejętności zatrudnianych konsultantów i zdolność przekształcania wiedzy w efekty rynkowe¹⁶. Na przykład PricewaterhouseCoopers poprzez zarządzanie wiedzą uważa: sztukę przetwarzania informacji i aktywów intelektualnych w trwałą wartość dla klientów i pracowników organizacji. Inna definicja pochodzi z Cranfield School of Management w

¹² / Na podstawie normy: System zarządzania bezpieczeństwem i higiena pracy (PN-N 18001)

¹³ / Norma australijska/nowozelandzka 4360 :1999

¹⁴ / System zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy wg PN-N 18002

¹⁵ / Nonaka J., Takeuchi H., *Kreowanie wiedzy w organizacji*, Poltext, Warszawa 2000

¹⁶ / Strojny M., *Kapitał intelektualny w cenie*, PCKurier 13/2000

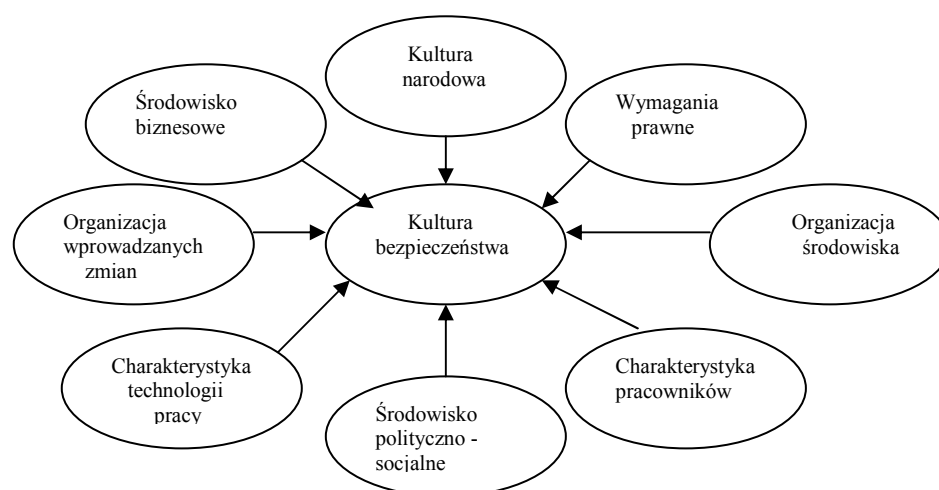
Wielkiej Brytanii: zarządzanie wiedzą to ogół procesów umożliwiających tworzenie, upowszechnianie i wykorzystywanie wiedzy do realizacji celów organizacji¹⁷.

Zarządzanie wiedzą w ujęciu systemu zarządzania bezpieczeństwem oznacza przekazywanie wiedzy do każdego poziomu zarządzania organizacją, tak aby bezpieczeństwo było zagwarantowane wewnątrz organizacji (pracownicy) oraz na zewnątrz (klienci, społeczeństwo).

1.6 Kultura bezpieczeństwa

Sposób podejścia do bezpieczeństwa przez najwyższe kierownictwo, ma znaczący wpływ na kształtowanie postaw pracowników przedsiębiorstwa w kwestii bezpieczeństwa. Przez kulturę bezpieczeństwa w danej organizacji rozumie się zestaw indywidualnych i grupowych wartości, postaw, kompetencji i norm postępowania, które determinują (określają) zasady, styl i sprawność programów ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w tej organizacji. Organizacje posiadające dobrą kulturę bezpieczeństwa charakteryzują się komunikacją opartą na obustronnym zaufaniu, postrzeganiem przez członków tej organizacji znaczenia bezpieczeństwa i przeświadczeniem co do zasadności stosowania środków zapobiegawczych¹⁸.

Koncepcja kultury bezpieczeństwa powinna być widziana jako wieloznaczna idea, która przedstawia wytyczne do kwestii bezpieczeństwa¹⁹.



Rys. 3 Wspólna struktura oceny kultury bezpieczeństwa

Źródło: IAEA 1998 - Wspólna struktura oceny kultury bezpieczeństwa

1.7 Zarządzanie kompetencjami

Zarządzanie kompetencjami dotyczy całej organizacji, nie tylko wybranych poziomów zarządzania, czy komórek organizacyjnych. Jako trend reprezentuje jeden z najnowszych

¹⁷ / Jakubowski T., *Zarządzanie wiedzą w firmach konsultingowych*, Gazeta IT, [w:] http://www.gazeta-it.pl/archiwum/git07/zarządzanie_wiedza_kons.html

¹⁸ / UK Health and Safety Commission 1993

¹⁹ / Halima T., *Safety Culture Ontology – from Theory to Practice*, Tampere University of Technology, Pori

nurtów zarządzania zasobami ludzkimi, jest sposobem prowadzenia polityki personalnej w firmie w przypadku, którego pojęcie kompetencji staje się głównym ogniwem łączącym działania z zakresu rekrutacji, selekcji, ścieżki kariery, ocen pracowników, szkoleń czy systemów motywacyjnych. Zarządzanie kompetencjami jest to działalność praktyczna, zorientowana na osiągnięcie założonych celów²⁰.

W teorii kompetencji zakłada się, że każda osoba posiada charakterystyczne kompetencje, na które składają się²¹:

- a) wiedza cicha, ukryta (tacit knowledge) – wierzenia, wartości, opinie, intuicja, nieskodyfikowane zachowanie, itd.,
- b) wiedza formalna (explicit knowledge) – wiedza przekazywana werbalnie, przy użyciu słów i kodów; kodami mogą być słowa, cyfry lub symbole, tj. zasady gramatyczne, wzory matematyczne, wytyczne, manuale, itp.,
- c) cechy osobowościowe – na przykład odporność na stres, motywacja, poczucie humoru.

1. Założenia projektowe

W oparciu o przyjęty model systemu zarządzania bezpieczeństwem, przedstawiony na Rysunku 1, zespół naukowców z Tampere University of Technology (Finlandia) przystąpił do opracowywania aplikacji komputerowych, które służyłyby do diagnozowania stanu poszczególnych elementów ww. systemu w różnego typu organizacjach. Dodatkowo, w celu umiędzynarodowienia badań, do współpracy zaproszono naukowców z wielu krajów, m.in. z Polski do projektu przystąpiła Poznańska Wyższa Szkoła Biznesu i Języków Obcych (od 2006r.) i Politechnika Poznańska (od 2007r.). Kolejne badania realizowane były w formie projektów tematycznych:

- a) "Competence Development Project for Emergency Response Personnel"
- b) "The Concern Project. Current and Future Safety Culture in Industrial Organizations".

Naukowcy uczestniczący w projektach przyjęli jako wyjściowe, następujące założenia:

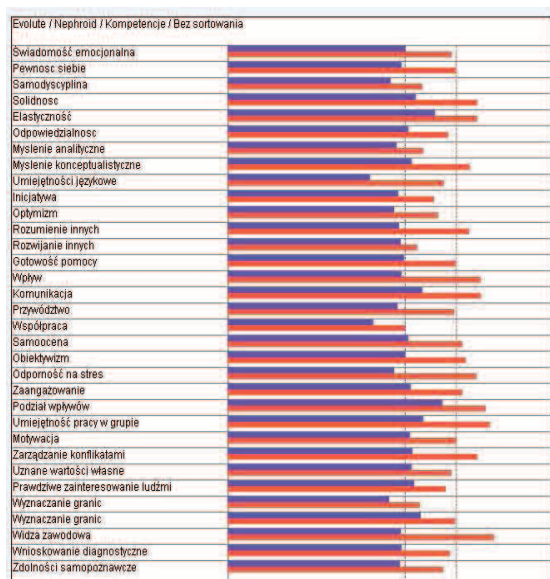
- zarządzanie bezpieczeństwem należy rozpatrywać wieloaspektowo, tzn. uwzględniając podejście organizacyjne, techniczne i socjo-psychologiczne,
- zarządzanie bezpieczeństwem należy zawsze analizować w kontekście istoty działalności danej organizacji, tzn. inaczej przeprowadzony będzie audyt systemu bezpieczeństwa w banku, a inaczej w fabryce,
- w zarządzaniu bezpieczeństwem należy nadać istotną rangę zarządzaniu wiedzą i kompetencjami.

- a) Projekt 1 – Competence Development Project for Emergency Response Personnel -
Rozwój kompetencji służb ratowniczych - Aplikacja Nephroid

²⁰ / Oleksyn T., *Zarządzanie kompetencjami, teoria i praktyka*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006

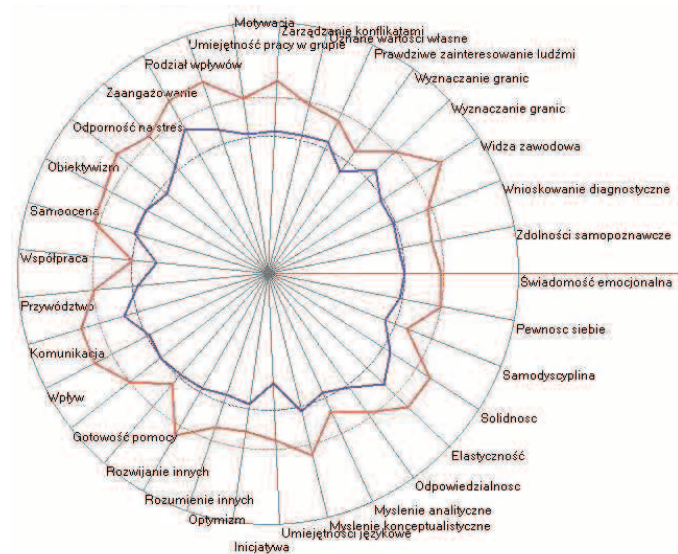
²¹ / Koskinen K.U., *Evaluation of tacit knowledge utilization in work units*, Journal of Knowledge Management, Vol. 7 Nr 5, 2003r.

Projekt „Rozwój kompetencji służb ratowniczych” realizowany jest od 2006. Zadaniem projektu jest m.in. zdiagnozowanie kompetencji służb ratowniczych (pracowników straży pożarnej, pogotowia ratunkowego, policji, służb cywilnych w zakładach pracy, itp.) w Polsce i w Finlandii. Do diagnozowania użyto specjalnie w tym celu opracowanej aplikacji Nephroid. Na podstawie uzyskanych wyników sprawdza się czy istnieje możliwość opracowania wspólnych dla całej Unii Europejskiej metod selekcji i treningu pracowników ww. służb. W Polsce badanie wstępne przeprowadzono w styczniu 2007r. wśród pracowników Straży pożarnej. Przykładowy wynik w formie graficznej przedstawiono na poniższych rysunkach.



Rys. 4 Aplikacja Nephroid – przykładowy wynik testu w układzie wykresu słupkowego

Źródło: <https://www.evolutelc.com/>



Rys. 5 Aplikacja Nephroid – przykładowy wynik testu w układzie wykresu sieciowego

Źródło: <https://www.evolutelc.com/>

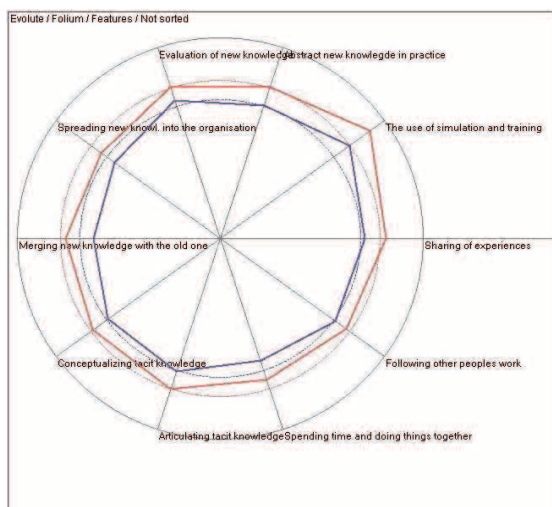
b) Projekt 1 – Competence Development Project for Emergency Response Personnel -
Rozwój kompetencji służb ratowniczych - Aplikacje Folium, Talbot

Aplikacje Folium i Talbot służą do diagnozowania kolejnych istotnych elementów systemu zarządzania bezpieczeństwem jakim są zarządzanie wiedzą i obiegiem informacji. Przykładowe wyniki analizy przedstawiono na poniższych rysunkach.



Rys. 6 Aplikacja Folium – przykładowy wynik testu w układzie wykresu słupkowego

Źródło: <https://www.evolutellc.com/>



Rys. 7 Aplikacja Folium – przykładowy wynik testu w układzie wykresu sieciowego

Źródło: <https://www.evolutellc.com/>

c) Projekt 2 – The Concern Project. Current and Future Safety Culture in Industrial
Organizations - Kultura bezpieczeństwa w przedsiębiorstwach produkcyjnych – Aplikacja
Bicorn

W aplikacji Bicorn zastosowano podobną filozofię diagnozowania stanu obecnego i prognozę stanu docelowego. W szczególności skupiono się na ocenie następujących sfer: polityka

bezpieczeństwa, szkolenia, poziom komunikacji, środowisko pracy, współpraca, innowacyjność.

2. Wnioski

System zarządzania bezpieczeństwem zarówno w skali mikro (poziom organizacji) jak i makro (poziom kraju, regionu, świata) ma obecnie bardzo duże znaczenie. W globalnym świecie, zagrożenia stają się również globalne. Zatrucie środowiska w danym mieście może mieć konsekwencje dla całego kraju, a nawet krajów granicznych; wojna w danym regionie skupia uwagę całego świata i może nawet wpłynąć na gospodarkę wielu krajów. Przedsiębiorcy w Polsce muszą włączyć się w trend wdrażania polityki bezpieczeństwa, który opanował już inne kraje europejskie, gdyż dobrze zaplanowany, wdrożony i stosowany system zarządzania bezpieczeństwem przekłada się na korzyści finansowe i społeczne.

COMPETENCE MANAGEMENT AS A BASIC ELEMENT OF SECURITY MANAGEMENT SYSTEM

In the paper, authors have described results of two projects focused on safety culture: first one, titled "Competence Development Project for Emergency Response Personnel" (started in June, 2006); second one, "The Concern Project. Current and Future Safety Culture in Industrial Organizations" (started in January, 2008). The Projects are run by Tampere University of Technology (Finland) in cooperation with private companies, public organizations and international team of researchers i.e. from Poznan University College of Business and Foreign Languages (Poland) and Poznan University of Technology (Poland). The main goal of both projects is to create proper computer applications for competence evaluation and development for particular professions.

Literatura

1. CONCERN Project / Part of the security program – dokumentacja projektowa
2. Drażek Z., Niemczynowicz B., *Zarządzanie strategiczne przedsiębiorstwem*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003
3. Halima T., *Safety Culture Ontology – from Theory to Practice*, Tampere University of Technology, Pori
4. IAEA 1998 - Wspólna struktura oceny kultury bezpieczeństwa
5. Jakubowski T., *Zarządzanie wiedzą w firmach konsultingowych*, Gazeta IT, [w:] http://www.gazeta-it.pl/archiwum/git07/zarządzanie_wiedza_kons.html
6. Karwowski W., Vanharanta H., Czainska K., Kantola J., *International Competence Development Project for Emergency Response Personnel*, IEA Press, International Ergonomics Association, Madison USA, 2007
7. Koskinen K.U., *Evaluation of tacit knowledge utilization in work units*, Journal of Knowledge Management, Vol. 7 Nr 5, 2003r.
8. Nonaka J., Takeuchi H., *Kreowanie wiedzy w organizacji*, Poltext, Warszawa 2000
9. Norma australijska / nowozelandzka 4360 :1999
10. Oleksyn T., *Zarządzanie kompetencjami, teoria i praktyka*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006
11. UK Health and Safety Commission 1993
12. Spencer L.M., Spencer S.M., *Competence at work: Models for superior performance*, Wiley, New York, 1993
13. Strojny M., *Kapitał intelektualny w cenie*, PCKurier 13/2000
14. System zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy (PN-N 18001)
15. System zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy (PN-N 18002)

II.
Bezpieczeństwo międzynarodowe
International security

KRYTERIA BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO

Przechodząc do rozważań istotnego problemu, jakim są kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego, pragnę na wstępie ogłosić pięć hipotez, które w moim przekonaniu pozwolą łatwiej zrozumieć sytuację międzynarodową XXI wieku.

Po pierwsze – obecnie, tj. w XXI wieku, nie ma państwa na kuli ziemskiej, które jest bezpieczne wobec zagrożenia ze strony natury lub człowieka. Dowodów na to jest wiele, a ich liczba wcale nie maleje.

Po drugie – jeśli na progu trzeciego tysiąclecia radykalnie malało niebezpieczeństwo wybuchu wojny globalnej z użyciem broni jądrowej, to wcale nie oznacza, że zwiększył się stopień bezpieczeństwa narodowego, regionalnego lub globalnego pomimo usilnych starań wszystkich organizacji międzynarodowych z ONZ włącznie.

Po trzecie – aby zrozumieć politykę bezpieczeństwa międzynarodowego, należy przede wszystkim zrozumieć znaczenie nośników energii, czyli złóż strategicznych, głównie ropy i gazu, które mają wręcz bezpośredni wpływ na makroekonomię, a ta z kolei na politykę. Przykładem takiego twierdzenia mogą być ostatnie wojny: w Czeczenii, na Bałkanach, dwie wojny w Iraku i ostatnio w Gruzji.

Po czwarte – dzisiaj, w XXI wieku największą wartością ludzkości na kuli ziemskiej jest bezpieczeństwo, które w swojej istocie daje stabilizację, rozwój i szczęście. Na potwierdzenie tego przytoczę wypowiedź Henry Kissingera, doradcy prezydenta Stanów Zjednoczonych w londyńskim Międzynarodowym Instytucie Studiów Strategicznych, która brzmi: **bezpieczeństwo jest fundamentem wszystkiego co czynimy**. Postawmy zatem pytanie: czy człowiek jest na tym fundamencie absolutnie bezpieczny? Odpowiedź może być tylko jedna, **nie!**

Po piąte – w wielu opracowaniach naukowych i wypowiedziach oraz monografiach można spotkać stwierdzenie, że po 11 września 2001 roku zmienił się świat. Osobiście uważam, że świat się nie zmienił - zmieniła się percepcja świata. Problemy są te same. Natomiast jest inne ich rozumienie i postrzeganie, dlatego zmieniły się priorytety, czyli hierarchia ważności spraw.

Przechodząc do merytorycznej, zasadniczej części mojego wystąpienia, chcę podać definicję **kryterium**. Według słownika języka polskiego z 1994 r. - pochodzi od słowa greckiego (kriterion) jako miernik służący za podstawę oceny. Są różne znaczenia terminu (leksykalny, filozoficzny, logiczny). Do określenia cech i dokonania podziału kryteriów bezpieczeństwa międzynarodowego posłużyłem się **oceną logiczną**.

Na tej podstawie i znajomości literatury przedmiotu starałem się, w miarę obiektywnie, spojrzeć na problem bezpieczeństwa międzynarodowego w nowej sytuacji, tj. na progu XXI wieku i wygenerować osiem kryteriów, które postaram się Państwu zaprezentować. A oto one:

SIŁA – KRYTERIUM PODSTAWOWE

Nic nowego, **siła** występowała i występuje w bezpieczeństwie międzynarodowym z następującymi czynnikami: geograficznym, ekonomicznym, polityczno – militarnym, moralnym, jakością przywództwa, efektywnością rządów i wiarygodnością. Problem pojawia się wtedy, kiedy **siłę** zaczynamy rozpatrywać dokładnie i wszechstronnie, używać do realizacji celów politycznych i wykorzystywać w sytuacjach kryzysowych.

Jak każde działanie ma swoje strony pozytywne i negatywne, tak i w przypadku podjętych działań na rzecz bezpieczeństwa jednego państwa, poprzez wzrost siły, może spowodować poczucie braku bezpieczeństwa w państwach sąsiednich i nie tylko. W tym sensie mechanizm bezpieczeństwa zaczyna się napędzać samoistnie, prowadząc samoczynnie do braku bezpieczeństwa. Tu dochodzimy do istoty zjawiska, a mianowicie do braku możliwości racjonalnego pomiaru siły i jej porównania. Dlatego występują różnice zdań co do jej rozkładu i może być jedną z głównych przyczyn wojny.

Siła z jej uwarunkowaniami powinna być tak skomponowana aby mogła utrzymywać bezpieczeństwo międzynarodowe i elastycznie reagować na przejawy jego naruszenia. Ta zasada powinna dotyczyć zarówno każdego z państw, jak i organizacji międzynarodowych. Patrząc na otaczającą nas rzeczywistość, widzimy, że nie tylko NATO, ale i społeczność międzynarodowa stoi w obliczu nowego zagrożenia, czy też wroga bez określonego charakteru lub tożsamości, a tym samym trudno ustalić jego prawdziwą naturę, dokładne położenie i zamiary. Zjawiskiem powszechnym stał się fakt utraty przez państwa monopolu na użycie siły. W dobie obecnej, taki czynnik jak położenie geograficzne nie stanowi przeszkody w zadawaniu ciosów wybranemu państwu, czy przyjętym wartościom, dobitnie potwierdza to tragiczny w historii dzień 11 września 2001 roku.

WIELKOŚĆ PRZESTRZENI

Najpierw należałoby odpowiedzieć na pytanie, czy w ogóle przestrzeń może być uznana jako kryterium bezpieczeństwa międzynarodowego. A jeśli tak, to czym ona jest z punktu widzenia bezpieczeństwa w różnym wymiarze, tj. geopolitycznym, ekonomicznym, militarnym, geograficznym a może i kosmicznym? Czy to oznacza, że im większa przestrzeń, tym większe bezpieczeństwo?

Na początek należałoby przybliżyć ogólną wiedzę o przestrzeni, a następnie próbować umieścić ją w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego. Otóż sam termin **przeźreń**, według Małego słownika języka polskiego z 1993 r. jest to **nieskończony obszar trójwymiarowy**. Jeśli przyjąć tę definicję za miarodajną, to możemy przestrzeń podzielić na przestrzeń **okołoziemską**, **księżycową** i **kosmiczną**. Przestrzeń okołoziemską, a w tym sama Ziemia, stanowi centrum systemu odniesienia, ma określone kierunki świata. Natomiast przestrzeń kosmiczna nie ma ani północy, ani południa, wschodu i zachodu do określenia położenia lub kierunków. Sama odległość w przestrzeni kosmicznej jest funkcją czasu.

W dalszej części rozważań przestrzeń dzielić na przestrzeń **lądową**, **wodną**, **powietrzną** i **kosmiczną**. Uważam, iż taki podział jest adekwatny do oceny bezpieczeństwa

międzynarodowego na różnych poziomach w XXI wieku. Na kontynentach i wyspach znajduje się coraz więcej suwerennych państw o różnych ustrojach polityczno-społecznych, o różnych potencjałach ekonomicznych, energetycznych i militarnych. Jeśli po zakończeniu II wojny światowej / 1945 / było 50 państw suwerennych, to już w roku 1994 było 192. Proces politycznej dezintegracji, będący następstwem rozpadu wielonarodowych państw i dekolonizacji trwa nadal.

Przestrzeń lądowa i nie tylko nabierają coraz większego znaczenia w kształtowaniu polityki i strategii bezpieczeństwa międzynarodowego. Zaczyna się zmieniać mapa polityczna świata. Procesy globalnego bezpieczeństwa wchodzą w nową dynamiczną fazę XXI wieku, w fazę nowych zagrożeń o charakterze światowym. Integracja państw stała się priorytetem w stosunkach międzynarodowych. Unia Europejska skupia 27 państw, Sojusz NATO – 26 i to jeszcze nie koniec. Integracja trwa, jest procesem o charakterze ciągłym z pewnymi tylko przerwami. Kandydatami do NATO już są takie kraje jak: Chorwacja, Albania, Macedonia, a może w następnej kolejności Ukraina i Gruzja.

Wielką rolę w systemie bezpieczeństwa odgrywa przestrzeń **wodna**. Na ogólną powierzchnię kuli ziemskiej wynoszącą 510 066 tys. km², lądy stanowią tylko 29,2%, to znaczy, że przestrzeń wodna zajmuje aż 361067 tys. km². Jest to przestrzeń o niebagatelnym znaczeniu politycznym, ekonomicznym, militarnym i ekologicznym. Nie należy pomijać również faktu, że obecnie droga wodna jest nadal najważniejszym szlakiem transportowym. Transportuje się 70% masy towarowej w skali światowej, w tym aż 2/3 światowego wydobycia ropy naftowej. Morza i oceany, jako źródło bogactw naturalnych i najtańszy transport stają się obszarem konfliktów o różnym nasileniu.

Przestrzeń powietrzna – to przestrzeń trójwymiarowa, rozciągająca się nad przestrzenią lądową i wodną (morską i oceaniczną). Jej znaczenie nie maleje, albowiem statki powietrzne różnego przeznaczenia zarówno cywilne, jak i wojskowe zwiększają prędkość, wysokość i zasięg. A to oznacza, że pokonanie odległości międzykontynentalnych, w krótkim czasie już dzisiaj nie nastęrcza trudności. Natomiast, w sytuacjach konfliktu zbrojnego przestrzeń powietrzna staje się areną działań wojennych.

Przestrzeń kosmiczna w drugiej połowie XX wieku, w okresie wyścigu zbrojeń, była przestrzenią szczególnych zainteresowań wielkich mocarstw USA i ZSSR. Wyścig opanowania przestrzeni kosmicznej trwa do dziś, z tym, że jego dynamika z każdym rokiem przybiera na sile bez względu wielkość kosztów. Co dzień przestrzeń kosmiczną pokonują statki różnego przeznaczenia, a statki z człowiekiem na pokładzie stają się czymś tak powszechnym i normalnym, podobnie jak loty załogowych samolotów w przestrzeni powietrznej.

Obecnie, w różnych materiałach naukowych i popularno-naukowych, możemy spotkać stwierdzenie, a moje przekonanie jest podobne, **kto panuje w kosmosie, ten panuje na Ziemi**. A to oznacza, że przestrzeń kosmiczna stopniowo przejmuje niektóre, dotychczasowe funkcje przestrzeni powietrznej. Obecnie już nikogo nie dziwi stawiana hipoteza mówiąca o tym, że państwo, które będzie miało możliwość nieograniczonego użycia środków satelitarnych, osiągnie przewagę nad każdym, kto takiej możliwości mieć nie będzie. Stąd dysponowanie

odpowiednią ilością środków militarnych w przestrzeni kosmicznej może świadczyć o zasadniczym atucie strategii wojskowej w XXI wieku.

Na zakończenie omawiania tego kryterium stwierdzam, iż wszystkie cztery przestrzenie, tj. lądowa, wodna, powietrzna i kosmiczna mają kolosalne znaczenie w kształtowaniu bezpieczeństwa międzynarodowego, lecz najważniejszą nich rolę odgrywa i odgrywać **będzie przestrzeń kosmiczna**. Pozostaje tylko pytanie, jak długo ?

WIARYGODNOŚĆ

Nie można przejść do analizy problemu wiarygodności bez określenia samego terminu. Najczęściej możemy spotkać to samo pojęcie ale odnoszące się do jednego państwa, najwyżej do kilku państw ale nie do bezpieczeństwa globalnego. W opracowaniach autorzy w tym przedmiocie stosują teorię stosunków międzynarodowych, a nawet założenia teoretyczne polityki zagranicznej. Nawet jeśli posługują się koncepcją systemu światowego, to i tak da się zauważyć eksponowanie roli państwa jako instytucjonalnej odpowiedzi na system światowy. Czy rzeczywiście tak jest ? Uważam, że ten problem jest bardziej złożony, albowiem w dobie globalizacji i integracji coraz większego znaczenia przybiera wiarygodność międzynarodowa.

Z definicji, podanej w słowniku języka polskiego można wnioskować, iż wiarygodność może z powodzeniem mieć zastosowanie w ocenie bezpieczeństwa międzynarodowego, bowiem mamy tu do czynienia z zaufaniem, rzetelnością, dotrzymywaniem zobowiązań, uczciwością i solidnością oraz sumiennością. Szczególnie dziś ważnego znaczenia nabierają w stosunkach międzynarodowych takie cechy jak : rzetelność, uczciwość, sumiennosc i solidność.

Wiarygodność należy traktować jako wartość międzynarodową, a tym bardziej w aspekcie bezpieczeństwa międzynarodowego. Rozróżniamy takie pojęcia jak : wartość **egzystencjalną**, **koegzystencjalną** i **uniwersalną**. Szczególne znaczenie, dla każdego uczestnika systemu bezpieczeństwa, ma wartość **egzystencjalna**, zwłaszcza w XXI wieku, kiedy zakres globalizacji i integracji przybiera na sile.

DOSTĘP DO NAJNOWSZYCH TECHNOLOGII

Rozpatrując kryterium dostępu do najnowszych technologii w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego, należy w moim przekonaniu określić, co zaliczamy do technologii najnowszych z punktu widzenia bezpieczeństwa i jak traktować sam dostęp. Czy wszystkie państwa powinny mieć dostęp, czy tylko te, które decydują o bezpieczeństwie globalnym ? Już dziś nie jest istotne gdzie opracowano nowe technologie, lecz gdzie i kiedy oraz przez kogo została lub zostanie zastosowana i w jakim celu z punktu widzenia bezpieczeństwa międzynarodowego.

Aktualnie, wszystkie kraje uprzemysłowione mają dostęp do tej samej lub bardzo zbliżonej technologii w różnych sektorach, tj. w przemyśle, w usługach, w medycynie i przemyśle zbrojeniowym.

Państwa, które opracowały nową technologię i uzyskały honoraria za prawo autorskie, w krótkim czasie tracą przewagę **komparatywną**. Natomiast, szybkość zastosowania nowej

technologii w praktyce, w różnych sektorach, zależy od wielu czynników, m.in. od potrzeb na danym etapie rozwoju (one są matką wynalazków), zainteresowania konsumentów i woli społeczeństw do zastosowania nowej technologii celem kształtowania postaw i zachowań.

Co do zmian w technologii i ich wpływ na bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe, wielu aktorów wyraziło pogląd w sprawie bliższej i dalszej perspektywy w obszarze globalnym i regionalnym. Każdy z nich uzasadniał swoje racje. Trudno dziś jednoznacznie określić, które poglądy mogą stanowić podstawę do dalszych badań.

Tempo zmian technologicznych jest dzisiaj bardzo duże i wykazuje tendencje jeszcze większego przyspieszenia. To sprawia między innymi, a może przede wszystkim, że świat zaczyna się „kurczyć”. Zjawisku temu sprzyja głównie nowa technologia w transporcie, informatyce, robotyzacji, miniaturyzacji i biotechnologii. Tak gwałtowny rozwój technologii jest świadectwem tego, że już obecnie coraz aktywniej korzystamy ze wszystkich sfer życia i wymiaru świata (przestrzeni ziemskiej i kosmicznej).

Pragnę podkreślić, iż nowe technologie niosą nowe możliwości rozwoju państw, regionów, kontynentów, świata, co niewątpliwie przekłada się na bezpieczeństwo międzynarodowe. Ale w tym wszystkim istnieje konkurencja jawna i ukryta, która ma swoje znamiona pozytywne i katastrofalne, w zależności od wielu czynników i okoliczności. W scenariuszu pozytywnym, poprawa jakości rządzenia w poszczególnych krajach świata powinna spowodować lepsze jego funkcjonowanie jako całości, co może się okazać gwarantem bezpieczeństwa.

W podsumowaniu tego problemu muszę wyróżnić wielką rolę nowych technologii w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego a progu XXI wieku. To nowe technologie powodują wzrost gospodarczy i bezpieczeństwo we wszystkich obszarach.

PORZĄDEK (ŁAD) MIĘDZYNARODOWY

Porządek międzynarodowy na przestrzeni wieków był i nadal jest przedmiotem bardzo złożonym. Porządek (ład), ze względu na swój charakter, nie poddaje się prostym, klarownym i ostatecznym interpretacjom. Same relacje w stosunkach międzynarodowych są rozpatrywane przez wielu politologów a także współczesnych aktorów porządku światowego na progu trzeciego tysiąclecia w różnych aspektach. Natomiast mało kto z nich uznaje porządek międzynarodowy za kryterium bezpieczeństwa międzynarodowego. A przecież w dobie globalizacji i integracji, kryterium porządku międzynarodowego ma swoje niepodważalne znaczenie w polityce bezpieczeństwa międzynarodowego, nie tylko zresztą w aspekcie politycznym, ekonomicznym czy militarnym.

Kryterium porządku międzynarodowego nie jest jednorodnym faktem czy stanem rzeczy, ani też nie jest jedno znaczeniowym celem lub zadaniem wspólnot ludzkich. Jest natomiast zjawiskiem społecznym, politycznym, prawnym, militarnym, kulturowym, ekologicznym i jeszcze innym.

Odpowiednio do wielorodzajowości i złożoności bezpieczeństwa międzynarodowego jako określonego faktu czy stanu rzeczywistości społecznej i podmiotowej ujawnia się także różnorodność i złożoność bezpieczeństwa jako swoistej wartości, wyjątkowo niejednorodnej i

wieloznacznej. Z jednej strony jest to określona wartość społeczna, cywilizacyjna, polityczna, ekonomiczna, kulturowa i inna – z drugiej zaś strony – jest to trudna do przecenienia wartość **egzystencjalna**.

Odnoszę takie wrażenie, że kryterium porządku międzynarodowego staje się zjawiskiem obiektywnym w ocenie bezpieczeństwa globalnego i regionalnego, a jego merytoryczna treść znajdzie sobie należne miejsce w literaturze przedmiotu o bezpieczeństwie międzynarodowym i nie tylko, a także w salach wykładowych studentów.

STOPIEŃ BEZPIECZEŃSTWA KOOPERATYWNEGO

W różnych opracowaniach możemy spotkać takie nazewnictwo jak: bezpieczeństwo wspólne, wszechstronne, defensywne, zbiorowe, a także **kooperatywne**. Sama idea bezpieczeństwa zbiorowego przeciwstawia się logice równowagi sił, odrzuca sojusze i zobowiązuje wszystkich uczestników do przeciwstawienia się atakowi na któregokolwiek z członków systemu bezpieczeństwa. Główną zaletą bezpieczeństwa kooperatywnego jest to, że potencjalna siła jest znacznie większa, a przez to można skuteczniej zniechęcić agresora do naruszenia status quo.

Głównym celem bezpieczeństwa kooperatywnego jest zdecydowane odpowiadanie na wszelkie zagrożenia regionalne i globalne, zapobieganie konfliktom na drodze dyplomatycznej i interwencji militarnej, likwidowanie konfliktów o ile wybuchają bez względu na ich wymiar, niesienie pomocy środkami kooperatywnymi tam, gdzie lokalne społeczności potrzebują wsparcia.

Bezpieczeństwo międzynarodowe jest wartością mieszczącą się w splocie interesów egzystencjalnych, gdyż dotyczą one przetrwania i jednocześnie rozwoju, niezależnie od tego, czy przyjęty model teoretyczny jest osadzony w nurcie realistycznych czynników, czy w globalnej współzależności, inaczej kooperatywnej. W przypadku polityki i interesów państw oraz społeczności międzynarodowej, kryteria jako instrument oceny zawsze będą obciążone wyznacznikami subiektywizmu. Należy liczyć się z tym, że nawet najlepszy model bezpieczeństwa może się okazać, w danej sytuacji nieskuteczny. Jest dzisiaj zrozumiałe, że bezpieczeństwo tworzone na strukturze narodowej, a nie na kooperatywnej jest mało wiarygodne, choć każde państwo powinno mieć swoją politykę i strategię bezpieczeństwa w systemie międzynarodowym. W porównaniu z jakością środowiska międzynarodowego, jego strukturą i dynamiką zmian, obecny świat wymaga innego spojrzenia na system bezpieczeństwa i na reguły postępowania **kooperatywnego**.

Otwierając się i wychodząc do środowiska międzynarodowego z różnymi problemami materialnymi i duchowymi, wszystkie państwa czerpią impulsy rozwojowe z zewnątrz, wzbogacając swoje życie wewnętrzne, a tym samym kształtują związki z innymi państwami dla bezpieczeństwa.

SKUTECZNOŚĆ WALKI Z TERRORYZMEM

Wszystkie zaistniałe wydarzenia, które miały miejsce w końcu XX wieku i w początkach XXI, na różnych kontynentach dają podstawę do wysunięcia twierdzenia, iż największym zagrożeniem w skali globalnej jest **terroryzm**. Stanowi on dzisiaj zagrożenie

zarówno krajom różnej wielkości, jak i społeczeństwom. Choć zjawisko terroryzmu jest tak samo stare jak ludzkość, to w odróżnieniu od przeszłości, współczesny terroryzm ma inny zasięg działania, inne metody działania, inne środki działania a poprzez umiędzynarodowienie zagrażają bezpieczeństwu w skali światowej. Stąd od 2001 roku terroryzm przyjął nazwę **terroryzmu światowego**.

Chcąc zdefiniować, ze względu na charakter zjawiska i skalę działania, musimy mieć na uwadze fakt, że w dotychczasowych opracowaniach możemy spotkać wielką liczbę definicji tego groźnego zjawiska. Niektórzy twierdzą, że ich jest ponad 100, choć osobiście aż tyle nie spotkałem. Niektóre zasługują na uwagę i dlatego przytoczę dwie, które oddają sens zjawiska i odpowiadają czasowi jego występowania

Pierwsza z nich to definicja sformułowana przez FBI - **terroryzm to bezprawne /nielegalne/ użycie siły przeciwko osobom lub własności z zamiarem wymuszenia jakiegoś działania lub zastraszenie rządu, ludności cywilnej lub jakiegokolwiek jej części dla osiągnięcia celów politycznych lub społecznych**.

Druga definicja zasługująca na uwagę, to definicja podana w Słowniku terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego, wydanego przez AON w 2002 roku - **terroryzm to forma przemocy polegająca na przemyślanej akcji wymuszenia bądź zastraszenia rządów lub określonych grup społecznych w celach politycznych, ekonomicznych i innych**.

Nie trudno zauważyć zbieżność tych dwóch definicji co do celu działania, obiektu ataku i metod działania. Mając w pamięci treść tych dwóch, krótkich definicji, mogę przejść do dalszych rozważań zagadnień dotyczących terroryzmu.

Coraz częściej piszemy i mówimy już nie o terroryzmie lokalnym czy regionalnym, a o terroryzmie międzynarodowym lub światowym. Terroryzm międzynarodowy jest metodą działania, która dla osiągnięcia maksymalnej skuteczności posługuje się przemocą lub groźbą jej użycia. Służy osiągnięciu celów politycznych, a jej konstrukcja opiera się na dalekosiężnych skutkach psychologicznych. Społeczność międzynarodowa stanęła obecnie przed bardzo trudnym zadaniem - doprowadzenia do sytuacji, w której terroryzm jako metoda osiągania celów stanie się nie- skuteczny lub nieopłacalny.

Nie trudno zauważyć, iż dotychczasowe uderzenia były kierowane nie przeciwko centrum systemu międzynarodowego, lecz na jego elementy o szczególnym znaczeniu politycznym lub ekonomicznym.

Działalność terrorystyczna może mieć różną motywację do podejmowania zbrodniczych akcji o różnym zasięgu i przybierać różny charakter. A oto niektóre z nich :

a/ nacjonalistyczny - wyrażony w postawie polityczno - społecznej i ideologicznej postulującej nadrzędność interesów własnego narodu, wyrażonej w egoizmie narodowym, dyskryminowaniu innych narodów, nietolerancji i wrogości w stosunku do innych;

b/ separatystyczny - wyrażony w dążeniu do oddzielenia się, wyodrębnienia z jakiejś całości do utworzenia własnego państwa;

c/ religijny - wyrażony w dążeniu do spełnienia posłanniczej misji, przekazanej od Boga – zbawienia świata, w skrajnym przypadku związany z unicestwieniem życia na Ziemi jako wypełnieniem kary boskiej;

d/ fundamentalistyczny - wyrażony w dążeniu fanatycznych wyznawców określonej religii do ustanowienia jej jako obowiązującej w swoim lub innym kraju oraz niszczeniu wszystkiego co nie jest zgodne z tą religią;

e/ ideologiczny - wyrażony w dążeniu do zmiany istniejącego porządku, systemu ekonomicznego, politycznego i prawnego w państwie, głównie kapitalistycznym. Ideologia stanowi system poglądów, idei, pojęć politycznych, prawnych, etycznych i religijnych. Cel główny to zastąpienie jednej ideologii przez drugą, **jedynie słuszną**;

f/ rasistowski - wyrażony w pogardzie dla ludzi o odmiennym kolorze skóry lub pochodzeniu, dążeniu do ich izolowania a nawet fizycznej likwidacji.

Po bardzo krótkim przedstawieniu zjawiska terroryzmu i motywów jego działania, przejdę tylko pobieżnie do walki z tym bardzo niebezpiecznym zjawiskiem. Wśród licznych autorów dzieł naukowych, monografii i innych publikacji, można najczęściej spotkać określenie **zwalczanie**. Nie wchodząc głębiej w pojęcie znaczeniowe tych dwóch wyrazów, gdyż można je zaliczyć do synonimów, jednak w tym przypadku będzie lepiej jeśli z terroryzmem podejmiemy skuteczną i bezwzględną walkę, a nie tylko jego zwalczanie. Osobiście uważam, że termin **walka** oddaje istotę przeciwstawienia się w szerokim zakresie temu zjawisku trzeciego tysiąclecia.

A teraz zadajmy sobie pytanie. Czy terroryzm dzisiejszy będzie codziennością w XXI wieku? A jeśli tak, to czy dzisiejszy świat jest gotowy stawiać mu czoła? Odpowiedzi mogą być różne. Niekiedy nawet pozytywne. Ale w jednej kwestii, w kwestii gotowości do walki może być tylko jedna - **nie**. Było przeświadczenie, że ludzkość wkracza w nowy porządek międzynarodowy, w który będą rządziły prawa rynku. Takie oczekiwania nie zostały spełnione. Dziś, kiedy odchodzi stary porządek międzynarodowy, świat stał się bardziej wolnym, lecz mniej stabilnym. Jesteśmy światkami nowych konfliktów o różnych rozmiarach do konfliktów zbrojnych włącznie. Nie są przestrzegane rezolucje ONZ. Gwałcone są paragrafy prawa międzynarodowego dla realizacji swoich celów (np. wojna w Gruzji 2008).

Na podstawie zachodzących zjawisk nietrudno zauważyć, iż obecny świat znajduje się w chaosie, a w przyszłości, erze globalizacji, bezpieczeństwo międzynarodowe stanie się pierwszoplanowym przedsięwzięciem wszystkich państw na Ziemi.

STOPIEŃ DEMOKRYZACJI BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO

Demokratyzacja w stosunkach międzynarodowych nie jest czymś nowym. To pojęcie w literaturze krajowej i zagranicznej funkcjonuje już od wielu lat i ma powszechne uznanie. Demokratyczność systemu międzynarodowego traktuje się jako cechę relacji uczestników, umożliwiających im sprawiedliwą i równą partycypację w korzyściach z międzynarodowej współpracy. To pojęcie zawiera w sobie dystrybucję takich wartości jak : bezpieczeństwo, rozwój, korzyści ze zdobyczy cywilizacji, środowiska naturalnego, międzynarodowego podziału pracy i systemu socjalnego.

Z punktu widzenia aksjologicznego należałoby - moim zdaniem - analogicznie uznać, że demokratyczność lub stopień demokratyzacji jest jednym z istotnych kryteriów bezpieczeństwa międzynarodowego. Już w przeszłości, zarówno filozofowie, jak i uczeni innych dyscyplin naukowych, proponujący różne modele porządku międzynarodowego, wolne od wojen i przemocy, opowiadali się przede wszystkim za demokratycznym systemem międzynarodowym. Postępujący rozwój demokratycznych zasad stosunków międzynarodowych i prawa międzynarodowego, w sytuacji współczesnych zagrożeń, tworzy model demokratyzacji bezpieczeństwa międzynarodowego.

Uwzględniając sferę ontologiczną stosunków międzynarodowych, można bardzo łatwo zauważyć tendencje i procesy jakie towarzyszą rozwojowi demokratyzacji stosunków międzynarodowych, które kształtują bezpieczeństwo globalne.

Kiedy pogłębiają się wzajemne zależności między sferą polityki wewnętrznej i zagranicznej, demokratyzacja systemów wewnętrznych i wzrost liczby państw demokratycznych z pewnością wpływają na zasady funkcjonowania wspólnoty międzynarodowej.

Podstawową trudnością w rozważaniach problemu demokratyzacji jest nieporównywalność polityki wewnętrznej, polityki zewnętrznej i polityki międzynarodowej. Te trzy sfery działalności są odmienne przenoszenie treści jednych na drugie jest nie do akceptacji, co niekiedy ma miejsce.

Należy zauważyć, że demokracja, która jest wartością wewnętrznego systemu politycznego coraz częściej pojawia się i przybiera na znaczeniu w bezpieczeństwie międzynarodowym, tj. politycznym, ekonomicznym, militarnym, ekologicznym i innym. Do analizy tej kwestii można przyjąć, że demokracja rozstrzyga się praktycznie w relacji człowiek – społeczeństwo i tylko w polityce wewnętrznej. Zupełnie inaczej funkcjonuje demokracja wtedy, kiedy relacje zachodzą pomiędzy kilkoma suwerennymi państwami, np. w Unii Europejskiej /27 państw/. Problem ten należy zawsze mieć na uwadze, niezależnie od tego, czy jest się za neorealistyczną czy neoliberalną wizją bezpieczeństwa międzynarodowego. Dlatego trudno, w sensie strukturalnym, mówić o demokracji w stosunkach międzynarodowych ponieważ państwa suwerenne mają prawo określać co jest dla nich najważniejsze z punktu widzenia interesów i potrzeb. Według J. Thopsona, **dopóki będzie miała miejsce absolutyzacja suwerenności bez możliwości jej ograniczenia, samoograniczenia lub transferu do innych wartości ponadnarodowych, np. bezpieczeństwa, dopóty nie będzie możliwe zbudowanie porządku międzynarodowego na wzór wewnątrzpaństwowego.**

Współcześnie, podczas budowania systemu bezpieczeństwa międzynarodowego i jego demokratyzacji, dużo miejsca poświęca się problemowi suwerenności państw, które są uczestnikami, podmiotami systemu. Nie trudno, podczas analizy tej kwestii zauważyć, że w wyniku procesów globalizacji i integracji suwerenność przestaje być użytecznym narzędziem opisu rzeczywistości. Jednym z przejawów takiego stanowiska są koncepcje polityczne integracji europejskiej. Jedną z nich, najważniejszą jest koncepcja **federalistyczna** polegająca na utworzeniu federacji europejskiej, posiadającej organa o ponadnarodowych uprawnieniach, przy zachowaniu niezależności regionalnych. W tej ważnej sprawie można znaleźć stanowisko

w podpisanym traktacie z Maastricht, w którym wartość państwa narodowego jest nadal bardzo cenione. Ten problem uwidocznił się najwyraźniej w traktacie lizbońskim w 2008 roku.

Pragnę jeszcze kolejny raz podkreślić, że istotą demokratyzacji jest działanie podmiotów - państw - suwerennie uczestniczących, bez jakichkolwiek nacisków w relacji celu głównego jakim jest **bezpieczeństwo**.

Uwarunkowań demokratyzacji bezpieczeństwa międzynarodowego z pewnością jest kilka, a ich liczba rośnie proporcjonalnie do rozwoju demokratyzacji stosunków międzynarodowych. Jednym z najważniejszych jest fakt, że większość państw uczestniczących w międzynarodowym systemie bezpieczeństwa to państwa demokratyczne, a ich liczba ma tendencję wzrostową. To oznacza, że pomiędzy tymi państwami jest porozumienie w głównych obszarach bezpieczeństwa i nie dochodzi do konfliktów zbrojnych w żadnym wymiarze. Drugim z kolei uwarunkowaniem to zachodzące procesy globalizacji i integracji, które bezpośrednio lub pośrednio wpływają na budowę modeli bezpieczeństwa światowego i ich demokratyzację.

Należy przyznać, że uwzględniając wszystkie uwarunkowania, można właściwości analityczne demokracji umiejscowić w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego w relacjach bilateralnych, albo w wymiarze regionalnym i globalnym.

Na zakończenie pragnę zauważyć, że do określenia kryteriów bezpieczeństwa międzynarodowego należy podchodzić systemowo, tj. bezpieczeństwo traktować w makro skali, a nie kontynentalnym czy regionalnym. Bezpieczeństwo międzynarodowe to coś więcej niż stosunki międzynarodowe. Stosunki międzynarodowe, nie ujmując im niczego, mają znaczący wpływ na kształt bezpieczeństwa, ale nie rozwiązują jego problemów, natomiast aktywnie uczestniczą w budowie systemów bezpieczeństwa międzynarodowego.

INTERNACIONAL SECURITY CRITERIA

The 21st century brings new challenges and security, in all dimensions of international relationships, plays a significant role conditioning successful development of societies and peaceful cooperation between nations. Despite relationships between peace and global security, it is security that does not have to mean peace and peace does not have to mean security, since not each peace is the secure one. On the basis of the analysis and inquiries, the author generated eight criteria of international security in macro scale in the meaning of its logic division. They are: power, space size, faithfulness, access to the latest technology international order, level of cooperative security, efficiency of fight against terrorism and the level of international security democratization. Concluding, the author claims that the number of those eight criteria does not close the list, and its content is not of absolute knowledge in that matter since international situation is dynamic and the processes in contemporary world are not always predictable.

BEZPIECZEŃSTWO ZEWNĘTRZNE RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W ŚWIETLE PRAWA KARNEGO

I. Uwagi ogólne

1. Niech wolno mi będzie podziękować organizatorom Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie za zorganizowanie Międzynarodowej Konferencji Naukowej dot. Bezpieczeństwa Narodowego.

Jest to niezwykle ważny i doniosły temat konferencji naukowej i dobrze by było gdyby Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej takie konferencje organizowała także w przyszłości. Do uznania organizatorów pozostawiam, czy konferencje takie będą co roku, czy też rzadziej. Jest to niezmiernie ważny problem poszczególnych narodów jak i międzynarodowej społeczności. Pracownicy naukowci specjalizujący się w różnych dziedzinach i dyscyplinach naukowych będą na tej konferencji dyskutować o tym ważnym problemie społecznym. Moje wystąpienie dotyczy wąskiego w tej materii zagadnienia, aczkolwiek istotnego tutaj jakim jest „zewnętrzne bezpieczeństwo państwa w świetle prawa karnego”.

2. Pragnę między innymi przypomnieć, że od zewnętrznego bezpieczeństwa państwa zależy bardzo wiele w rozwoju materialnym i duchowym społeczeństw. Jeśli panuje spokój ludzie czują się pewnie w swym życiu i działaniu, wówczas z optymizmem patrzą w przyszłość, rozwijają w danym kraju swoje gospodarstwa i rodziny, inwestują i nie marzą o tym, aby opuścić ten kraj w poszukiwaniu pewnego i spokojnego miejsca. Wspomnę między innymi o Polsce, która w XVIII wieku nie zadbała o bezpieczeństwo zewnętrzne i w związku z tym utraciła niepodległość na ponad 100 lat. Nasi przodkowie żyli w niewoli, pod zaborami państw ościennych, które rozwijały się i bogaciły kosztem naszego kraju i narodu. Odzyskanie niepodległości w 1918 r. pozwoliło na odbudowę polskiej państwowości a następnie na budowaniu gospodarki i bezpieczeństwa narodowego, które jak pamiętamy zostało zachwiane działaniami II wojny światowej. Po II wojnie światowej Polska znalazła się w obrębie państw socjalistycznych pozostających pod wpływem ZSRR, których bezpieczeństwo zewnętrzne z jednej strony chronione było przez militarny Układ Warszawski z drugiej zaś strony sojusz z ZSRR oraz członkostwo w Układzie Warszawskim ograniczało suwerenność Polski, a w przypadkach szczególnych wystąpień społecznych zagrażało interwencją wojsk Układu Warszawskiego i tym samym zagrażało bezpieczeństwu zewnętrznemu Polski. Obecnie Polska znajduje się w NATO oraz w UE, które dają duże gwarancje stabilnego i spokojnego rozwoju naszego kraju oraz przyczyniają się do jego materialnego i kulturowego rozwoju. Należy jednak pamiętać, że najpewniejsze dobro nie jest dane raz na zawsze i mogą przyjść takie czasy, że organizacje międzynarodowe militarne i gospodarcze, do których należy nasz kraj rozpadną się i Polska będzie zdana jedynie na siebie. Pamiętając o tym musimy budować taki kraj, który będzie posiadał silne i

zdolne do odparcia każdego zagrożenia struktury zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Mając powyższe na względzie polski ustawodawca w kodeksie karnym z 1997 r. przewidział określone przestępstwa, których przedmiotem rozważań jest zewnętrzne bezpieczeństwo państwa i o tym będę mówił dalej.

3. Warto zwrócić uwagę na to, że podstawową funkcją prawa karnego jest funkcja ochronna dóbr mająca istotne znaczenie dla funkcjonowania danego społeczeństwa, których naruszenie uznaje się za szkodliwe z punktu widzenia danego społeczeństwa. Dobra te są określone pierwotnie w konstytucji, innych ustawach oraz prawach naturalnych. Tak więc dobra te określają najważniejsze wartości dla życia danego narodu jako całości oraz poszczególnych jednostek ludzkich.

Traktując o ochronie zewnętrznego bezpieczeństwa państwa odnosi się wrażenie, że mamy do czynienia z bardzo ważną wartością dla danego narodu. Wartością warunkującą istnienie tego narodu zorganizowanego w strukturze państwowej. Pogwałcenie tych wartości stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa narodu życia jego obywateli, mienia i dorobku kulturowego. Słusznie więc polski ustawodawca w kodeksie karnym z 1997 r. zresztą podobnie jak i w kodeksach karnym z 1932 i 1969 r. przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu zewnętrznemu państwa zagroził stosunkowo wysokim ustawowym wymiarom kary uznając, iż są to czyny o najwyższym stopniu społecznej szkodliwości. W powyższej mierze czyny te występują jako zbrodnie.

Mając powyższe na uwadze przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu zewnętrznemu państwa ustawodawca usytuował na początku części szczególnej kodeksu karnego z 1997 r., podobnie jak i w poprzednich kodeksach karnych. Na pierwszym miejscu w części szczególnej w rozdziale XVI usytuowane są przestępstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstwa wojenne. Na drugiej pozycji w rozdziale XVII jest rodzaj przestępstw przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, które zawierają przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu zewnętrznemu i wewnętrznemu Rzeczypospolitej Polskiej. Świadczy to między innymi o szczególnie wysokiej społecznej szkodliwości przypisanej tym czynom przez polskiego ustawodawcę. Warto w tym miejscu zauważyć, że od najdawniejszych czasów ustawodawstwo polskie prawa karnego czynom godzącym w bezpieczeństwo państwa nadaje najwyższy ciężar społecznej szkodliwości.

Zachodzi zatem pytanie, które z czynów przestępczych ujętych w rozdziale „Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej” należy zaliczyć do czynów godzących w bezpieczeństwo zewnętrzne państwa, który z przepisów karnych chroni to dobro. W mojej ocenie do przestępstw godzących w bezpieczeństwo zewnętrzne państwa należy zaliczyć typy przestępstw opisanych w następujących przepisach:

- 1) art. 127 k.k., którego dyspozycja określa zamach stanu,
- 2) art. 129 k.k., którego dyspozycja ujmuje zdradę dyplomatyczną,
- 3) art. 130 k.k., którego dyspozycja ujmuje różne typy szpiegostwa,
- 4) art. 132 k.k., którego dyspozycja opisuje dezinformację wywiadowczą.

Wymienione typy przestępstw tym różnią się łącznie od pozostałych typów przestępstw ujętych w rozdziale XVII k.k., że ich przedmiotem ochrony jest bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej.

II. Karnomaterialna analiza przestępstw godzących w bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej

1. Rozważając znaczenie rodzajowe bezpieczeństwa zewnętrznego państwa należy zacząć od określenia pojęcia bezpieczeństwa państwa. Pojawiają się tutaj od razu desygnaty nazwy bezpieczeństwa zewnętrznego państwa i bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Zakres bezpieczeństwa wewnętrznego państwa określają desygnaty związane ze sprawami wewnętrznymi państwa, które charakteryzują pewien stan polityczno-ustrojowy zgodny z przepisami konstytucyjnymi. Zamach na konstytucyjny porządek państwa i jego organy jest niewątpliwie zamachem na wewnętrzne bezpieczeństwo państwa, które jest podstawą istnienia państwa oraz materialnego i kulturalnego bytu narodu. Z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa wiążą się takie pojęcia jak: bezpieczeństwo publiczne, ład i porządek, które są nierozzerwalnie związane ze sobą. Trudno wyobrazić sobie pewien stan rzeczy określany jako porządek publiczny bez niezakłóconego porządku w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Innym obszarem zagadnień obejmującym inny zakres desygnatów jest pojęcie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa, które obejmuje cały kompleks spraw i zagadnień stanowiących o pozycji i sile Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach z innymi państwami. Stosunki te mogą mieć różny charakter tj. mogą to być stosunkami o charakterze militarno-wojskowym, gospodarczo-ekonomicznym, politycznym, kulturowym i innym. Występują tutaj określone relacje i układy, w których Rzeczypospolita Polska ma jawić się jako państwo o silnej kondycji militarnej, gospodarczej, politycznej i innej zdatnej do obrony swych racji, swojego terytorium i narodu. Chodzi tutaj i oto aby inne państwa zwłaszcza te o agresywnych zamiarach powstrzymały się przed atakami wobec Polski, jej spraw i narodu. W przypadku takiego ataku aby Polska była zdalna do skutecznego ich odporu.

Jak z powyższego wynika bezpieczeństwo państwa dzieli się na dwa rodzajowe przedmioty ochrony tj. bezpieczeństwo zewnętrzne i bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Jest to pewien układ rzeczy a raczej pewna struktura układów, stanowiących jedną całość, między którymi zachodzą sprzężenia zwrotne. Wszelkiego rodzaju zmiany lub zaburzenia występujące w zakresie jednego z tych układów wywołują odpowiednie zmiany w zakresie drugiego układu. Oczywiście wydaje się, że osłabienie wewnętrznej kondycji państwa powoduje osłabienie możliwości działania tego państwa na arenie międzynarodowej.

Wymaga podkreślenia, że godzenie czynami przestępczymi w którykolwiek z układów z zakresu spraw zewnętrznych państwa może powodować osłabienie kondycji państwa i jego wiarygodności w danym zakresie w relacji z innymi państwami. Zachowanie takie jest godzeniem w zewnętrzne bezpieczeństwo państwa bez względu na to czy dotyczy zamachu stanu, zdrady dyplomatycznej, szpiegostwa czy też dezinformacji wywiadowczej. W interesie Polski jest aby strzec naród i państwo polskie przed takimi działaniami.

2. Zamach stanu przewidziany w art. 127 §1 k.k. jest przestępstwem celowościowym, może być ma być jedynie popełniony z winy umyślnej w zamiarze bezpośrednim ukierunkowanym na pozbawienie niepodległości Polski, oderwanie jej części obszaru lub zmiany przemocą ustroju konstytucyjnego w porozumieniu z innymi osobami. Ten czyn w zakresie dotyczącym pozbawienia

niepodległości oraz oderwania części obszaru niewątpliwie godzi w bezpieczeństwo zewnętrzne państwa. Trzeci zakres dyspozycji tego czynu tj. zmiana przemocą ustroju konstytucyjnego może być popełniony w interesie i przy udziale obcego mocarstwa i wtedy jest to niewątpliwie działanie godzące w bezpieczeństwo zewnętrzne państwa. Jeśli do zmiany przemocą ustroju konstytucyjnego dochodzi przez działania sił wewnętrznych bez udziału obcego mocarstwa to wówczas mamy do czynienia z działaniem godzącym w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Ustalenia czy dany czyn zamachu stanu jest ukierunkowany przeciwko zewnętrznemu czy też wewnętrznemu bezpieczeństwu państwa można dokonać w każdym jednostkowym wypadku badając jego stan faktyczny.

Przestępstwo zamachu stanu jest zbrodnią zagrożoną karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 10, karze 25 lat pozbawienia wolności albo karze dożywotniego pozbawienia wolności. Tak więc ustawowe zagrożenie karną tego czynu przestępczego jest stosunkowo wysokie, zważywszy ponadto iż czyn ten karalny jest w stadium przygotowania z zagrożeniem kary pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3. Przestępstwa tego może dopuścić się każdy człowiek, który ukończył 17 lat życia oraz jest poczytalny.

3. Zdrada dyplomatyczna przewidziana w art. 128 k.k. może być popełniona przez podmiot indywidualny określony tj. przez taką osobę, która jest upoważniona do występowania w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach z rządem obcego państwa lub zagraniczną organizacją i działa tutaj na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawodawca nie wymaga aby dana osoba działała na szkodę Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie udzielonego upoważnienia. Działanie to może wykraczać poza upoważnienie lecz musi ono wyrządzać jakąkolwiek szkodę Polsce. Przestępstwo to może być popełnione umyślnie w zamiarze bezpośrednim lub ewentualnym. Jest to występki zagrożony karą pozbawienia wolności od roku do lat 10.

4. Szpiegostwo jest przestępstwem przewidzianym w art. 130 §1,§2,§3 i §4 k.k. W zakresie dyspozycji ujętej w tych przypisach występuje 6 typów tego czynu przestępczego.

4.1 w §1 art. 130 k.k. przewidziane jest branie udziału w działalności obcego wywiadu przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. W tym typie przestępstwa istotny jest fakt formalnego udziału w działalności obcego wywiadu przeciw Polsce, które mogło jeszcze nie przynieść rzeczywistej szkody. Wyrażenie, zgody na udział w tej działalności na przykład pełnienie funkcję skrzynki kontaktowej za świadomością, że ma się do czynienia z obcym wywiadem działającym przeciwko Polsce wyczerpuje dyspozycję tego typu. Występuje tutaj ogólny podmiot przestępstwa. Czynu tego można się dopuścić w winie umyślnej w zamiarze bezpośrednim i ewentualnym. Jest to występki zagrożony karą od roku do lat 10.

4.2 W §2 art.130 k.k. przewidziane są dwa typy szpiegostwa, które polegają na tym, że:

1) sprawca bierze udział w danym wywiadzie udzielając mu wiadomości, których przekazanie może wyrządzić szkodę Rzeczypospolitej Polskiej. Tak więc w porównaniu do typu przestępstwa przewidzianego w §1 art. 130 k.k. sprawca wykonał już tutaj realnie czynności

w postaci udzielenia wiadomości, które mogą wyrządzić Polsce szkodę. Tak więc jest to wyższa szkodliwość tego czynu;

2) sprawca działa na rzecz obcego wywiadu udzielając mu wiadomości, których przekazanie może wyrządzić szkodę Rzeczypospolitej Polskiej. W dyspozycji tego typu występują takie zachowania,

które nie wymagają udziału w działalności obcego wywiadu. Sprawca może tutaj samorzutnie i jednorazowo udzielić obcemu wywiadowi danych informacji.

Obydwa typy przestępstw są zbrodniami zagrożonymi karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3.

4.3 W §3 art. 130 k.k. przewidziane są dwa typy szpiegostwa tj.

- 1) gromadzenie, przechowywanie lub wchodzenie do systemu informatycznego w celu udzielenia obcemu wywiadowi wiadomości mogących wyrządzić szkodę Rzeczypospolitej Polskiej. Wiadomości te jeszcze nie dotarły do obcego wywiadu sprawca jedynie wszedł w ich posiadanie lub przedostał się do systemu informatycznego w celu uzyskania tych wiadomości. Powstaje tutaj zagrożenie a nie realne wyrządzenie takiej szkody;
- 2) sprawca w tym typie szpiegostwa zgłasza gotowość działania na rzecz obcego wywiadu przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. Dyspozycja tego przepisu wymaga aby sprawca w jakikolwiek sposób zgłosił gotowość działania na rzecz obcego wywiadu np. wysłał list ambasady obcego państwa proponując swe usługi wywiadowi lub też podjął próby dotarcia w tym celu do obcego wywiadu.

W obydwóch typach przestępstwo szpiegostwa może być popełnione w zamiarze bezpośrednim winy umyślnej. Przestępstwo to jest występkiem zagrożonym karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat.

4.4 W §4 art. 130 k.k. przewidziany jest typ szpiegostwa określony jako organizowanie lub kierowanie działaniem obcego wywiadu. Dyspozycja tego czynu obejmuje takie formy działalności jak pełnienie funkcji rezydenta, pozyskiwanie tajnych współpracowników na rzecz obcego wywiadu, kierowanie siatką szpiegowską. Jest to zbrodnia zagrożona karą pozbawienia wolności od lat 5 albo 25 lat. Może być popełniona w wierze umyślnej, w zamiarze bezpośrednim lub ewentualnym.

4.5. W art. 132 k.k. przewidziana jest dezinformacja wywiadowcza, która dotyczy osoby oddającej usługi wywiadowcze Rzeczypospolitej Polskiej. Czyli osoba taka podjęła się działalności na rzecz polskiego wywiadu cywilnego lub wojskowego. Wykonując zadania wywiadowi wprowadza w błąd polski wywiad przez dostarczenie podrobionych lub przerobionych dokumentów lub innych przedmiotów albo przez ukrywanie prawdziwych lub udzielenie fałszywych wiadomości mających istotne znaczenie dla Rzeczypospolitej Polskiej. Dyspozycja tego przepisu wymaga aby dane informacje miały istotne znaczenie dla Polski. Jest to występki zagrożony karą pozbawienia wolności od roku do lat 10. Może być popełniony w winie umyślnej w zamiarze bezpośrednim lub ewentualnym.

III. Przeciwdziałanie przestępstwom godzącym w bezpieczeństwo zewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej

Przestępstwa godzące w bezpieczeństwo zewnętrzne państwa są zwalczane w przebiegach rozumianych jako rozpoznawanie zagrożenia i wykrywanie tych czynów przez służby specjalne. W warunkach Polski zwalczanie tych czynów należy do Agencji Wywiadu, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Wywiadu i Kontrwywiadu Wojskowego. Od skuteczności działania tych agend państwowych jest uzależnione właściwe rozpoznanie zagrożeń w tym zakresie i wykryciu czynów oraz

sprawców. Nie są to jednak efekty, które te agendy chcą podawać do publicznej wiadomości. Wykrycie któregoś z omawianych czynów jest niezmiernie trudne i złożone oraz wymaga bardzo dyskretnego działania.

EXTERNAL SECURITY OF THE REPUBLIC OF POLAND IN THE LIGHT OF CRIMINAL LAW

The topic of the dissertation concerned external security of the Republic of Poland in the light of criminal law. In the introduction, the author highlighted significance of state security for its citizens. He drew attention to various aspects of the Polish history in the context its international security. The principal subject of the dissertation shall be crime that threatens state security described in criminal law. Thorough criminal substantive analysis of crime related to security of the Republic of Poland has been conducted, namely a coup d'état, diplomatic betrayal, spying, intelligence disinformation relating to criminal law. Concluding, forms of preventing external security crime of Poland have been presented.

Literatura

1. St. Hoc , *Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, Opole 2002
2. St. Pikulski, *Szpiegostwo w teorii i praktyce*, Warszawa 1987
3. A. Mank , *Prawo karne*, Warszawa 2007
4. L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2004
5. K. Buchała , *Prawo karne*, Warszawa 1984

III.
Bezpieczeństwo publiczne
Public security

INSTYTUCJE USŁUG PUBLICZNYCH A POCZUCIE OSOBISTEGO BEZPIECZEŃSTWA

Tekst zawiera: 1) fragment stanowiska klasyków Fromma i Masłowa, 2) wyniki szeregu sondaży, które ilustrować źródła i przedmioty poczucia bezpieczeństwa, zagrożeń, obaw, 3) badania nad oceną instytucji, uczciwością i rzetelnością zawodową oraz 4) własne badania rozpoznawcze nad toksycznością funkcjonariuszy w odbiorze klientów usług publicznych.

WPROWADZENIE

Poczucie bezpieczeństwa jest kategorią psychologiczną, związaną z *potrzebą bezpieczeństwa*, dotyczącą każdą jednostkę, z różną siłą i z rozmaitych powodów, które jawią się na danym etapie jej rozwoju i w powstałej sytuacji. **Nie tylko obecność i odczuwanie tej potrzeby motywuje do zachowań ją zaspokajających, ale także samo p r z e w i d y w a n i e takiej potrzeby.** Tak więc – jak stwierdzają psychologowie – **nie rzeczywisty stan niedoboru czy zagrożenia, ale właśnie ta „potrzeba” skłania do podejmowania działań z a b e z p i e c z a j ą c y c h przed zagrożeniem, strachem, lękiem**, i kształtuje określone poglądy i postawy polityczne, ekonomiczne, społeczne. Decyduje o sposobie społecznego funkcjonowania i poczuciu osobistego *dobrostanu*.

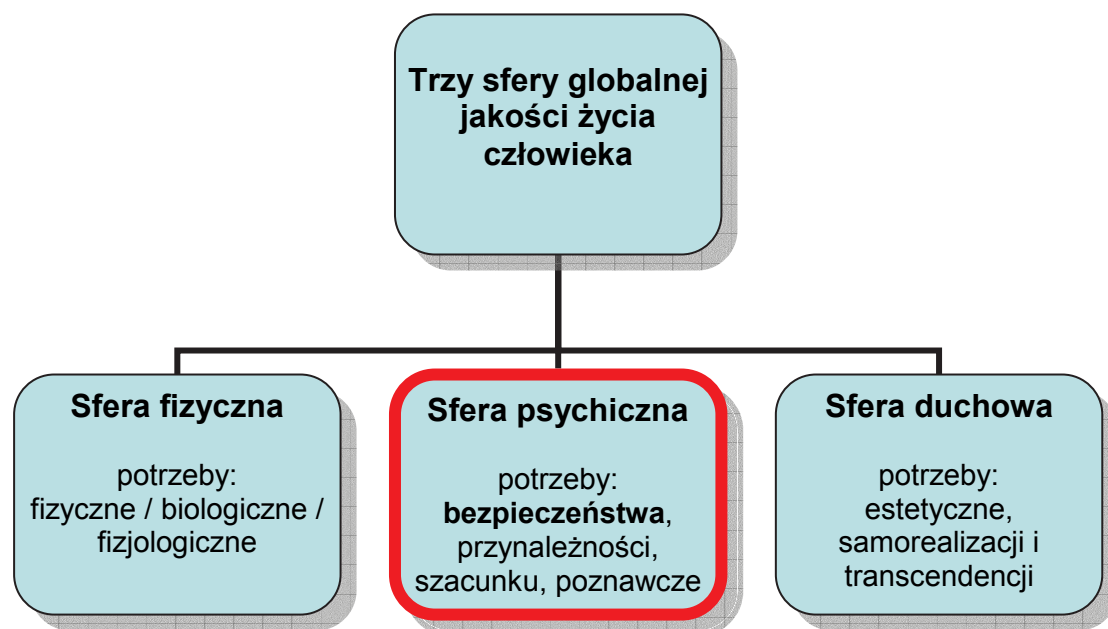
Psychologowie zwrócili uwagę na znaczenie tej potrzeby w społeczeństwie i wpływie na jego organizację. Fromm „*sądzi, że człowiek obecnie może być wolny. Nie stał się on wolnym i produktywnym, ponieważ obawia się zerwać więzy zapewniające poczucie bezpieczeństwa i stać się indywidualnością. Ponadto ... społeczeństwo zagradza drogę do swobody i indywidualności, stawiając fałszywe cele i domagając się konformizmu. Uporanie się z lękiem i utratą poczucia bezpieczeństwa staje się problemem każdej jednostki i jest niezmiernie trudne*”.²² Charles N. Cofer i Mortimer H. Appley, rozważając teoretyczne podstawy potrzeby bezpieczeństwa i motywacji ludzkich. przywołują m.in. stanowisko Masłowa²³, który uważa, że „*różne sposoby zabezpieczania się, stosowane przez dorosłych, takie jak etatowe posady, oszczędności, oraz wszelkie rodzaje ubezpieczeń, to środki zapewniające ochronę przed tym, co zakłóciłoby poczucie bezpieczeństwa. Normalnie, w należycie uporządkowanym społeczeństwie potrzeby bezpieczeństwa u dorosłych nie są dominujące (podkr.moje) i działanie ich można zaobserwować głównie „w sytuacjach krytycznych, np. podczas wojny, klęsk żywiołowych, w okresach wzmożonego nasilenia przestępczości...*”²⁴

²² E.Fromm, *Escape from freedom*. New York. 1941. (wydanie polskie: *Ucieczka od wolności*)

²³ Ch.N.Cofer, M.H.Appley, *Motywacja: teoria i badania*. PWN. Warszawa 1972., s. 569.

²⁴ A.H.Maslow *Motivation and personality*. New York, 1954. Harper, s. 88.

Właśnie w części świata odczuwane są skutki kryzysu systemu finansowego / ekonomicznego. W wymiarze ludzkim znajduje to wyraz w obniżeniu nastroju i wahań poczucia bezpieczeństwa w jakimś zakresie, także objawia się w poczuciu bezsilności, w życiowych ograniczeniach itp.²⁵ Mimo cytowanego stanowiska Abrahama Masłowa co do okoliczności aktywizacji potrzeby bezpieczeństwa, jest on klasykiem w przedmiocie hierarchizacji potrzeb ludzkich. Na najniższym poziomie są *potrzeby biologiczne*, dopiero po ich zaspokojeniu rolę motywacyjną odgrywa potrzeba z następnego poziomu – *potrzeba bezpieczeństwa*, i tak kolejno zaspokojona potrzeba niższego rzędu kieruje motywację na sferę związaną z potrzebą wyższego rzędu, aż do *potrzeby samorealizacji* i potem *transcendencji*. Potrzeby według Masłowa, zblokowane w trzy sfery „globalnej jakości życia człowieka”, wykorzystane zostały w opracowaniu w ramach Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) w Polsce.²⁶



W poszukiwaniu przedmiotów obaw

Na wstępie wypada zaznaczyć, że podejmując problem *poczucia bezpieczeństwa* nie udaje się uniknąć użycia takich wyrazistych terminów jak: *zagrożenie, obawa, strach, niepokój czy lęk*, a także innych, nawiązujących, jak np. stan braku, utraty.

²⁵ K.Zuchowicz, Kryzys zmienia ich życie. 'Rzeczpospolita' 25-26 października 2008 r. M.Gadziński, Milionerzy na kozetce u psychologa (rozmowa z dr Jamesem Grubmanem, psychologiem z Bostonu). „Gazeta Wyborcza” 30 października 2008.

²⁶ UNDP, Jakość życia na poziomie lokalnym – ujęcie wskaźnikowe (red. T.Borys, P.Rogała). Warszawa 2008. s. 13.

Utrata czy zachwianie poczucia bezpieczeństwa jednostki w społeczeństwie i społeczeństwa jako całości, jest problemem na tyle ważnym, że jest stałym przedmiotem sondaży, prowadzonych przez różne ośrodki badania opinii społecznej. Wyniki tych sondaży, charakteryzując stan, stają się wskazaniem kierunku koniecznych przedsięwzięć administracyjno-politycznych, czasami przestrożą i „alarmem”. Tematykę sondaży w tej sferze najczęściej odnoszono do poczucia zagrożenia przestępczością²⁷, problemu do dziś aktualnego, rozbudowanego o terroryzm i przestępstwa korupcyjne.

Ale *poczucie bezpieczeństwa* jest pojęciem pojemnym, wiążącym się z obszernym garniturem potrzeb ludzkich, stąd diagnozowane jest m.in. przez takie kwestie, jak np. „*równomierne rozłożenie wszystkich kosztów wychodzenia z kryzysu*”, „*zadbanie, by policja była silna i sprawna,*”, „*zadbanie, by armia była silna i dobrze uzbrojona*”²⁸, albo stałe analizowane *nastroje i niezadowolenie społeczne*, też ocena „*kierunku, w którym podąża kraj*”, sprawdzane niekiedy corocznie i miesiąc po miesiącu, np. m.in. na podstawie takiego wskaźnika, jak „*ocena sytuacji gospodarczej w Polsce*”, czy „*jak w danym momencie żyje się rodzinie respondenta*” (dobrze, ani dobrze, ani źle, źle, trudno powiedzieć)²⁹, albo „*ocena roku*” w wymiarze spraw osobistych, rodzinnych, zawodowych, kraju i świata, sprawdzane przez CBOS w latach 1986, 1987, 1988, 1989, 1990 i 1991.³⁰ Komunikat z roku 1991, w którym dokonano porównania ocen z latami poprzednimi, zaczyna się od tekstu, który dobrze ilustruje powiązania przyczyn społecznych z osobistymi skutkami.: „*Kończy się niełatwy rok 1991. Rok, który przyniósł dalsze zmiany w życiu politycznym i gospodarce, ale także spadek stopy życiowej, wzrastające bezrobocie i pogłębiającą się recesję. Wzmogły się frustracje, niezadowolenie i zniechęcenie*”. Z tej to przyczyny odwołanie się do szeregu badań, by pokazać zakres problematyki.

Eksplodują wiedzy na ten temat wiąże się ze zmianami ustrojowymi po 1989 roku, i lawinowo powstającymi ośrodkami badań opinii społecznej. Nie sposób wymienić większość kwestii, które kojarzą się wprost lub są efektem stanu *poczucia bezpieczeństwa*, percepcji zagrożenia czy zjawiających się *obaw*.

Ponieważ *poczucie bezpieczeństwa / zagrożenia* jest doświadczanym stanem i ma charakter procesu zależnego od sytuacji, jest przedmiotem stałej analizy, wyznaczania trendów i prób budowania strategii zabezpieczających.

²⁷ Przykłady sondaży CBOS: Poczucie zagrożenia przestępczością w społeczeństwie polskim. Warszawa, marzec '94; Poczucie zagrożenia przestępczością w kraju i w miejscu zamieszkania, Warszawa, maj '96; Poczucie zagrożenia przestępczością. Stosunek do przestępczości nieletnich, Warszawa, kwiecień '98; Opinie o sposobach walki z przestępczością i uprawnieniach policji. Warszawa, kwiecień '98; Poczucie bezpieczeństwa na co dzień. Warszawa, marzec 2008; Kontakty z prawem, ocena instytucji prawnych i poczucie bezpieczeństwa Polaków. Warszawa, marzec 2008.

²⁸ CBOS, Młodzież o pożądanym ustroju społecznym. Komunikat z badań, Warszawa, czerwiec 1992 r.

²⁹ CBOS, Co determinuje nastroje społeczne. Analiza źródeł niezadowolenia. Komunikat z badań, Warszawa, październik '94. CBOS, Nastroje społeczne w czerwcu '95. Komunikat z badań, Warszawa, czerwiec '95.

³⁰ Kondycja psychiczna Polaków '91. Komunikat z badań. Warszawa, grudzień 1991 r.

**Tabela 1. Nastroje tegorocznych absolwentów szkół ponadpodstawowych.
Komunikat z badań. CBOS. Warszawa, czerwiec 1991 r., s.10**

Jaki problem uznał(a)byś za najważniejszy obecnie dla Polski ?	V' 90	IV' 91
Zagrożenie bezrobociem	35% (1)	37%
Poprawa sytuacji gospodarczej	30% (2)	20%
Splata zadłużenia kraju	9% (4)	14%
Problemy rolnictwa	3% (11)	9%
System płac, niskie zarobki	2% (12)	4%
Kontrowersje wokół ustawy antyaborcyjnej	-	3%
Ochrona środowiska	6% (6)	2%
Stabilizacja cen	5% (7)	2%
Poprawa warunków życia społeczeństwa	3% (8)	2%
Problemy budownictwa mieszkaniowego	3% (8)	2%
Zahamowanie inflacji	8% (5)	1%
Zjednoczenie Niemiec	12% (3)	-

Co od dawna wywoływało *poczucie zagrożenia* w wymiarze ogólnospołecznym i osobistym, ilustrują jedne z pierwszych sondaży po zmianach ustrojowych, w których respondentami byli aktualni wówczas absolwenci szkół ponadpodstawowych w roku 1990 i 1991.

Tabela 1 zawiera czynniki, które wpływać mogą na tworzenie się atmosfery ogólnego poczucia zagrożenia. Tabela 2 dotyczy osobistego stanu respondenta. Każdy z tych czynników jest problemem zakłócającym *poczucie bezpieczeństwa*

W tabeli 3 tylko trzy źródła życiowych obaw czy lęków odnoszą się do interakcji międzyludzkich, są hipotetycznym wskazaniem potencjalnych sprawców „napadów, chuliganów, złodziei”, „utruty szacunku, poniżenia” (przez sprawcę) i „konfliktów w rodzinie”.

Przytoczone źródła utraty *poczucia bezpieczeństwa*, przeżywanych *obaw i lęku* przedstawiane są jako problemy społeczne, jako sfery życia lub efekty działań instytucji, skutki organizacji i struktur państwa, czy funkcje istniejących mechanizmów. Nie ma w nich mowy o utracie *poczucia bezpieczeństwa, obawie czy lęku*, których doświadczamy osobiście, w interakcjach z przedstawicielami tych dziedzin, instytucji, organizacji i struktur. Tymczasem od czynnika ludzkiego zależy standard funkcjonowania instytucji, ocena obsługi klienta, i w końcu *doświadczany dobrostan*. ZASPOKOJENIE POTRZEBY.

**Tabela 2. Nastroje tegorocznych absolwentów szkół ponadpodstawowych.
Komunikat z badań. CBOS. Warszawa, czerwiec 1991 r., s. 11.**

A jaki problem uznał(a)byś za najważniejszy obecnie dla Ciebie osobiście ?	V' 90	IV' 91
Zdobycie wykształcenia	10% (4)	32%
Bezrobocie, trudności ze znalezieniem pracy	17% (2)	26%
Zdobycie dobrej, satysfakcjonującej pracy	7% (6)	16%
Brak pieniędzy, niskie dochody	30% (1)	6%
Grożba utraty pracy przez rodziców	11% (3)	5%
Kłopoty mieszkaniowe	9% (5)	4%
Służba wojskowa	1% (11)	4%
Wybór dalszej drogi życiowej	1% (14)	3%
Trudne warunki startu młodego pokolenia	-	2%
Wysokie ceny, drożyzna	6% (8)	1%
Poprawa warunków życia	3% (9)	1%
Utrzymanie dotychczasowego poziomu życia	6% (7)	-
Nie mam problemów	3% (10)	1%

Tabela 3. Najważniejsze problemy kraju i obawy Polaków. CBOS. Warszawa, marzec 1993 r.

Czego osobiście obawia się Pan(i) obecnie najbardziej ?	%
Obniżenie obecnego poziomu życia	86
Brak pieniędzy na leczenie w przypadku choroby	86
Napady, chuligani i złodzieje	80
Bieda, brak pieniędzy na życie	80
Pogorszenie stanu zdrowia Pana(i) lub kogoś z rodziny	80
Brak perspektyw dla dzieci	73
Utrata pracy przez Pana (ią) lub kogoś z Pana(i) rodziny	66
Nasilająca się nietolerancja	51
Utrata szacunku, poniżenie	45
Upadek Pana(i) firmy (gospodarstwa rolnego)	36
Konflikty w rodzinie	31

Ponieważ osobiste poczucie bezpieczeństwa / zagrożenia czy dyskomfortu w związku z kontaktem z instytucją będzie przedmiotem prezentowanej próbki empirycznej, nadal szukamy w prowadzonych sondażach p r z e d m i o t ó w o b a w . Przegląd obiektów obaw w sprawach Polski i osobistych dla respondentów, na przestrzeni lat od 1999 r. do stycznia 2008, dostarczają komunikaty z badań CBOS, których wyniki zawierają tabele 4 i 5. Badani w styczniu 2008 roku Polacy w sprawach kraju obawiali się w największym stopniu: wzrostu cen i inflacji, destabilizacji kraju i kłótni politycznych, patologii władzy i niekompetencji.

Tabela 4. Czego w rozpoczętym roku najbardziej Pan(i) obawia się w sprawach kraju, Polski ?
(CBOS. Nadzieje i obawy związane z rokiem 2008. Warszawa, styczeń 2008)

Czego w rozpoczętym roku najbardziej się Pan(i) obawia w sprawach kraju, Polski ? Odsetki respondentów wymieniających sprawy z danego zakresu (według terminów badań)

ZAKRES SPRAW, KTÓRYCH DOTYCZĄ WYPOWIEDZI	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08
Złe rządy, patologia władzy, niekompetencja rządzących	-	-	-	-	5	4	6	15	16	12
w tym:										
- upadek obecnego rządu	-	-	-	-	-	-	-	5	5	3
- negatywne skutki działalności obecnego rządu, koalicji	-	-	-	-	-	-	-	2	6	5
Destabilizacja polityczna, kłótnie polityczne, brak porozumienia	-	-	-	-	1	2	9	8	15	13
Pogorszenie sytuacji gospodarczej, także ogólnie „będzie gorzej”	13	11	14	31	18	17	15	11	10	10
Wojna, walka z terroryzmem, ataki terrorystyczne*	10	15	10	16	12	5	7	12	9	10
Pogorszenie stosunków z zagranicą	-	-	-	-	3	4	3	12	7	6
Podwyżki cen i opłat, wzrost inflacji	-	-	-	-	2	9	4	5	7	14
Niepokoje społeczne, strajki, konflikty	29	22	18	17	14	11	5	3	6	9
Wzrost korupcji, afery, źle przeprowadzona lustracja	-	-	-	-	1	3	10	3	5	1
Wzrost bezrobocia	8	10	18	18	27	12	11	7	4	4
Emigracja Polaków	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
Pogorszenie sytuacji materialnej społeczeństwa, wzrost biedy	10	10	7	7	10	9	5	5	2	4
Stagnacja, beznadzieja	-	-	-	-	-	-	-	2	2	2
Kataklizmy, klęski żywiołowe	-	-	-	-	-	1	3	1	2	2
Problemy z opieką zdrowotną, pogorszenie sytuacji w służbie zdrowia	-	-	-	-	-	3	1	1	2	5
Negatywne konsekwencje wstąpienia Polski do Unii Europejskiej	4	4	4	2	5	12	0	1	1	1
Wzrost przestępczości, patologie społeczne	5	8	6	2	4	3	1	1	1	1
Wyprzedaż kraju obcym, interwencja obcych państw w polską gospodarkę lub politykę	-	-	5	3	3	1	2	1	0	1
Brak obaw	4	4	4	2	2	4	5	4	5	7
Inne	-	-	-	-	4	4	4	4	3	4
Trudno powiedzieć	12	12	15	11	14	13	17	18	19	14

Odsetki nie sumują się do 100, ponieważ część badanych wymieniała sprawy z kilku dziedzin

*W latach 2003-2005 ataki terrorystyczne wydzielono jako osobną kategorię. Obawiało się ich: w 2003 roku - 2% respondentów, w 2004 - 13%, a w 2005 - 9%

Drugie z takich ważnych porównań dotyczy obaw w życiu osobistym i które także były mierzone na przestrzeni lat 1999 – 2008. Tabela 5 zawiera procent wskazywanych przedmiotów tych obaw.

W sprawach osobistych niepokój w największym stopniu dotyczył: zdrowia, pogorszenia warunków życia, utraty pracy, ale osobisty niepokój wywoływała też sytuacja w kraju.

Tabela 5. Czego w rozpoczętym roku Pan(i) najbardziej się obawia (CBOS j.w.)

Czego w rozpoczętym roku najbardziej się Pan(i) obawia w życiu osobistym i sprawach swoich najbliższych ?

Odsetki respondentów wymieniających sprawy danego zakresu (według terminów badań)

ZAKRES SPRAW, KTÓRYCH DOTYCZĄ WYPOWIEDZI	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08
Zdrowie – własne lu/i bliższych	42	33	35	36	32	30	27	33	38	38
Pogorszenie materialnych warunków życia	31	31	34	27	30	34	31	21	24	25
Praca	28	31	32	32	42	30	31	30	20	17
w tym:										
- obawa przed utratą pracy własnej lub osób bliskich	21	19	21	22	33	25	24	27	17	14
- obawa przed bezowocnym poszukiwaniem pracy	3	9	8	7	5	3	5	2	3	3
- obawy dotyczące upadku lub pogorszenia sytuacji zakładu pracy, gospodarstwa rolnego lub innej firmy	2	2	1	1	2	2	2	1	1	1
Pogorszenie (ogólnie), „że będzie gorzej”	-	-	-	-	-	-	-	3	3	4
Obawy związane ze studiami lub szkołą	-	-	-	-	-	-	-	2	2	1
Obawy o przyszłość dzieci, wnuków	-	-	-	-	-	4	2	2	2	1
Niepowodzenia w życiu osobistym, w rodzinie	9	6	6	5	3	3	2	2	2	1
Obawy związane z sytuacją kraju	2	2	2	3	5	3	5	2	2	8
Obawy przed wojną, terroryzmem	-	-	-	-	4	1	1	2	1	1
Obawy przed klęskami żywiołowymi, kataklizmami, zmianami klimatycznymi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Obawy dotyczące bezpieczeństwa osobistego	2	5	3	1	1	2	0	1	1	1
Niczego się nie obawiam	6	6	5	6	5	9	11	10	11	14
Inne sprawy	4	4	2	1	1	4	5	3	3	3
Trudno powiedzieć	3	3	5	5	4	4	5	7	8	6

Odsetki nie sumują się do 100, ponieważ część badanych wymieniała sprawy z kilku dziedzin

W badaniach, których przedmiotem jest ocena instytucji, można dopatrzeć się źródła utraty *poczucia bezpieczeństwa*. Wskazywać na to będzie **poziom zadowolenia** z kontaktów z funkcjonariuszem instytucji, także **poziom zaufania** do jego czynności itp.

W roku 1994 CBOS przeprowadził ogólnopolski sondaż (n=1650) na temat oceny funkcjonowania najważniejszych instytucji użyteczności publicznej.³¹

Ponieważ zakres tych badań koresponduje w pewnym stopniu z tematyką przeprowadzonego pilotażu, przytoczono pytania zadane respondentom, bowiem **spostreżenie lub przypisywanie osobom funkcyjnym niekompetencji oraz niedbałości w wykonaniu świadczonej nam usługi buduje sytuację dyskomfortu i zagrożenia dla powodzenia sprawy, jest przeciw naszym interesom.**

PYTANIAMI TYMI BYŁY: *Czy nauczyciele naprawdę znają się na tym, co robią, czy są fachowcami ? Czy lekarze w przychodni naprawdę znają się na tym, co robią, czy są fachowcami ? Czy policjanci naprawdę znają się na tym, co robią, czy są fachowcami ? Czy urzędnicy w gminie naprawdę znają się na tym, co robią, czy są fachowcami ?*

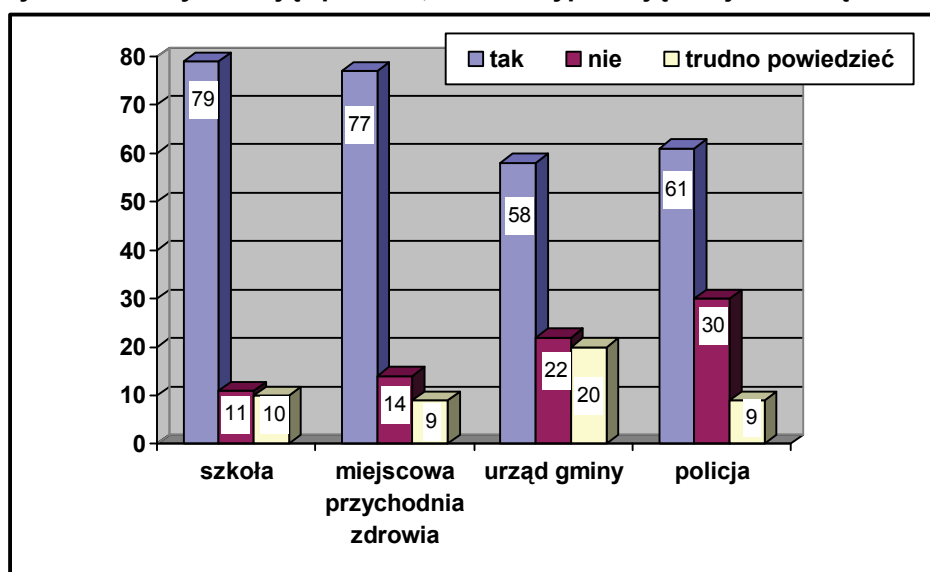
³¹ Szkoły, urzędy i służby publiczne w ocenie obywateli. CBOS. Komunikat z badań. Warszawa, kwiecień '94.

Oprócz tego, w stosunku do każdego z zawodów, zadawano drugie pytanie, a mianowicie: czy zdaniem respondenta przedstawicielom każdego z zawodów zależy na tym, żeby jak najlepiej wypełniać swoje zadanie.

Wyniki tych badań zostały skonkludowane następującym stwierdzeniem:

„Najwyżej ocenia się fachowość i sumienność pracy nauczycieli. Więcej wątpliwości budzą kompetencje i stosunek do pracy lekarzy. Stosunkowo duży odsetek ankietowanych ma zastrzeżenia do kompetencji zawodowych policjantów, wiele osób docenia jednak ich poświęcenie i rzetelność pracy. Najgorzej oceniani są pracownicy urzędów gminnych.” . Wyniki z tego sondażu zacytowano nie dla pokazania oceny wymienionych instytucji, ponieważ nie są to aktualne pomiary, ale dla zwrócenia uwagi na treść zadawanych pytań ¹

Rysunek 1. Czy działają sprawnie, dobrze wypełniają swoje obowiązki:

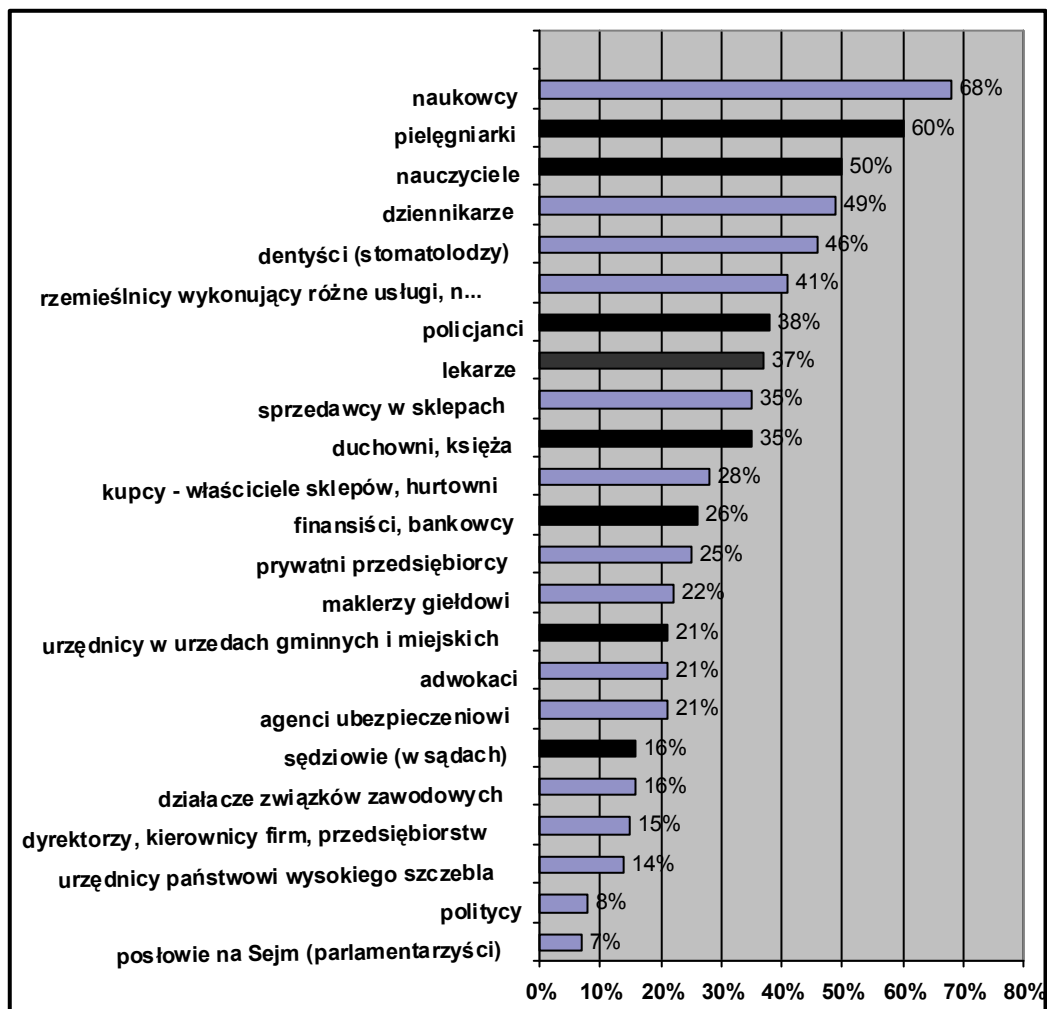


¹ Wynik w %, przeliczone w raporcie ze skal: „tak, wszyscy lub prawie wszyscy”, „tak, większość”, „niektórzy tak, niektórzy nie”, „raczej niewielu”, „prawie nikt”, „trudno powiedzieć”.

Przechodząc do sondaży najnowszych, mamy możliwość zbliżyć się do tematyki podjętej w własnej próbie empirycznej. Zwłaszcza, że **w tym przypadku ocenie poddano nie tylko kompetencje zawodowe i rzetelność w tym zakresie, ale też ocenę uczciwości i stosunku do usługobiorcy.** W ten sposób szacowaniem objęto wprost aspekty sfery moralnej, poziomu przyzwoitości zawodowej i międzyludzkiej. Możliwe jest posłużenie się treścią części zadawanych pytań dla opisu mentalności osób reprezentujących zawód i daną instytucję.

Poniżej kilka prób ilustrujących kontrolowanie (przez pomiar) **obszaru obywatelskości społeczeństwa.**

Rysunek 2. Uszeregowanie zawodów ze względu na pozytywne oceny uczciwości i rzetelności zawodowej (suma ocen „bardzo dobrze” i „raczej dobrze”)



Na rysunku 2 przedstawiono badania przeprowadzone przez CBOS w 2006 roku na reprezentatywnej próbie Polaków (n = 1011). Celem było zebranie **opinii na temat uczciwości i rzetelności zawodowej** przedstawicieli 22 profesji. Każda z profesji oceniana była w 5-punktowej skali od „bardzo nisko” do „bardzo wysoko”.

Wśród wymienionych profesji znajdujemy przedstawicieli funkcjonariuszy, których oceniano też w badaniach własnych. Zaznaczono je kolorem czarnym.

Z uzyskanego obrazu widać, że naukowcy, pielęgniarki i nauczyciele zdeklasowali ludzi władzy, działaczy związków zawodowych i sądownictwo, a rzetelność i uczciwość reprezentantów środowiska policji, lekarzy i kościoła, zdecydowała się uznać tylko 1/3 respondentów, z tej ogólnopolskiej próby 1011 osób.

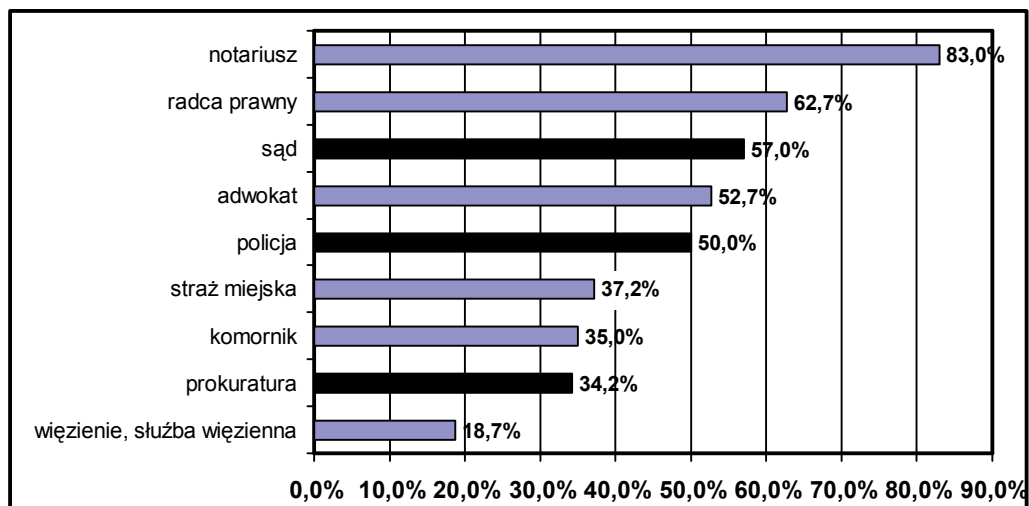
O rzetelności zawodowej i uczciwości można też wnioskować na podstawie zadowolenia z kontaktu z instytucją. W tym sensie podobny obraz uzyskujemy z sondażu na temat **zadowolenia z kontaktów z wybranymi instytucjami prawnymi lub ich przedstawicielami** (w naszych badaniach nadano im miano funkcjonariuszy). Dane na ten temat

zebrał CBOS i przedstawił w Komunikacie z badań z marca 2008 r. *ocena instytucji prawnych i poczucie bezpieczeństwa Polaków*.³²

pt. *Kontakty z prawem,*

Opinie na temat wspomnianego zadowolenia przedstawia rysunek 3. Także w tym przypadku kolorem czarnym oznaczono funkcjonariuszy uwzględnionych w badaniach własnych.

Rysunek 3. Zadowolenie z kontaktów z instytucjami prawnymi lub ich przedstawicielami



Według tego sondażu z kontaktu z sądem zadowolonych jest 57 % badanych, a z policją 50 %. Dane te nie dostarczają jednak wyjaśnień na czym ten kontakt polegał i od czego zależał. Wszelkie próby interpretacji pozostają domysłami..

Ostatnie z danych literaturowych dotyczą oceny sposobu funkcjonowania urzędników. Pochodzą one z raportu CBOS pt. *Z wizytą w urzędzie*.³³ Wyniki zawiera tabela 6 oraz rysunki 4 i 5. Dla uproszczenia, w tabeli 6 pominięto dane dotyczące starostwa powiatowego, ZUS-u, urzędu pracy i urzędu wojewódzkiego / marszałkowskiego.

Za istotną informację uznajemy tu rodzaj zadawanych pytań, czyli czego dotyczyły oceny.

³² *Kontakty z prawem, ocena instytucji prawnych i poczucie bezpieczeństwa Polaków*. CBOS. Komunikat z badań. „Warunki życiowe społeczeństwa polskiego : problemy i strategię”.Warszawa, marzec 2008 r.

³³ *Z wizytą w urzędzie – doświadczenia związane z załatwianiem spraw urzędowych*. Komunikat z badań. CBOS. Warszawa, październik 2007.

**Rysunek 4. Jak Pan(i) ocenił(a) pracę większości urzędników w Polsce ?
Czy urzędnicy na ogół:**

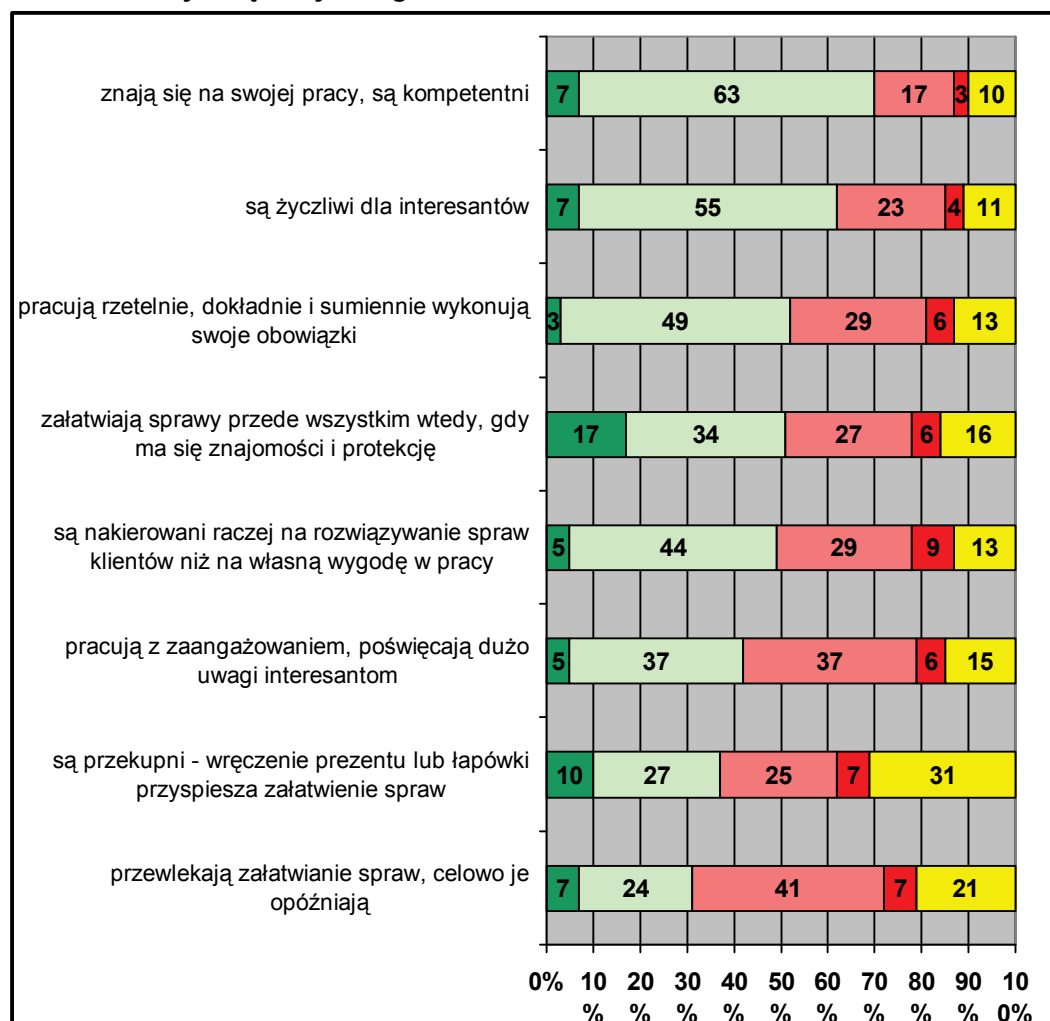
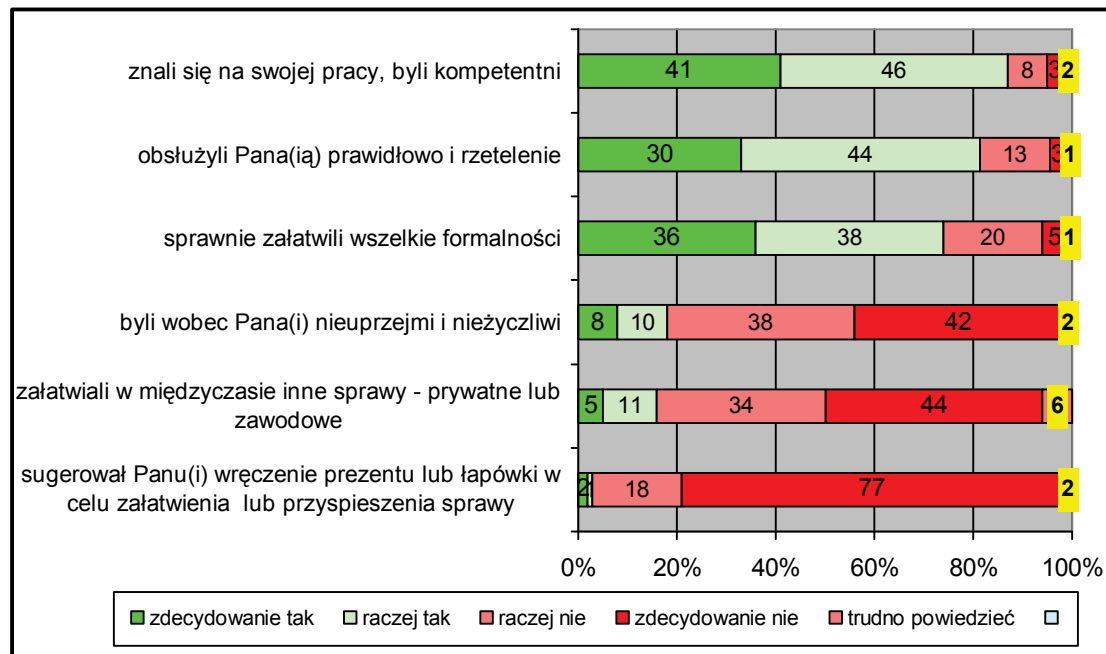


Tabela 6. Ocena obsługi w urzędzie

W jakim urzędzie załatwił(a) Pan(i) ostatnią konkretną sprawę ?	Czy urzędnik lub urzędnicy obsługujący Pana(ią) podczas załatwiania tej sprawy:					
	Znali się na swojej pracy, byli kompetentni	Obsłużyli Pana(ią) prawidłowo i rzetelnie	Sprawnie załatwili wszelkie formalności	Byli wobec Pana(i) nieuprzejmi i nieżyczliwi	Załatwiali w międzyczasie inne sprawy – prywatne lub zawodowe	Sugerowali Panu(i) wręczenie prezentu lub łapówki w celu załatwienia lub przyspieszenia sprawy
	w procentach					
Urząd dzielnicowy	100	100	87	13	6	0
Urząd gminny	93	89	82	18	13	5
Urząd skarbowy	90	92	76	18	17	3
Urząd miasta	88	88	70	19	17	4
...						
Inne urzędy	79	70	66	23	13	2

Rysunek 5. Czy urzędnik lub urzędniczy obsługujący Pana(ia) podczas załatwiania tej sprawy:



Po zsumowaniu ocen pozytywnych otrzymujemy następujący obraz: na ogół urzędnicy są kompetentni (70%), życzliwi (62%), rzetelni (52%), ale również załatwiają sprawniej, gdy ma się protekcję (51%), w 1/3 są przekupni i w znacznym stopniu nie przewlekają sprawy (48%). Według ostatnich osobistych doświadczeń respondentów urzędnicy są kompetentni (87%), obsługiwali rzetelnie (74%), sprawnie załatwiali formalności (74%). Negatywne opinie wystąpiły w znikomym procencie (rysunek 5).

PRÓBA EMPIRYCZNA

Z przeglądu literatury wynika, że w deklaracjach na temat *poczucia bezpieczeństwa* lub *spostrzeganego* albo *przewidywanego zagrożenia*, czy *doznawanego lęku*, **najczęściej wymieniane są problemy ogólnospołeczne, czasami wymieniane z nazwy instytucje lub służby, w ich szerokim znaczeniu.** Rzadziej w badaniach ogólnopolskich sondowano indywidualne stany i doświadczenia. Najbardziej znane jest przedsięwzięcie w postaci Polskiego Generalnego Sondażu Dobrostanu Psychicznego³⁴ oraz szerzej nieznane projekty dotyczące jakości życia, realizowane przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju³⁵

Zamierzamy „spersonifikować” organizacyjne twory i podjąć próbę oszacowania energii petenta, jaka jest niweczona lub jest psychologicznym kosztem, ponoszonym przez klienta instytucji usług publicznych.

³⁴ J. Czapiński, Polski Generalny Sondaż Dobrostanu Psychicznego. Badanie panelowe 1991 i 1992. Warszawa, maj 1993.

³⁵ UNDP, Jakość życia na poziomie lokalnym - ujęcie wskaźnikowe. Pod red. T. Borysa i P. Rogali. Warszawa 2008.

Ogólnie mówiąc, każdy z obywatelskich problemów ma swojego kreatora, każda z instytucji jest funkcjonalnie „ożywiona” personelem, realizującym cele instytucji, lub nim „uśpiona”. W ten sposób podjęta próbka empiryczna jest zwróceniem uwagi, że źródła utraty *poczucia bezpieczeństwa* albo przeżywanego *lęku*, czy tylko *dyskomfortu*, nie wynikają tylko z materii przepisów i struktur, czy złożoności sprawy, ale dają się też umiejscowić w zbiorze jakim są funkcjonariusze, zobowiązani kulturą instytucji, rzetelnie realizować cele instytucji.

Terminem „**funkcjonariusz**” określamy w tym miejscu pracownika, pełniącego jakąś funkcję wyznaczoną celami i specyfiką instytucji. Termin ten **zapóżyczamy od łac. *functio* ‘czynność’ od *fungi* ‘wykonywać; zarządzać; sprawować urząd’.**³⁶

Jako przedmiot oceny wybrano instytucje usług publicznych, a dokładniej: reprezentujących ich funkcjonariuszy do świadczenia tych usług, w tym też zobowiązani do bezpośredniego kontaktu z klientem.

Każda z uwzględnionych instytucji z założenia spełnia ważne cele, dla społeczeństwa jako całości i dla każdej jednostki z osobna. Działanie tych instytucji, nazwane *usługą publiczną*, ma też znamiona ogniw decyzyjnych, sprawowania władzy, nadzoru, egzekucji obowiązków obywatelskich itp., i tym samym - z natury rzeczy - mianowana „usługa” może się przekładać na utratę *poczucia bezpieczeństwa* lub *lęk* – lęk przed złą obsługą, lęk przed służbą z insygniami władzy, mundurem itd.

Pytaniem jest więc: w jakim stopniu usługodawcy, czyli funkcjonariusze instytucji usług publicznych (przyjmując roboczo taką nomenklaturę), odbierani są w ogólnym doświadczeniu, lub wyobrażeniu jednostkowym, jako osoby **naznaczone negatywnym odniesieniem do usługobiorcy, i można im przypisać miano o s ó b t o k s y c z n y c h.**

„John (Porter, muzyk) ma taką ... cechę, lęka się autorytetów,
np. policji. Stresują go panie w urzędach, w bankach.
Wiecznie się boi, że czegoś nie dopełnił, nie zrobił
– i że poniesie konsekwencje”
(Anita Lipnicka)

Do katalogu ocenianych instytucji usług publicznych wybrano funkcjonariuszy: **banku, uczelni, przychodni/szpitala, policji, sądu/prokuratury, samorządu, urzędu skarbowego i kościoła.**

W przeprowadzonym pilotażu uczestniczyły 32 osoby w wieku 21- 50 lat.

Warsztatowo i próbnie zastosowano eksperymentalne narzędzie o umownej nazwie „Anonimowa Skala TL 2008”, sporządzone na podstawie testu na **toksyczność osób**, autorstwa Lillian Glass.³⁷ Z tego testu wybrano po 10 twierdzeń dotyczących czterech sfer: ***uczuć*** (odczuwam), ***zachowań*** (mam ochotę), ***zmian fizycznych*** (sprawia, że:) i ***porozumiewania się*** (są tacy, że:).

Oprócz tego wykorzystano twierdzenia z testu Morrisa I. Steina (Self-description Test) do oszacowania *potrzeby bezpieczeństwa* oraz zadano rozbudowane pytanie o częstość antycypowania negatywnych reakcji funkcjonariuszy.

³⁶ W. Kopaliński, Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych. Wiedza Powszechna. Warszawa 1988.

³⁷ L. Glass, Toksyczni ludzie. Dom Wydawniczy REBIS. Poznań 2008.

Osoba badana, posługując się 6 stopniową skalą, określała w jakim stopniu doświadcza stanu lub może sobie wyobrazić ten stan, w kontakcie z każdym z funkcjonariuszy ośmiu wyżej wymienionych instytucji. Doświadczony stan opisany został w 40 twierdzeniach, składających się na cztery wyżej wymienione sfery: uczucia, zachowanie, zmiany fizyczne i porozumiewanie się (tabela 4). Arkusz z twierdzeniami zawierał następującą instrukcję, wskazującą rodzaj zadania i kroki, jakie należy wykonać:

Pomyśl przez chwilę o zachowaniach urzędników i funkcjonariuszy różnych instytucji i postaraj się opisać za pomocą tej prostej skali. Każda odpowiedź jest dobra jeśli tylko oddaj Twoje rzeczywiste odczucia. Odpowiedz szczerze.

W bezpośrednim kontakcie z funkcjonariuszami różnych instytucji, w których załatwiam swoją sprawę – lub , gdy mogę to sobie wyobrazić – doświadczam stanu, który ogólnie albo zazwyczaj przejawić się może w stopniu: bardzo dużym (5 pkt.), dużym (4), średnim (3), małym (2), bardzo małym (1) wcale nie (0).

Zestaw twierdzeń poprzedzało zdanie:

„Gdy ważna dla mnie sprawa zależy od osób decydujących o sposobie i możliwości jej załatwienia, to w kontakcie z tymi osobami (funkcjonariuszami) z ...

ODCZUWAM:

1. emocjonalny paraliż
2. zły nastrój
3. odbieranie mi poczucia własnej wartości
4. wprawianie mnie w zakłopotanie
5. wzbudzanie gniewu i irytacji
6. pozbawianie mnie energii i swoją bezsilność
7. powstawanie do nich odrazy
8. lekceważenie mnie
9. brak wzajemnego szacunku
10. wykorzystywanie moich uczuć

MAM OCHOTĘ:

1. uciec przed nimi
2. użyć siły
3. unikać spotkania tego funkcjonariusza
4. unikać złych zamiarów wobec mnie
5. udaremnić poniżanie mnie
6. zareagować agresywnie
7. być mniej uległym
8. pokazać swoje znaczenie
10. mieć sposób unikania tych funkcjonariuszy

SPRAWIA, ŻE:

1. mam ból głowy
2. odczuwam napięcie mięśni
3. serce bije mi szybciej, jak w panice
4. pocę się bardziej niż zazwyczaj
5. w rozmowie z nimi czuję uścisk w gardle
6. czuję brak energii lub słabnięcie
7. odczuwam niechęć przed dotknięciem
8. w jej obecności mam tiki powiek
9. ich zachowanie budzi moją odrazę
10. chciałbym więcej jej nie oglądać

SA TACY, ŻE:

1. starannie dobieram słowa
2. odczuwam ich szorstkość i agresywność
3. pokazując władzę podnoszą głos
4. w rozmowie brakuje mi słów
5. zamykam się w sobie
6. kwestionują każde moje słowo
7. znieważają mnie słownie
8. odczuwam spokój i ulgę, jak nie muszę kontaktować się
9. mam wrażenie, że kierują się oni odmiennym systemem wartości
10. mam wrażenie, że mówimy różnymi językami

Po zapoznaniu się z instrukcją, respondent wpisywał przy każdym z 40 twierdzeń punkt skali, określając tym samym, w jakim stopniu opisywany stan u niego **występuje lub może wystąpić w kontakcie z funkcjonariuszem danej instytucji.**

Żmudne przeliczenia punktów zastosowanej skali, pozwoliły na orientacyjne zilustrowanie przypisywanej toksyczności funkcjonariuszom wybranych instytucji.

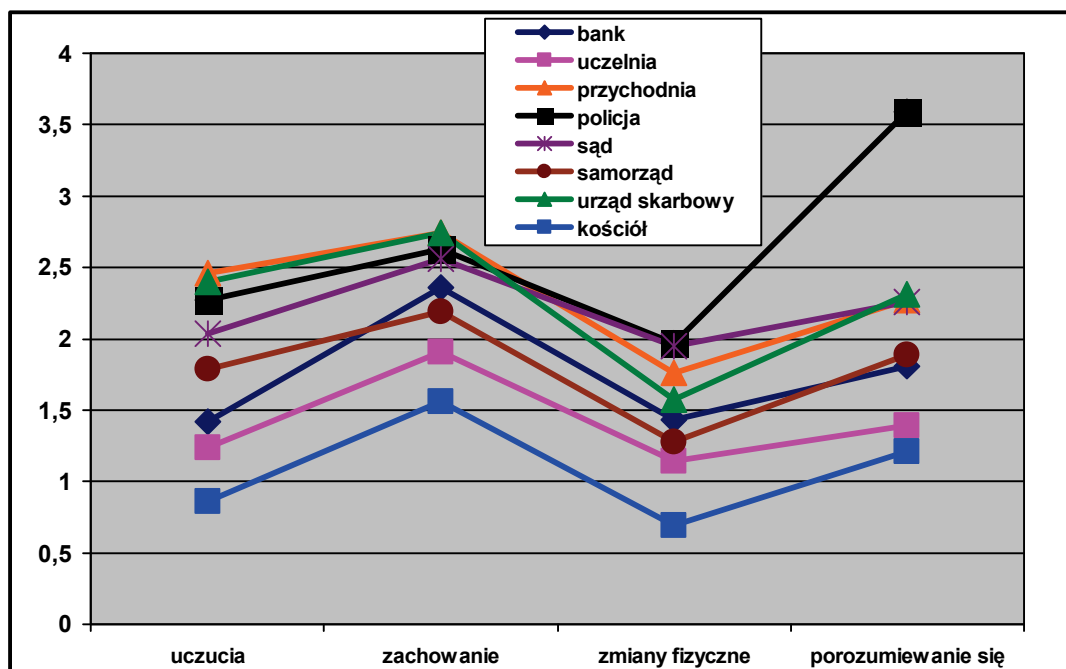
Otrzymane wskaźniki zestawiono w tabeli 7. Wynika z nich, że najbardziej toksycznymi funkcjonariuszami są przedstawiciele: policji, przychodni i/lub szpitala³⁸, oraz urzędu skarbowego i sądu i/lub prokuratury.

Tabela 7. Wskaźniki ogólnej toksyczności

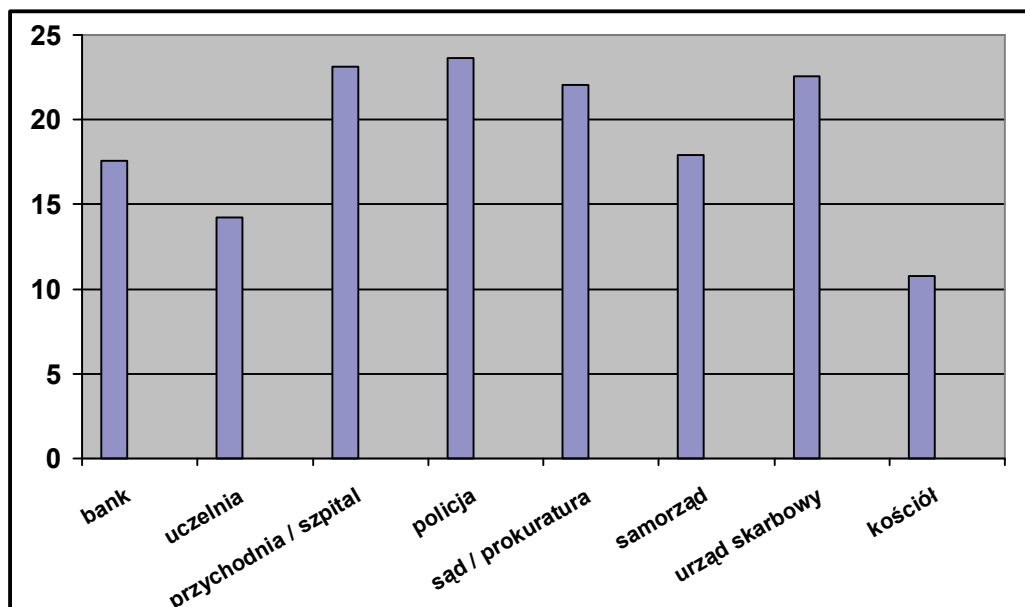
	uczucia	zachowanie	Zmiany fizyczne	Porozumiewanie się	ogółem
Bank	1,42	2,36	1,43	1,81	17,58
Uczelnia	1,24	1,91	1,14	1,39	14,22
Przychodnia	2,46	2,74	1,76	2,27	23,12
Policja	2,27	2,63	1,97	3,59	23,65
Sąd	2,04	2,56	1,95	2,26	22,05
Samorząd	1,79	2,19	1,28	1,89	17,91
Urząd skarbowy	2,40	2,74	1,57	2,31	22,59
Kościół	0,86	1,56	0,69	1,21	10,78
	18,12	23,38	14,76	19,67	

³⁸ **Zupełnie aktualne** : Z próbką takiego oglądu zapoznaje nas Z. Domaszek i P. Miączyński w tekście pt. Oceń swojego lekarza w sieci, „GazetaWyborcza” 29-30 listopada 2008 r.

Rysunek 6. Porównanie sfer toksyczności 8 zawodów



Rysunek 7. Wskaźniki ogólnej toksyczności (przez zsumowanie 4 czynników)



Pilotażowe wskaźniki toksyczności przypisywanej funkcjonariuszom różnych instytucji można próbować wyjaśniać, biorąc pod uwagę perspektywę obiektywnego stanu rzeczy lub subiektywnej

ogląd, albo konfrontując te dwie możliwości. Doświadczenie społeczne podpowiada, że wśród możliwych wyjaśnień znajdują się: **stereotypowe obrazy instytucji, cecha opresyjności działań, dysfunkcyjność służby, przewidywane zagrożenie, osobiste doświadczenia, rozpowszechniona opinia (fama), kultura bycia funkcjonariuszy i inne jego cechy profesjonalno-osobowościowe** (przy istniejących możliwościach wybór funkcjonariusza jest faktem znanym), **osobiste nadużycia, nadwrażliwość osobista, brak poczucia własnej wartości, i inne.**

Przy tej okazji warto przytoczyć uogólnienie dyskutujących polityków, uczestniczących w programie „Teraz My” (październik ‘2008): Jolanty Szymanek-Deresz i Marka Jurka, którzy stwierdzili, że **„obywatele obawiają się państwa, mają lęk przed władzą”** – w związku z przyjętym zakresem badań dodamy: że może to być lęk przed „wszelką władzą”, przed osobami pełniącymi jakąś funkcję czy świadczącymi jakąś usługę, nawet banalną, czyli przed osobami, od których czujemy się w danej sytuacji uzależnieni. Uzależnienie takie może być także jedynie obiektem wyobraźni.

Na marginesie problemu toksyczności funkcjonariuszy, wypada wspomnieć, że **same instytucje są stygmatyzowane** – słusznie czy niesłusznie, to inna sprawa, ale na pewno jest to zasługa czynnika ludzkiego.

Instytucje, o których mowa, podlegają systemowi ocen i kontroli, wewnętrznej i zewnętrznej, np. przez NIK, instancje wyższego szczebla, media. Problem w tym, które z tych informacji docierają do opinii publicznej i jakimi wskaźnikami operacjonalizuje się dokonywaną ocenę. Czy istniejący nadzór i system konsekwencji są naczyniami połączonymi. Jaką rangę w kulturze instytucji ma indywidualna odpowiedzialność i wymiana kadr, gdy konkurują kompetencje z układem towarzysko-partyjnym? Czy jakkolwiek wartością dla funkcjonariusza jest jego petent? Czy przeważa zasada, że instytucja ma zawsze rację?

Podobnych pytań można zadać więcej i o filozofii instytucji szeroko dyskutować

Przeprowadzone badania nad toksycznością funkcjonariuszy podjęto dla sprawdzenia, czy w relacjach z instytucjami usług publicznych i realizacji naszego, obywatelskiego interesu, mimo woli powstaje aura negatywnych emocji, wyrażająca się w konkretnych przejawach zakłócenia poczucia bezpieczeństwa. **Toksyczność osób** jest tu rozumiana zgodnie z opisem Lillian Glass. Oznacza taki **sposób wpływu przedstawiciela instytucji, który zakłóca różne elementy dobrego samopoczucia, deprymuje, odbiera siły samostanowienia, wywołuje niepokój, zakłóca panowanie nad sytuacją i kontrolę, uruchamia nieoczekiwane zachowania itp.** Szerszy kontekst skutków tego wpływu ilustruje zestaw 40 twierdzeń.

Podjętą próbę traktujemy jako zupełnie wstępne rozpoznanie. Ustosunkowując się do wyników z wymaganą ostrożnością (choćby ze względu na wielkość próby), należy jednak zauważyć, że nie są one pozbawione kilku twardych przesłanek. Zaliczyć do nich można to, że twierdzenia zawarte w zastosowanej liście 40 przejawów toksycznego oddziaływania, to w gruncie rzeczy w wielu przypadkach sformułowania ze skal diagnostycznych, opracowanych psychometrycznie, znormalizowanych, a zawartych w testach psychologicznych do badania lęku i stresu, poczucia własnej wartości, dyskomfortu psychicznego, poczucia bezpieczeństwa i zagrożenia, braku poczucia wpływu (mechanizm LOC - zewnętrzne poczucie kontroli).

W sprawie związku poczucia zagrożenia (utrata poczucia bezpieczeństwa) z mechanizmem LOC, natrafiliśmy na warte uwagi literaturowe stwierdzenia. D.J. Walmsley i G.J. Lewis³⁹ piszą: „*Jeśli chodzi o osobowość, cechą najsilniej związaną z reakcją na zagrożenie jest przypuszczalnie tzw. umiejscowienie poczucia kontroli (locus of control). Pozwala ona ocenić ludzi w zależności od tego, czy uważają, że na zdarzenie wpływa ich własne zachowanie, czy też zdarzenia są wytworem sił, nad którymi nie mają kontroli.*” Autorzy dalej cytują: „*Osoby wierzące we własną siłę wydają się pozytywniej nastawione do akcji zapobiegającej zagrożeniom, natomiast uważające, że nie mają wpływu na te zdarzenia opowiadają się raczej za akcjami naprawczymi (reparative action), podejmowanymi po zajściu groźnego zjawiska (Simpson-Housley, Bradshaw 1978)*”. Walmsley i Lewis wnikliwie podejmują problemy metodologiczne w badaniach zagrożeń. Do mechanizmu LOC nawiązują i przez wykorzystanie takiego oto stwierdzenia: „*Religia ... bywa istotna, gdyż gorliwi katolicy są skłonni traktować zagrożenia jako przejawy woli boskiej, będące tym samym poza zasięgiem ludzkiego oddziaływania (Abney, Hill 1966)*”.

Częściowym potwierdzeniem dla wyników odczuwanej toksyczności funkcjonariuszy instytucji publicznych są też odpowiedzi naszych respondentów na rozbudowane pytanie o następującej treści:

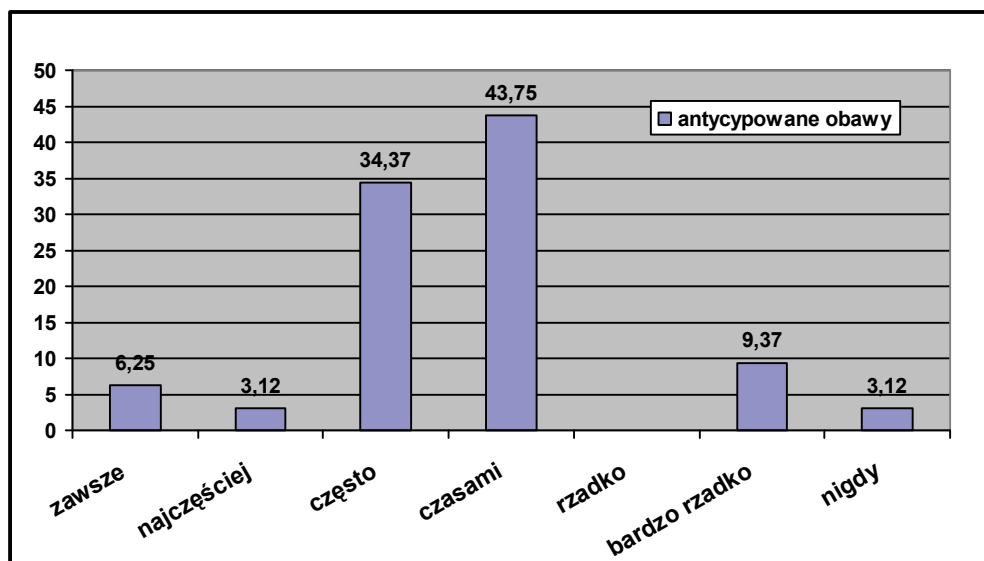
„Gdy mam występować jako klient, petent, osoba poszkodowana, albo nawet świadek sprawy, to z góry obawiam się, że spotkać mnie może:

lekceważenie, poniżanie, okazywanie władzy nade mną, bezduszość przedstawiciela instytucji, wymawianie się niemożnością, przedłużanie załatwienia, utrudnianie, itp.:”

Badani udzielali odpowiedzi przez wskazanie na skali jak często stan taki u nich występuje: *zawsze, najczęściej, często, czasami, rzadko, bardzo rzadko, nigdy*. Uzyskane wyniki przedstawiono na rysunku 7. Wynika z nich, że **ponad 40 % przeżywa taki staki stan: często, najczęściej i zawsze**. Ponieważ treść tego pytania opisuje sytuację, która stawia jednostkę wobec trudności i poniżających sytuacji, pytanie to także dostarczyło materiału na temat toksyczności funkcjonariuszy.

³⁹ D.J.Walmsley, G.J.Lewis, Geografia człowieka. Podejścia behawioralne. Wydawnictwo Naukowe PWN. Warszawa 1997, s. 184, 185.

Rysunek 8. Antycypowane obawy o poniżenie przez funkcjonariusza. Wyniki w %.



Konkludując w skrócie

1. **Potrzeba bezpieczeństwa** wpisana jest w człowieczeństwo, jej zapewnienie pozwala na uruchamianie motywacji wyższego rzędu, i jest odczuwana w każdej ze sfer życia – chciałoby się powiedzieć: „na każdym kroku”. Toksyczny funkcjonariusz zakłóci ten łańcuch sprawstwa.
2. Struktura czterech przyjętych sfer toksyczności (uczucia, zachowanie, zmiany fizyczne, porozumiewanie się), przypisywanej przedstawicielom analizowanych profesji, ma podobny obraz (rysunek 6). Odbiorcy usług publicznych, w kontakcie z funkcjonariuszami tych instytucji, najwyraźniej gotowi są reagować behawioralnie: w y c o f a n i e m , u c i e c z k ą l u b p r z e c i w d z i a ł a n i e m, natomiast największe trudności sprawia obszar wzajemnej k o m u n i k a c j i (rysunek 6 i zestaw twierdzeń – s. 15). Otrzymane rozpoznanie może być sugestią, że DEFICYT W SFERZE KOMUNIKACJI staje się poważną społeczną barierą nie tylko w nawiązywaniu obywatelskich więzi, ale również w realizowaniu indywidualnych potrzeb - czego konsekwencją jest dyskomfort i poczucie zagrożenia.
3. **Poczucie bezpieczeństwa** odczuwane jest w odniesieniu do wielu czynników, tymczasem zazwyczaj sprowadzane jest do problematyki ogólnie pojętego bezpieczeństwa terytorialnego, form przestępczości i w dalszej kolejności do utraty lub ograniczenia stanu zdrowia, oraz warunków egzystencji.
4. DO PROJEKTÓW I STUDIÓW NAD JAKOŚCIĄ ŻYCIA (od Programu Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju w Polsce - po realizację polskich samorządów) CORAZ ŚMIELEJ WPROWADZANE SĄ WSKAŹNIKI POSZERZAJĄCE SFERĘ BEZPIECZEŃSTWA .

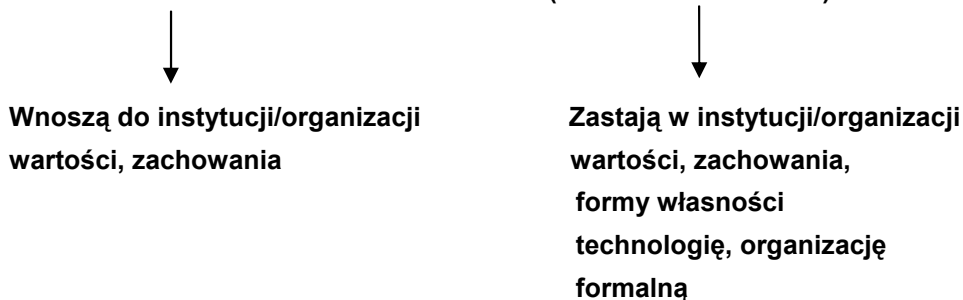
Przykłady:

kultura osobista policjantów, kompetencje policjantów, skuteczność załatwiania spraw, szybkość działania, gotowość do angażowania się w poprawę bezpieczeństwa (struktura wskaźników w Poznaniu), ocena sposobu zarządzania miastem, zaufanie do władz, poczucie wpływu na decyzje, agresja słowna i fizyczna (struktura wskaźników jakości w

Sopocie), porównanie sposobu obsługi w urzędzie miasta do obsługi w innych instytucjach i firmach prywatnych (ze wskaźników w Gliwicach), czym powinien cechować się pracownik urzędu miejskiego, a czym cechują się, czy wdrażany program „Tarcza” wpłynął na poprawę bezpieczeństwa (ze wskaźników w Jaworznie).

5. Przedstawioną próbką empiryczną zwrócono uwagę na energię jaka spala się niezauważenie przy okazji załatwiania spraw w instytucjach usług publicznych, w tym PODCZAS dochodzenia do swoich praw, CZĘSTO W SYTUACJACH subiektywnie KRYTYCZNYCH.
6. W *dobrze zorganizowanym państwie* powinno być widoczne zapewnianie poczucia bezpieczeństwa obywateli w każdym zakresie, od terytorialnego po osobiste. W instytucjach obsługujących i organizujących obywateli dla wspólnej, pomyślnej społecznej gry, oczekiwać można, że pomiędzy stronami widoczny będzie TRANSFER PRZYCHYLNÝCH POSTAW I UCZUĆ, NAWET GDY SPRAWY SĄ OBIEKTYWNE TRUDNE.
7. Rola, jaką przypada pełnić funkcjonariuszom, jest rolą reprezentacji instytucji i organizacji (czyli państwa). Oczekuje się, by pełniona była na najwyższym technicznym i międzyludzkim poziomie. „Takim samym”, jaki oczekuje się od sportowej, olimpijskiej reprezentacji Polski. Albo przynajmniej „ligi europejskiej”, w której wymiana transakcyjna pomiędzy organizacją i człowiekiem spełnia warunki określonej kultury.

8. INSTYTUCJE I ORGANIZACJE TO LUDZIE (FUNKCJONARIUSZE)⁴⁰ :



W garniturze tych wartości i zachowań poczucie / potrzeba posiadania i świadczenia bezpieczeństwa ma odpowiednie miejsce.

9. Pytanie, jak zmniejszyć wpływ toksycznych funkcjonariuszy, wśród czynników wpływających na jakość życia, pozostaje sprawą otwartą i godną badań jakościowych, wskazaną do umieszczenia w programach projektów edukacyjnych (szkoleniach)

PUBLIC SERVICES INSTITUTIONS AND PERSONAL FEELING OF SECURITY

The text contains: 1) a part of classics', Fromm and Maslow, attitude, 2) results of numerous surveys which illustrate sources and subjects of sense of security, threats, anxiety, 3) research on institution evaluation, professional honesty and reliability as well as, 4) own identification research on toxicity of clerks in public services clients' perception.

⁴⁰ Patrz. L. Zbiegień-Maciąg, *Kultura w organizacji*. Wydawnictwo naukowe PWN. Warszawa 1999.

BEZPIECZEŃSTWO PUBLICZNE A PROJEKTOWANIE BEZPIECZNYCH PRZESTRZENI

Współczesne bezpieczeństwo jest pojęciem złożonym i wieloaspektowym, przy czym stanowi zagadnienie fundamentalne dla systemów międzynarodowych, państwa i jednocześnie obywateli. Nie odnosi się już tylko i wyłącznie do bezpieczeństwa militarnego czy też polityczno-militarnego, ma wymiar znacznie szerszy. Stało się pojęciem kryjącym w sobie również kwestie bezpieczeństwa ekonomicznego, społecznego, eko-bio-meteo i publicznego.

Bezpieczeństwo narodowe i szeroka gama problemów związana z tym pojęciem stanowi tematykę wielu różnych konferencji, seminariów i narad. Wydarzenia w środowisku bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego przebiegają obecnie w sposób nieomal lawinowy, często chaotyczny i podkreślają tym samym ważność problematyki bezpieczeństwa w geostrategii i polityce państwa. Dla kształtowania bezpieczeństwa narodowego potrzebne jest zaangażowanie i współdziałanie wielu instytucji, urzędów, organizacji społecznych (pozarządowych - NGO`s, *Non Governmental Organizations*) uzupełnianych o szerokie spektrum uwarunkowań.

Tymczasem, określony ład w sferze życia publicznego, polegający na przestrzeganiu zasad współżycia społecznego, respektowania istniejących i powszechnie uznanych norm zachowania się w kontaktach społecznych i przy korzystaniu z urzędów publicznych stanowi istotę pojęcia bezpieczeństwo publiczne*. W najbardziej ogólnym zdefiniowaniu pojęcie bezpieczeństwa publicznego oznacza stan, w którym nie są popełniane przestępstwa, zwłaszcza przeciwko życiu, zdrowiu i mieniu. Na jego główną treść składają się dwa, ściśle zachodzące na siebie obszary:

- **porządek publiczny** – czyli uporządkowany odpowiednimi przepisami, wolny od zakłóceń bieg życia zbiorowego

- **spokój publiczny** – to niezakłócony stan równowagi psychicznej nieokreślonej liczby osób, przy czym wykroczenie przeciwko spokojowi publicznemu wywołują zakłócenia tego stanu (zaniepokojenie, oburzenie, itp. reakcje ludzi).

Współczesne bezpieczeństwo z jego szeroko rozumianą istotą stało się zjawiskiem, które frapuje już nie tylko wąskie kręgi ekspertów. Stało się ono obszarem zainteresowań coraz szerszego grona obywateli, a w tym również kręgów naukowych. Potrzebę bezpieczeństwa publicznego i wiążącego się z nim „porządku publicznego” należałoby zwięzić do takiego rozumienia jak to generalnie zostało przyjęte w nauce *criminal justice*, ale w życiu człowieka jest tak stare jak historia cywilizacji ludzkiej. Poza tym, bezpieczeństwo publiczne często jest określane jako sytuacja zapewniająca pełnię rozwoju osobistego jednostki w układzie społecznym i narodowym.

Kategorie pojęciowe „porządku publicznego” oraz „spokoju publicznego” są pojęciami niedookreślonymi i przez to bardzo trudnymi do precyzyjnego zdefiniowania, w związku z czym ich szczegółowe znaczenie nie zostało wyjaśnione w obowiązującym stanie prawnym. Oba pojęcia należy

rozumieć w szerokim znaczeniu. Również doktryna prawa definiuje pojęcie „porządku publicznego” i „spokoju publicznego” w szerokim znaczeniu,

Oba pojęcia są często używane zamiennie, ale chodzi o „stan dotyczący nie do końca precyzyjnie oznaczonego kręgu podmiotów, który zapewnia normalne i bez przeszkód funkcjonowanie życia społecznego w różnych dziedzinach”⁴¹. Pojęcia „porządek publiczny” i „spokój publiczny” można kojarzyć ze stanem obejmującym pewien ład w sferze życia publicznego, polegający na przestrzeganiu zasad współżycia społecznego, respektowaniu istniejących i powszechnie akceptowanych, norm zachowania w kontaktach społecznych i przy korzystaniu z urządzeń publicznych itp. Ogólnie mówiąc, chodzi o taki stan dotyczący nie oznaczonego kręgu podmiotów, który zapewnia normalne i bez nagłych przeszkód funkcjonowanie życia społecznego w „różnych dziedzinach”. Nie budzą więc wątpliwości wielowiekowe oczekiwania i dążenia ludzi do zapewnienia sobie wszelkimi sposobami i metodami bezpieczeństwa publicznego.

W okresie ostatnich trzydziestu lat coraz bardziej znaczącym staje się pojęcie i zasady oraz sztuka architektoniczna tzw. **projektowania bezpiecznych przestrzeni** (*CPTED – Crime Prevention Through Environmental Design*). Założenia koncepcji projektowania bezpiecznych przestrzeni są rozwijane głównie w USA, Kanadzie, Holandii, południowych landach Niemiec. W Wielkiej Brytanii koncepcja ta określana jest właśnie jako projektowanie bezpiecznych przestrzeni - *Secured by Design*.

Koncepcja, czy też idea bezpiecznych przestrzeni obejmuje szerokie obszary projektowania architektonicznego w połączeniu z zabezpieczeniami mechanicznymi i elektronicznymi oraz wytwarzanie poczucia społecznej więzi, jedności i odpowiedzialności ludzi za środowisko w którym żyją i mieszkają w celu ograniczenia czynów prawnie zabronionych. Jest to więc koncepcja mająca na celu dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom i poprawienie jakości ich życia. Mieści się w obszarze bezpieczeństwa publicznego. Są to więc metody interdyscyplinarnie łączące wiedzę z zakresu planowania przestrzennego, urbanistyki, architektury, psychologii, socjologii, kryminologii, a także techniki.

W sumie, główne cele operacyjne w realizacji projektów i przygotowywaniu konkretnych rozwiązań „bezpiecznego środowiska” przekładają się na problem bezpieczeństwa obywateli. Można wymienić kilka podstawowych, cząstkowych celów będących ogniskową nowoczesnego kształtowania swego otoczenia:

- ograniczenie intruzom wstępu do jasno określonej strefy prywatności;
- zmniejszenie (wykluczenie) aktów wandalizmu;
- znaczna redukcja czynów zabronionych (kradzieże, napady, porwania);
- stworzenie środowiska nieatrakcyjnego dla intruza, napastnika np. brak miejsc umożliwiających ukrycie się, zaczejenie itp.;
- wzmocnienie tożsamości i więzi społecznej wśród mieszkańców;
- ograniczenie ruchu (jego wyciszenie);
- stworzenie miejsca sprzyjającemu wypoczynku;

⁴¹ - szerzej, zob. *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Wyd. Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 602-603.

- wzmocnienie poczucia odpowiedzialności wśród mieszkańców za dobro wspólne;
- zmniejszenie aktywności Policji;
- zapewnienie szerokiego poczucia bezpieczeństwa, które jest jedną z głównych potrzeb człowieka

W Polsce od kilku lat pracuje się nad wprowadzeniem krajowego programu „**Bezpieczna Przestrzeń**”, wykorzystującego zaadaptowane do polskiego prawa i krajowych warunków oraz mentalności społeczeństwa, a także założenia i metody CPTED sprawdzone w praktyce na lokalnych społecznościach w Holandii, Wielkiej Brytanii i USA.

Program ten ma na celu projektowanie budynków i zarządzanie osiedlami w taki sposób, aby maksymalnie zwiększyć bezpieczeństwo mieszkańców i ograniczyć możliwości potencjalnych wandalów czy złodziei. W projekcie podkreślono wartość ochrony „przestrzeni publicznej” poprzez dopilnowanie szczegółów, takich jak sprawne oświetlenie ulic i klatek schodowych, projektowanie budynków bez niebezpiecznych załomków i wnęk oraz umieszczenie wokół bloków ławek i koszy na śmieci odpornych na zniszczenie. Zwrócono uwagę także na znaczenie szybkiego usuwania zniszczeń spowodowanych przez wandalów, aby nie stały się zachętą i inspiracją dla innych.

W projekcie jest także mowa o bezpiecznych, dobrze widocznych z okien parkingach oraz o „przejrzystym otoczeniu” Program jest pomysłowym, precyzyjnym i konsekwentnie opracowanym sposobem zadbania o bezpieczeństwo mieszkańców osiedli, bez konieczności zmiany prawa i dużych nakładów finansowych.

Koncepcja bezpiecznego projektowania przestrzeni, realizowana jest i przebiega według czterech strategii:

- **naturalny nadzór (obserwacja)** - polega na rozmieszczeniu oświetlenia, urządzeń, budynków, zieleni, aktywności ludzkiej w taki sposób, aby zwiększyć pole obserwacji otoczenia. Jeżeli nawet nikogo nie ma w pobliżu ewentualny napastnik może czuć się obserwowany (jest widoczny);

- **naturalna kontrola dostępu** - to sztuka rozmieszczenia wejść, wyjść, chodników, dobór odpowiedniego ogrodzenia i gatunków zieleni, które wyznaczają trasy publiczne i zapewniają ograniczony dostęp dla osób nieuprawnionych do stref prywatnych i tym samym zapewniają poczucie bezpieczeństwa osobom uprawnionym;

- **wyodrębnienie terenu** - to oddzielenie przestrzeni publicznej od niepublicznej za pomocą jednoznacznej granicy informującej o przynależności danego terenu. Strefy własności możemy wskazać przez odpowiednie usytuowanie chodników, płotów, ogrodzeń, budynków, znaków i napisów (w tym czytelnych tablic informacyjnych), doboru odpowiedniego koloru do oznaczeń stref;

- **zastosowanie technicznych środków ochrony i dostępu, zarządzanie i konserwacja** - chodzi tu o zastosowanie rozwiązań mechanicznych (odpowiednie rygle i zawiasy w drzwiach, wzmocnione szyby, kraty, rolety itp.) elektronicznych (sygnalizacja alarmowa, kontrola dostępu – wideo i domofony, telewizja dozorowa) w celu ochrony osobistej oraz dobra wspólnego.

Zarządzanie i konserwacja tych zabezpieczeń oraz wszystkich pozostałych elementów fizycznej przestrzeni zapewnia poczucie troski o własność i dobro wspólne, a także zniechęca do popełniania czynów zabronionych. Użyte środki oraz konieczność dokonywania ich okresowej konserwacji powinny być uwzględnione już w procesie projektowania.

Można powiedzieć ogólnie, że w tej metodzie najważniejsze są rozwiązania architektoniczno-urbanistyczne, oświetlenie i środki techniczne. Jednak następnym etapem powinna być konsolidacja lokalnej społeczności, utworzenie zgranej wspólnoty mieszkańców.

Bardzo ważną rolę – zwykle niedoceniającą przez techników – ma także stworzenie w osiedlu miejsc aktywności sąsiedzkiej oraz kreowanie wydarzeń wpływających na integrację i zacieśnienie więzi społecznych. Tak powstaje lokalna społeczność odpowiedzialna za dobro wspólne i dobrze rozumiejąca problem bezpieczeństwa.

Korzyści wynikające z projektowania i realizacji koncepcji „bezpiecznego środowiska” nie zawsze są wymierne, ale na pewno poprawiają komfort psychiczny mieszkańców, dają poczucie bezpieczeństwa:

- wymierne dla deweloperów ponieważ ludzie wolą korzystać ze sprawdzonych rozwiązań gwarantujących bezpieczeństwo;
- na osiedlach takich wzrasta dynamika społeczna (powstaje wspólnota, ludzie są otwarci);
- dobro wspólne nie jest zagrożone przez akty wandalizmu;
- jak wykazuje statystyka, lokale na osiedlach wyróżnionych certyfikatem bezpieczeństwa zyskują ok. 15% na wartości;
- radykalnie maleje ilość czynów zabronionych;
- zmniejsza się ryzyko wiktymalizacji.

W rejonie otwockim, na bazie rozwoju budownictwa indywidualnego i komunalnego są podejmowane od kilku lat działania zmierzające do poprawy estetyki oraz funkcjonalności budynków prywatnych i użyteczności publicznej poprzez projektowanie nowych rozwiązań architektonicznych. Wpisują się one, chociaż raczej nieświadomie i nieśmiało w realizację koncepcji „bezpiecznych przestrzeni” (np. zdjęcie 1 i 2).

Zdjęcie nr 1. Segmenty na Osiedlu Żeromskiego
w Otwocku /realizacja: Przedsiębiorstwo
Budowlane „Stocki” Sp. z o.o./

Zdjęcie nr 2. Przedszkole w m. Józefów /realizacja:
Przedsiębiorstwo Budowlane „Stocki” Sp. z o.o./

Należy uznać, że w Polsce działania na rzecz kształtowania „bezpiecznych przestrzeni” są mało popularne, nie uświadamiane w szerszej skali. Wynika ten fakt zapewne z małej aktywności ludzi (mieszkańców) do angażowania się w jakiegokolwiek działania społeczne.

PUBLIC SECURITY AND DESIGNING SAFE SPACE

The author presented dissertation on Public security and designing safe space. In the introduction, multi-aspect, complexity and great significance of contemporary security as a social phenomenon have been highlighted. Comprehension of public security notion has been explained. Then, a concept of safe space and national program Safe Space have been presented that is a realization of that concept among other in Otwock and Józefów.

BEZPIECZEŃSTWO LOKALNE JAKO ZADANIE GMINY W PERSPEKTYWIE REGULACJI W PRAWIE RZYMSKIM I POLSKIM STUDIUM PRAWNO-ADMINISTRACYJNE

1. Wprowadzenie

Potrzeba bezpieczeństwa stała się jedną z podstawowych wartości współczesnej demokracji. Wzrost znaczenia tej wartości został wymuszony przez fakt pojawienia się licznych zagrożeń, które nie istniały lub istniały w nieznacznym stopniu w systemach totalitarnych (w faszyzmie czy komunizmie), oraz w feudalizmie. Kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego nie podnosi się również w państwach czy kręgach kulturowych związanych z islamem czy też innymi religiami Azji⁴². W tych systemach odpowiedzialnym za zagwarantowanie bezpieczeństwa w państwie był król, sekretarz partii czy kanclerz Rzeszy. W systemach teokratycznych gwarantem bezpieczeństwa i wyznacznikiem zagrożeń są funkcjonariusze religii. To oni, często jednoosobowo, określali i określają poziom tego bezpieczeństwa i rodzaje zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych⁴³.

Współczesna demokracja niesie ze sobą zmianę w rozumieniu kwestii bezpieczeństwa. Niewątpliwym wpływem na taki kształt bezpieczeństwa i jego potrzeby przez jednostkę czy społeczeństwo, jest kultura europejska, zbudowana na wartościach filozofii greckiej, prawa rzymskiego i chrześcijaństwa.⁴⁴ To dzięki tym pierwiastkom kulturowym, każdy człowiek ma poczucie niezwyklej wartości swojego życia, a w konsekwencji potrzeby jego ochrony⁴⁵. Nie jesteśmy już częścią natury, stąd również przed tą naturą należy się chronić.

Prawo rzymskie czy ustrój państwa rzymskiego nie zajmowało się wprost bezpieczeństwem wewnętrznym. Na pierwszym miejscu było bezpieczeństwo zewnętrzne, czyli militarne, zapewnienie pokoju w najodleglejszych prowincjach. Niemniej jednak również na poziomie lokalnym były podejmowane liczne działania zmierzające do zagwarantowania bezpieczeństwa lokalnego. Warto wiedzieć, że to właśnie w antycznym Rzymie powstała doskonała organizacja systemu municypiów czyli odpowiednika współczesnych gmin.⁴⁶ Podejmując się badań nad bezpieczeństwem autonomii lokalnych w Rzymie można również odnieść się do współczesnych problemów bezpieczeństwa w

⁴² Zob. K. Górak-Sosnowska, *W kręgu kultury islamu*, Warszawa 2007, s. 15 n.

⁴³ W czasach realnego socjalizmu ludzie szli po pomoc najczęściej do lokalnego sekretarza partii, bowiem byli przekonani o jego nadzwyczajnych uprawnieniach, dzięki którym był w stanie zagwarantować również i bezpieczeństwo tak lokalnej społeczności jak i jednostce.

⁴⁴ Chrześcijaństwo, prawo rzymskie oraz filozofia grecka stanowią podstawy kultury europejskiej. Niektórzy dodają jeszcze judaizm. Zob. H. Kupiszewski, *Prawo Rzymie a współczesność*, Warszawa 1988, s. 11 n.

⁴⁵ Filozofia grecka wniosła do naszej kultury pojęcia abstrakcyjne, do których należy bezpieczeństwo. Prawo rzymskie wprowadziło obiektywną regulację stosunków międzyludzkich zwanych normami prawnymi. Chrześcijaństwo zaś zrodziło przekonanie o wielkiej godności człowieka, dla którego Bóg umarł, aby tego człowieka zbawić. Tylko człowiek otrzyma życia wieczne. To przekonanie o niezwyklej godności człowieka, dzisiaj posiada każdy człowiek w naszym kręgu kulturowym, niezależnie czy jest chrześcijaninem czy też nie.

⁴⁶ Antyczny świat był oparty o system miast państwa – *polis*. Po wcieleniu ich do Imperium Rzymskiego miasta te zachowały pewną autonomię i myły nazywane municypiami. Stały się pierwowzorem współczesnych gmin. Ich organizacja była określana w ustawach municypalnych. Przykłady takich ustaw zob. B. Sitek, *Lex Coloniae Genetivae seu Ursonensis i lex Imita. Ustawy municypalne antycznego Rzymu. Tekst, tłumaczenie i komentarz*, Poznań 2008.

gminach. Badania takie są użyteczne dla ukazania procesu uświadamiania sobie przez człowieka kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego.

Konieczność wyjaśnienia pojęć mówi, że bezpieczeństwo dzieli się na bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe, zaś to pierwsze na wewnętrzne i publiczne (zewnętrzne)⁴⁷. Według H. Koleckiego, bezpieczeństwo wewnętrzne może być spostrzegane z punktu widzenia jednostki, społeczeństwa, a także z punktu widzenia konstytucyjnych obowiązków państwa wobec narodu czy lokalnych społeczności. Stąd mówi się o bezpieczeństwie krajowym czy lokalnym. Dla naszych rozważań znaczenie podstawowe posiada bezpieczeństwo lokalne⁴⁸. O nim też będzie mowa w dalszej części tej pracy.

2. Bezpieczeństwo lokalne (gminne) w świetle prawa polskiego

W świetle polskiego prawa samorządowego zagwarantowanie bezpieczeństwa lokalnego w dużej mierze spoczywa na samorządzie gminnym. Analiza zadań gminy, określonych w art. 7 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁹ pozwala na krótką charakterystykę tych zadań pod kątem ładu i porządku publicznego.

Podstawowym zadaniem gminy jest zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (art. 7, ust. 1, pkt. 14). W tym przypadku przez porządek publiczny należy rozumieć bezpieczeństwo publiczne w zakresie katastrof i klęsk żywiołowych, zgromadzeń i imprez masowych oraz bezpieczeństwo w miejscach publicznych (parkach, placach i ulicach).⁵⁰ W większości tych przypadków gmina posługuje się służbami administracji zespolonej. W zakresie bezpieczeństwa podczas imprez masowych oraz bezpieczeństwa w miejscach publicznych odpowiedzialna jest powiatowa komenda policji. Na podstawie art. 8a ust. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o policji⁵¹, powiatowy komendant może tworzyć rewiry w dzielnicach lub komisariaty w poszczególnych gminach. To właśnie te jednostki są odpowiedzialne za zagwarantowanie bezpieczeństwa w poszczególnych gminach. Chociaż jednostki te są umiejscowione w strukturze podległej Ministrowi Spraw Wewnętrznych, to jednak na zasadzie współdziałania również gmina może uczestniczyć w zagwarantowaniu bezpieczeństwa lokalnego. W tym celu gmina wraz z odpowiednimi strukturami administracyjnymi ustala wspólne przedsięwzięcia, oraz określa zasady wspólnego ich finansowania.⁵²

Na podstawie art. 14 ust. 5 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁵³ wójt jest zobowiązany do koordynacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Bezpieczeństwo pożarowe gwarantują dwie instytucje, tj. Państwowa Straż Pożarna oraz Ochotnicza Straż Pożarna. Na podstawie art. 13 ust. 6 pkt. 8 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej⁵⁴ zadanie

⁴⁷ Należy jednak stwierdzić, że w literaturze istnieją jednak pewne rozbieżności, co do koncepcji podziału rodzajów bezpieczeństwa. Inaczej to widzi W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo narodowe u progu XXI wieku*, Journal of Modern Science. Zeszyty Naukowo-dydaktyczne WSGE, t. 1/4/2008, s. 1 n. a inaczej to widzi H. Kolecki, *Pojęcie i rodzaje bezpieczeństwa na poziomie społeczności lokalnych z punktu widzenia straży miejskich i gminnych*, [w:] <http://com.home.pl/dobrauczelnia.pl/upload/File/KOLECKI.pdf> [11.10.2008].

⁴⁸ Zob. H. Kolecki, *op. cit.*, s. 25.

⁴⁹ Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.

⁵⁰ Zob. H. Kolecki, *op. cit.*, s. 25.

⁵¹ Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.

⁵² Zob. A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym, Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 1999, s. 64 n.; M. Chmaj (red.), *Państwo, ustrój, samorząd terytorialny*, Lublin 1997, s. 154 n.

⁵³ Dz. U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351 z późn. zm.

⁵⁴ Dz. U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400 z późn. zm.

zapewnienia ochrony przeciwpożarowej spoczywa na Powiatowej Komendzie Straży Pożarnej. Jednak w gminach może być zatrudniony gminny komendant ochrony przeciwpożarowej, który w imieniu gminy współdziała z Komendą Powiatową w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa pożarowego na terenie gminy.

Bezpieczeństwo publiczne gmina może również zabezpieczyć poprzez stworzenie formacji straży miejskiej czy gminnej. Według art. 1 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych⁵⁵ *do ochrony porządku publicznego na terenie gminy może być utworzona samorządowa umundurowana formacja - straż gminna*. W następnym akapicie został wyraźnie określony cel tej formacji w następujących słowach: *Straż spełnia służebną rolę wobec społeczności lokalnej, wykonując swe zadania z poszanowaniem godności i praw obywateli*. W art. 11 tejże ustawy zostały wyliczone szczegółowo zadania straży, do których należy m.in. ochrona porządku i spokoju publicznego, kontrola ruchu drogowego, ochrona obiektów komunalnych i użyteczności publicznej, zapewnienie spokoju podczas zgromadzeń publicznych oraz informowanie społeczności o zagrożeniach dla bezpieczeństwa publicznego.

Art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym został uzupełniony przez art. 29 pkt 1 ustawy z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej⁵⁶. Odtąd na gminie spoczywa również zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego lokalnej społeczności. Wójt może wydawać polecenia wiążące organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych utworzonych przez gminę, kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej działających na obszarze gminy oraz kierownikom jednostek organizacyjnych czasowo przekazanych przez właściwe organy do jego dyspozycji i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy.⁵⁷

Można wskazać również na obszary bezpieczeństwa wewnętrznego, za które odpowiedzialna jest gmina. I tak, za bezpieczeństwo ekologiczne odpowiadają wydziały ds. ochrony środowiska. Ich zadaniem jest przygotowanie gminnego programu ochrony środowiska oraz wydawanie decyzji dotyczących środowiska naturalnego⁵⁸. Swoistym obszarem bezpieczeństwa jest grzebanie osób zmarłych. Na podstawie art. 1 ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i grzebaniu zmarłych⁵⁹ gmina ma obowiązek zakładanie i rozszerzanie cmentarzy komunalnych.⁶⁰

Poziom bezpieczeństwa w gminie zależy również od polityki lokalnej władzy w zakresie rozwoju gospodarczego. Do nich zalicza się sprowadzanie inwestorów tworzących miejsca pracy i podnoszących tym samym atrakcyjność i bezpieczeństwo gminy. Ważne jest również organizowanie przez gminę zajęć pozaszkolnych, które angażują młodzież i dzieci, uniemożliwiając tym samym ich werbowanie do działań przestępczych. Inicjatywy te mogą być prowadzone wspólnie z jednostkami administracji zespolonej oraz z organizacjami pozarządowymi czy kościołami⁶¹.

⁵⁵ Dz. U. z 1997 r. Nr 123, poz. 779 z późn. zm.

⁵⁶ Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558.

⁵⁷ Zob. J. Korczak, *Ewolucja gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia 2002, s. 91.

⁵⁸ Art. 17 ust. 3 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627).

⁵⁹ Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

⁶⁰ Zob. A. Sobczak, *Organizowanie oraz zarządzanie cmentarzami wyznaniowymi w polskim prawie cywilnym*, [w:] <http://mateusz.pl/czytelnia/as-cmentarze.htm> [14.10.2008].

⁶¹ Zob. Ł. Sobiech, *Bezpieczeństwo i porządek publiczny w gminie*, Gazeta Prawna nr 65 z dnia 2008-04.02, s. 1; K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000, s. 125 n.

3. Rodzaje zagrożeń w municypiach w świetle ustaw municypalnych⁶²

Koncepcja bezpieczeństwa publicznego jest nierozłącznie powiązana z poczuciem bezpieczeństwa i stopniem zagrożenia. Poczucie bezpieczeństwa w starożytnym Rzymie było zróżnicowane. Najwyższy stopień bezpieczeństwa niewątpliwie był odczuwalny w samym Rzymie, w mieście znajdującym się w samym centrum imperium. Nie chodzi naturalnie o zagrożenie militarne lecz zagrożenia wewnętrzne, takie jak: zaproszenie ogniem, utrudnienia w ruchu drogowym, nielegalne zgromadzenia, odpady miejskie, przestępczość zorganizowana i inne. Ze względu na istniejące liczne służby porządkowe, poczucie zagrożenia w Rzymie było znacznie mniejsze niż na prowincji.

3.1. Zagrożenia w ruchu drogowym

Istotnym elementem składowym bezpieczeństwa transportu jest bezpieczeństwo ruchu drogowego. Ten rodzaj bezpieczeństwa zależy m.in. do infrastruktury technicznej oraz kontroli ruchu drogowego. Współcześnie w zakresie infrastruktury technicznej stosowane są najnowsze technologie budowy dróg i zabezpieczeń⁶³.

W prawie municypalnym występują dwa rodzaje regulacji prawnych będących podstawą do realizacji bezpieczeństwa transportu na poziomie lokalnym. Pierwszy z nich dotyczył obowiązku utrzymania dróg gminnych w należytym stanie oraz zakaz zajmowania dróg lub placów przez osoby do tego nieupoważnione. Druga regulacja dotyczyła ruchu drogowym w mieście.

Na podstawie cap. 82 *lex Irnitana*⁶⁴ wiemy, że na organach municypium, w szczególności na duumwirach⁶⁵, ciążył obowiązek utrzymania dróg municypalnych w należytym stanie. W tym celu podejmowano działania mające na celu budowę dróg municypalnych lub ich przebudowę. Uprawnienia tych urzędników dotyczyły wyłącznie dróg miejskich. Obowiązek utrzymania dróg znajdujących się poza murami miasta należał do uprawnień organów centralnych, np. *curatores* w okresie cesarskim, lub władz regionalnych czyli namiestników prowincji.

Prowadzone prace nie powinny naruszać interesu osób prywatnych. W tym przypadku, chodziło nie tylko o nie zajmowanie gruntów prywatnych pod drogę publiczną, ale również o takie prowadzenie prac, aby nie zostało dokonane umniejszenie wartości gruntów prywatnych położonych przy drodze publicznej.⁶⁶ Jak widzimy, już w czasach antycznych, przy realizacji prac publicznych

⁶² Każde municypium otrzymywało od senatu rzymskiego lub cesarza ustawę zwaną *lex municipalis*. Treść takiej ustawy była spisywana w Rzymie na tablicy kamiennej lub spiżowej. Następnie była przekazywana danemu miastu, jako prawo lokalne. W Rzymie istniał najprawdopodobniej pierwowzór takich ustaw, bowiem różnica pomiędzy nimi nie była wielka. Do dzisiaj zachowały liczne fragmenty takich ustaw, m.in. *lex Irnitana*, *lex Urosnensis*, *lex Malecitana* czy *lex Salpensiana*. Polskie tłumaczenia takich ustaw zob. B. Sitek, *Tabula Heracleensis (lex Iulia municipalis). Tekst, tłumaczenie, komentarz*, Olsztyn 2006; Idem, *Lex Coloniae Genetivae Iuliae*, op. cit.

⁶³ Zob. <http://www.cupt.gov.pl/artykuly/dzialanie-8-1-bezpieczenstwo-ruchu-drogowego> [14.10.2008].

⁶⁴ *Lex Irnitana* pochodzi z czasów cesarza Domicjana, czyli z ok. 80 r. po Chr. Irni była to niewielka miejscowość położona w dzisiejszej Andaluzji na południu Hiszpanii.

⁶⁵ W niektórych miastach uprawnienie to posiadali edylowie, np. w Taranto (*lex Tarentina*, cap. 5). Duumwirowie są odpowiednikami współczesnego wójta. Z tym jednak, że na urzędzie było zawsze dwóch urzędników posiadających taki sam zakres uprawnień, był to urząd roczny i nieodpłatny. Zob. B. Sitek, *Organy Władzy w municypium Irni. Ze studiów nad prawem municypalnym w Starożytnym Rzymie*, Journal of Modern Science, 1/11/2005, s. 21-42; A. Degrassi, *Sul duovirato nei municipi italici*, [w:] Omaggio lui C. Daiciviciu, Bucarest 1960, s. 141 n.

⁶⁶ Zob. A. Kränzlein, *Sine iniura privatorum*, [w:] Festschrift für G. Wesener, Graz 1992, s. 279.

respektowano własność prywatną gruntów. Stąd w przypadku konieczności budowy drogi municypalnej, ograny władzy mogły odkupić od osób prywatnych potrzebne fragmenty gruntu za odpowiednim wynagrodzeniem.

Na organach władzy municypalnej spoczywał obowiązek budowy i naprawy głównych dróg municypalnych. Oczyszczanie zaś tych dróg z nieczystości, zwłaszcza z wody deszczowej oraz drobne naprawy spoczywały na właścicielach posesji przylegających do drogi municypalnej. Taki obowiązek wynika m.in. z ll. 29-31 *Tabula Heracleensis*. Zakres przedmiotowy tego obowiązku obejmował cały fragment drogi biegnący przed posesją. Jeżeli po drugiej stronie tej drogi położona była inna nieruchomość, wówczas obowiązek utrzymania drogi rozkładał się po połowie. Jeszcze inne rozwiązanie było stosowane wówczas, gdy po jednej stronie drogi znajdowała się posesja prywatna, zaś po drugiej obiekt użyteczności publicznej, np. świątynia, teatr lub budynek municypalny. W tym przypadku prywatny miał obowiązek utrzymania drogi jedynie do połowy, zaś pozostałą część utrzymywano na koszt municypium.

Nie wywiązanie się z tego obowiązku przez osobę prywatną dawało władzom municypalnym prawo wydzierżawienia, czyli zlecenia wykonania koniecznych prac na drodze firmom wyspecjalizowanym (*redemptores*) na koszt zobowiązanego. Takie prace były zlecane w drodze licytacji (*licitatio*)⁶⁷, procedurze podobnej do współczesnego systemu zamówień publicznych. Wszczęcie tej procedury rozpoczynało się od administracyjnego powiadomienia osoby zainteresowanej. W barku jej odpowiedzi, dokonywano stosownego ogłoszenia publicznego i urzędnik dokonywał wyboru odpowiedniej firmy. Niezapłacenie zobowiązanego za wykonaną usługę przed jego posesją, rodziło roszczenie do sądu⁶⁸.

Drugim elementem bezpieczeństwa transportu w Rzymie było wprowadzenie regulacji prawnych dotyczących ograniczenia ruchu pojazdów w mieście. I tak, w *Tabula Heracleensis* ll. 56-61 znajduje się zakaz poruszania się w ciągu dnia po mieście pojazdów ciężarowych, tzw. wozów ładownych (*plostra*), czyli dzisiejszych ciężarówek czy tirów. Pojazdy wywożące gruz i inne ładunki mogły poruszać się tylko nocą, a więc po zachodzie słońca. Od tego zakazu istniały liczne wyjątki, które dotyczyły pojazdów wojskowych czy wiozących dostojników państwowych na uroczystości. Ponadto, na podstawie *lex Oppia sumptuaria* z 215 r. przed Chr. wprowadzono zakaz poruszania się kobiet pojazdami konnymi w ciągu dnia po mieście. Racją do wprowadzenia tego zakazu było ograniczenie kobiet w nadmiernym korzystaniu z bogactwa. Z czasem racja ta zmieniła się, i w ten sposób chciano ograniczyć nadmierny ruch pojazdów konnych na ulicach Rzymu i municypiów. Należy wiedzieć, że ulice te były wąskie, a większość mieszkańców chodziła pieszo. Nierzadko municypia te były to dość liczne miejscowości, mające nawet po 60 tys. mieszkańców⁶⁹.

⁶⁷ Zob. Th. Mayer-Maly, *Locatio conductio. Eine Untersuchung zum klassischen römischen Recht*, München 1956, s. 50 i n.; H. Kaufmann, *Die Altrömische Miete. Ihre Zusammenhänge mit Gesellschaft, Wirtschaft und staatlicher Vermögensverwaltung*, Köln 1964, s. 248 i n.

⁶⁸ O procedurze wydzierżawiania obowiązku utrzymania drogi przed posesjami zob. B. Sitek, *Tabula Heracleensis, op. cit.*, s. 38 n.; Zob. A. Triscioglio, „*Sarta tecta, ultratributa, opus publicum faciendum locare*”. *Sugli appalti relativi alle opere pubbliche nell'età repubblicana e augustea*, Napoli 1998, s. 76 i n. Zob. również A. Daguet-Gagey, *Les Opera Publica à Rome (180-305 ap. J.-C.)*, Paris 1997, s. 224 i n.

⁶⁹ Również w okresie późniejszym wydawane były regulacje prawne dotyczące ruchu drogowego. Ulpian (28 *ad ed.*; D. 13,6,15 *fi.*) napisał, że *...quia non omnia loca vehiculi teneam* (...ponieważ nie we wszystkich miejscach pojazdy mogą się znajdować). Zaś w konstytucji z 386 roku (C. 11.20.1) jest mowa o pozwoleniu na wjazd do miasta bez ograniczeń dla osób piastujących wyższe stanowiska: *Omnes honorati seu civilium seu militarium*

3.2. Bezpieczeństwo zgromadzeń i widowisk publicznych

Życie społeczne w municypiach było dość bogate. Do obowiązków władz municypalnych należało organizowanie występów teatralnych, zawodów sportowych. Organizowano stowarzyszenia religijne, dobroczynne czy rzemieślnicze. W celach politycznych, tak jak współcześnie, organizowano zebrania polityczne.⁷⁰ To bogactwo organizacji publicznych i społecznych rodziło różnego rodzaju nieprawidłowości i zagrożenia dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Pierwszą poważną ingerencją państwa w nieprawidłowo funkcjonujące stowarzyszenia była uchwała senatu z 186 r. przed Chr. *senatus consultum de Bacchanalibus*, na podstawie której zostały zakazane stowarzyszenia bachiczne ze względu na demoralizujący przebieg bachanaliów⁷¹.

Pod koniec republiki było coraz częstsze wykorzystywanie organizacji społecznych czy zgromadzeń dla celów walki politycznej. Najgłośniejszą sprawą tego typu była działalność Klodiusza, trybuna ludowego z 58 r. przed Chr., który podjął próbę zalegalizowania oddziałów zawodowych zabijaków, wpisując ich członków do pozornie niewinnych *collegia*, tj. bractw rzemieślniczych⁷².

Niekompletnie zachowany przepis prawny *cap. 106 lex Ursonensis* dotyczył zakazu brania udziału w wszelkiego rodzaju nielegalnych zgromadzeniach. Tego rodzaju czyn na podstawie *lex Iulia maiestatis* był traktowany jako forma przestępstwa przeciwko państwu (*crimen maiestatis*)⁷³. Obejmowała ona swoim zakazem takie czyny jak: utrudnianie urzędnikom wypełniania ich obowiązków, niedopuszczenie powoda przed sędziego, przeszkadzanie w wykonaniu kary⁷⁴, wzbudzanie niepokoju społecznego⁷⁵, zajęcie placów publicznych⁷⁶, zwoływanie zgromadzeń zbrojnych⁷⁷, wkroczenie z bronią do urzędów⁷⁸. Norma prawna *lex Iulia maiestatis* obowiązywała również w municypiach i koloniach, gdzie było zakazane uczestnictwo lub zwoływanie zgromadzeń mających na celu obalenie lub zamach na urzędników legalnie wybranych.⁷⁹

W przypadku organizacji igrzysk czy występów teatralnych najważniejsze było utrzymanie porządku i bezpieczeństwa na widowni. Było to zadanie ważne, ze względu na rozmiary widowni. Warto dodać, że np. w amfiteatrze Side mieściło się ok. 24 tys. widzów, a w Perge 15 tys. widzów. Nawet współcześnie są to wielkości znaczne i rodzące konieczność wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych porządkujących kwestię np. porządku zajmowania miejsc na trybunach. Na podstawie *lex Roscia theatralis* z 67 roku przed Chrystusem. wprowadzony został schemat

vehiculis dignitatis suae, id est carrucis, intra urbem sacratissimi nominis semper utantur Wszyscy wyżsi dostojnicy albo cywilni albo wojskowi, swoimi pojazdami, to jest karocami, z pozwolenia cesarskiego mogą ich używać zawsze do poruszania się po mieście).

⁷⁰ Zob. Linderski, *Państwo a kolegia. Ze studiów nad historią rzymskich stowarzyszeń u schyłku republiki*, Kraków 1991, s. 10.

⁷¹ Zob. A. Guarino, *Storia del diritto romano*, wyd. 11, Napoli 1996, s. 283.

⁷² Zob. B. Sitek *Tres facere existimat „collegium”*, *Studia Prawnoustrojowe*, 1(2002), s. 23-34; M. Cary, H. Scullard, *Dzieje Rzymu*, tłumacz. polskie J. Schwakopf, t. 1, Warszawa 1992, s. 517 n.

⁷³ Ulp. *I. 7 de off. procon.* (D. 48,4,1, pr i 1.). Zob. M.H. Dyjakowska, *Crimen laesae maiestatis jako przykład wpływów prawa rzymskiego na prawo karne Polski przedrozbiorowej. Stan badań i postulaty*, [w:] *Współczesna romanistyka prawnicza w Polsce*, Lublin 2004, s. 65-75.

⁷⁴ D. 48,6,10 pr. (Ulp. 68 ad ed.); D. 48,6,8 (Maec. 5 public.); Paul. Sent. 5,26,3.

⁷⁵ D. 48,6,3 pr. (Marc. 14 inst.)

⁷⁶ Paul. Sent. 5,26,3.

⁷⁷ D. 48,6,3, pr. (Marc. 14 Inst.); 48,6,1 (Marc. 14 Inst.).

⁷⁸ D. 48,6,3,1(Marc. 14 Inst.); 48,6,10 pr. (Ulp. 68 ad ed.).

⁷⁹ Zob. B. Sitek, *Infamia w ustawodawstwie cesarzy rzymskich*, Olsztyn 2003, s. 143; W. Vitzthum, *Untersuchungen zum Materiellen Inhalt der „lex Plautia“ und „lex Julia de vi“*, München 1966, s. 127.

zajmowania miejsc w teatrach podczas publicznych przedstawień. Podstawową zasadą było to, że *equites* siedzieli za senatorami. Senatorowie siedzieli najbliżej sceny, ta część widowni nazywała się *prima*. Kolejne czternaście rzędów było przeznaczone dla ekwitów, ta część widowni nazywała się *media* czyli środkowa. Najwyższa część widowni zwana *summa*, przeznaczona była dla ludu⁸⁰. W *lex Iulia theatralis*, ustawie z okresu po 5 roku po Chrystusie wprowadzono zasadę, według której osoby wolnourodzone - *ingenui*, których ojciec lub dziadek posiadają majątek większy niż 400000 sestercji, mogły zajmować miejsca w pierwszych czternastu rzędach. Tym samym osoby te nabywały cenzus ekwity. Ponadto, w teatrach były wyznaczone oddzielnie miejsca dla młodzieży (razem z wychowawcami) oraz dla kobiet, które mogły oglądać walki gladiatorów z wyższych miejsc⁸¹. Warto wiedzieć, że w wielu municypiach prowincjonalnych nie było stałych teatrów. Zabawy zatem organizowano poza miastem, na błoniach, gdzie przygotowywano prowizoryczne urządzenia teatralne⁸².

3.3. Bezpieczeństwo żywności

Jedną z podstawowych zasad bezpieczeństwa żywności w starożytności było zapewnienie miastu odpowiedniej ilości zboża, oliwy, wody pitnej oraz zagwarantowanie stabilności cen na rynku. W tym celu wydane zostały normy antykartelowe, celem których było niedopuszczenie do nieuzasadnionego wzrostu cen. Organem odpowiednim za bezpieczeństwo żywności był zasadniczo edyl.

Podstawowym elementem składowym bezpieczeństwa żywności była woda, dostarczana akweduktami, współcześnie zaś wodociągami. Każde miasto w ramach własnych funduszy takie akwedukty musiało wybudować. Droga przebiegu akweduktu mogła biec tak przez grunty prywatne jak i publiczne. Niedopuszczalne jednak było burzenie domów prywatnych. Akwedukty były w sposób szczególny chronione, nie był dozwolony nieuprawniony pobór wód. Na podstawie uchwał dekurionów (rady miasta), można było uzyskać zgodę na pobór wody spadającej z akweduktu.

Edyl był zobowiązany zabezpieczyć miasto w odpowiednie zapasy pszenicy i oliwy, które sprzedawano ludności, zaś biednym i ubogim je rozdawano. Na władzach miasta spoczywał obowiązek zagwarantowania miastu żywności (*cura annonae*). W szczególności obowiązek ten spoczywał na edylach⁸³. Pomimo, że August wprowadził nowy system aprowizacji miasta Rzymu, poprzez ustanowienie nowego urzędnika odpowiedzialnego za tego rodzaju działania *praefectus annonae*, to jednak w municypiach urzędnikiem tym nadal był edyl⁸⁴.

Zboże było przechowywane w miejskich lub prywatnych zbiornikach. W zakresie realizacji zadań opieki społecznej co miesiąc rozdawano zboże i oliwę (*frumentatio*). W municypium prowadzona była lista osób uprawnionych do otrzymania takiej pomocy. Celem tej polityki społecznej było utrzymanie w ładu i porządku publicznego, zwłaszcza wśród warstw najuboższych⁸⁵.

⁸⁰ Svet. Aug. 44. Zob. U. Scamuzzi, *Studio sulla lex Roscia theatralis*, Rivista di studi classici 18(1970), s. 5-55; Idem, *Studio sulla lex Roscia theatralis*, Rivista di studi classici 2-3(1969), s. 133-165.

⁸¹ Svet. Nero 11.

⁸² Zob. B. Sitek, *Lex Coloniae gentivae Iuliae*, op. cit., s. 178.

⁸³ Cic. *de leg.* 3,6.

⁸⁴ Zob. B. Sitek. *Lex Coloniae Genetivae Iuliae*, op. cit., s. 170; P. Herz, *Der "praefectus annonae" und die Wirtschaft der westlichen Provinz*, Ktema 13(1988), s. 569-588.

⁸⁵ Więcej o *frumentatio* zob. B. Sitek, *Tabula Heracleensis*, op. cit., s. 30 n.

Na podstawie *cap. 75 lex Irnitana* zakazane było tworzenie korporacji w celu podejmowanie takich działań jak: skupowanie towarów, zapewne celem dominacji jednego podmiotu na rynku i dyktowanie przez niego warunków umowy sprzedaży, wprowadzanie jakichkolwiek utrudnień w handlu towarami, w szczególności zawieranie porozumień lub spółek celem sprzedaży towarów po wyższej cenie lub niedopuszczenie do złożenia oferty z niższą ceną⁸⁶. Szersze uregulowanie tej kwestii znalazło się w *lex Iulia de annona* z 18 roku przed Chrystusem. Na podstawie tej ustawy wprowadzono kary przeciwko tym, którzy tworzyliby stowarzyszenia czy porozumienia w celu wywołania wzrostu cen zboża na rynku. Regulacje prawne w tym zakresie były przejawem interwencjonizmu państwowego, a w okresie późniejszym Dioklecjan w 301 roku wydał słynny edykt w sprawie jednolitych cen na żywność *de pretiis rerum venalium*⁸⁷.

4. Podsumowanie

Współczesne pojęcia bezpieczeństwa i porządku publicznego tylko w części odpowiadają problemom związanych z zagrożeniami w antycznym Rzymie, zwłaszcza w municypiach. Ustawa o samorządzie gminnym wylicza wyraźnie obszary bezpieczeństwa, za które odpowiada gmina bezpośrednio lub przy pomocy organów administracji zespolonej. Ta sama konstrukcja odpowiedzialności za bezpieczeństwo i porządek publiczny była w antycznym Rzymie.

Analiza niektórych ustaw municypalnych, zwłaszcza *Tabula Heracleensis*, *lex Ursonensi* i *lex Irnitana* pozwala na wyodrębnienie takich problemów jak bezpieczeństwo w ruchu drogowym, bezpieczeństwo zgromadzeń i widowisk publicznych oraz żywności, bezpieczeństwo. Te trzy obszary bezpieczeństwa były najważniejsze dla funkcjonowania municypiów czy autonomii lokalnych w antycznym Rzymie. Należy jednak być świadomym, że istniejąca różnica w pojmowaniu bezpieczeństwa dziś i dawniej zasada się na odmiennym pojmowaniu człowieka. Współcześnie, dzięki chrześcijaństwu wzrosło znaczenie wartości człowieka, tak że każdy ma silne poczucie godności. Tym samym wzrosło zapotrzebowanie na bezpieczeństwo. W świecie antycznym większe znaczenie posiadała społeczność i zaspakajanie jej potrzeb. To gwarantowało ład społeczny.

LOCAL SECURITY AS A TASK OF A MUNICIPALITY IN THE PERSPECTIVE OF REGULATIONS THE IN ROMAN AND POLISH LAW. THE LEGAL-ADMINISTRATIVE STUDY

Contemporary notions of security and public order only partially respond problems concerning threats in the ancient Rome, especially in municipals. The act on district self-government clearly lists areas of security which a district is responsible for directly or through common administrative bodies. The same construction of responsibility for public security and order was in the ancient Rome.

Analysis of some municipal acts, especially *Tabula Heracleensis*, *lex Ursonensis* and *lex Irnitana* allow to indicate such problems as security in traffic, security of assemblies and public performances and food. Those three areas of security were the most important for the functioning of municipals and local autonomies in the ancient Rome. However, it should be taken into account that the difference in comprehension of security now and then originates from various understanding a human. Nowadays, thanks to Christianity, a significance of human value increased so that everyone has a strong feeling of dignity. Simultaneously, a need for security increased. In the ancient world, greater significance belonged to a society and fulfilling its needs.

⁸⁶ Zob. A. D'Ors, *La ley Flavia Municipal*, *op. cit.*, s. 160 n.

⁸⁷ Zob. B. Sitek, *Pojęcie sprawiedliwości w konstytucjach cesarskich z okresu Dioklecjana i Konstantyna*, Kraków 1996, s. 100 n.; *Pojęcie ceny sprawiedliwej nie było obce rzymianom*, zob. *Idem*, *O koncepcji iustum pretium w historycznym zarzysie*, ZN US 12(2001), s. 17-31.

Dr Marek Czyrka
Wydział Zarządzania,
Wyższa Szkoła Biznesu i Administracji
w Łukowie

ROLA ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ WOBEC KLĘSK ŻYWIOŁOWYCH W III RZECZPOSPOLITEJ NA PRZYKŁADZIE POWODZI W 1997 R. I TRĄB POWIETRZNYCH W 2008 R.

WSTĘP

W lipcu 1997 r. w rejonie południowo – zachodniej Polski miała miejsce powódź, która wyrządziła szkody i spowodowała ofiary śmiertelne na skalę niespotykaną od około dwustu lat. W sierpniu 2008 r. w województwach opolskim, śląskim, łódzkim, na Mazowszu i Podlasiu zniszczenia wywołały trąby powietrzne. Administracja publiczna stanęła w obliczu nowych, nieznanych jej wcześniej wyzwań. Musiała zadbać o ład i bezpieczeństwo ludności znajdującej się na obszarze zniszczeń a także zapewnić pomoc po katastrofie. W ciągu jedenastu lat dzielących dwa omawiane wydarzenia zaszły w Polsce znaczące zmiany. Przeprowadzono reformę samorządową zmieniającą administrację w kraju.

Omawiając zagadnienia dotyczące działań administracji rządowej w usuwaniu skutków klęsk żywiołowych w III Rzeczpospolitej i pomaganiu poszkodowanej przez żywioł ludności, warto skupić się na kwestiach dotyczących powodzi w 1997 r. i trąb powietrznych w 2008 r. Analizując te zagadnienia należy zadać następujące pytania:

- czy organy państwa i służby odpowiedzialne za bezpieczeństwo ludności zdały egzamin ze swoich działań w 1997 r.
 - w jaki sposób te same instytucje działały w 2008 r.
 - czy reforma administracyjna wprowadzająca w 1999 r. trójstopniową strukturę podziału terytorialnego kraju, województwa rządowo – samorządowe, gminy i powiaty, przyczyniła się do poprawy bezpieczeństwa państwa i skutecznego reagowania w sytuacjach nadzwyczajnych.
- Tym zagadnieniom zostało poświęcone opracowanie.

ADMINISTRACJA RZĄDOWA WOBEC POWODZI W 1997 R. I TRĄB POWIETRZNYCH W 2008 R.

W lipcu 1997 r. południową i zachodnią część Polski dotknęła powódź, która niemal od razu została uznana za największą na tym terenie od co najmniej dwustu lat. Jest znana jako powódź tysiąclecia. Z brzegów wystąpiły rzeki stanowiące dorzecze Wisły (Mała Wisła, Soła, Skawa, Raba, Dunajec, Wisłoka, San, Kamienna, Pilica) oraz dorzecze środkowej i dolnej Odry (Odra, Ślęza, Bystrzyca, Kaczawa, Bóbr, Nysa Łużycka, Barycz, Warta, Proсна). Żywiół zabił 55 osób i przyniósł duże straty dla gospodarki. Od 3 do 10 lipca w południowej Polsce miały miejsce silne opady deszczu. 6 lipca pierwsze miejscowości nad Nysą Kłodzką i Odrą znalazły się pod wodą. W następnych dniach zostały zalane między innymi: Głucholazy, Kłodzko, lewobrzeżne Opole, Racibórz a także blisko połowa Wrocławia. 7 tysięcy osób straciło mieszkania. Straty materialne wyniosły około 12 miliardów złotych. Według szacunków zniszczeniu uległo 680 tys. mieszkań, 4 tys. mostów, 14 400 km dróg, 613 km wałów przeciwpowodziowych i 500 000 ha upraw.⁸⁸ Administracja państwowa i samorządowa oraz wojsko, policja i straż pożarna zostały wystawione na szczególną próbę.

Premier Włodzimierz Cimoszewicz w wystąpieniu sejmowym 16 lipca 1997 r. podał wiele informacji świadczących o działalności władz centralnych, samorządowych i służb ratunkowych, które miały potwierdzić właściwą reakcję administracji na powódź. Przedstawił także przebieg działań rządu i służb odpowiedzialnych za ratowanie ludzi i usuwanie skutków powodzi od 7 do 16 lipca. Poinformował, iż 7 lipca udał się do województw katowickiego, opolskiego i wałbrzyskiego i rozmawiał z przedstawicielami komitetów przeciwpowodziowych a także mieszkańcami. Podjął decyzję o włączeniu wojska do akcji przeciwpowodziowej. 8 lipca rząd powołał sztab kryzysowy do spraw koordynacji przedsięwzięć przeciwpowodziowych.⁸⁹

W działania przeciwpowodziowe i do akcji likwidującej skutki żywiołu a także mającej na celu pomoc mieszkańcom włączono wszystkie struktury administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Powołano pełnomocnika do usuwania skutków powodzi. Rząd przygotował projekty ustaw mające na celu pomoc powodzianom, które następnie przyjął Sejm. Służby socjalne niosły pomoc udzielając ofiarom powodzi schronienia, przygotowując ciepłe posiłki, dając koce i ubrania. Koordynacją pomocy charytatywnej zajął się urząd pełnomocnika rządu ds. rodziny i kobiet. Przywrócono do użytku wodociągi. Odkazano studnie. Przywracano ruch na odbudowywanych drogach, mostach i liniach kolejowych a także przerwane wcześniej dostawy energii elektrycznej i gazu. Władze centralne nie wprowadziły jednak stanu klęski żywiołowej.⁹⁰

Poszkodowani w powodzi mogli liczyć na następujące formy pomocy udzielone przez państwo: trzy tysiące złotych jednorazowej zapomogi w wypadku zalania domu lub mieszkania; pomoc pieniężną i rzeczową, w tym nocleg, gorący posiłek, ubranie, zasiłek na usamodzielnienie gospodarcze; mieszkanie zastępcze; wynagrodzenie na czas nieobecności w pracy z powodu

⁸⁸ Premier: *Zrobiliśmy wiele. Sejm: Wiele? Prawie nic!*, „Gazeta Wyborcza”, wydanie warszawskie, nr 165, 17.07.1997 r., s. 7; MA, S, Pieniądze na najpilniejsze potrzeby, „Rzeczpospolita”, nr 1139, 30.07.1997 r., s. X1; Dorzecze Wisły. Monografia powodzi - lipiec 1997, red. Jerzy Grela, Henryk Słota, Jan Zieliński, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Warszawa 1999, dostępna w Internecie na stronie portalu money.pl.

⁸⁹ Premier: *Zrobiliśmy wiele...*, s. 7.

⁹⁰ Tamże.

niemożności dotarcia do miejsca zatrudnienia lub gdy zakład pracy nie działa; prawo do najniższej, wypadkowej renty inwalidzkiej w razie otrzymania grupy inwalidzkiej; zwolnienie z opłat przy wnioskowaniu o wydanie nowych dokumentów; bezpłatne leki podstawowe, uzupełniające i recepturowe oraz artykuły sanitarne. Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych wypłacał pracodawcom pieniądze na wynagrodzenie dla pracowników nie mogących wykonywać swoich obowiązków. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i Zakład Ubezpieczeń Społecznych odraczały lub umarzały składki na obowiązkowe ubezpieczenia. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i Fundusz Pracy mogły umorzyć kredyty zaciągnięte w tych instytucjach. ZUS wypłacał odszkodowania członkom rodzin osób zmarłych. Pomoc nie byłaby możliwa gdyby nie nowelizacja ustaw i uchwalenie nowych aktów prawnych w parlamencie. Sejm pracował nad zmianami w ustawach w bardzo szybkim tempie w lipcu 1997 r.⁹¹ Rząd przyjął „Narodowy program odbudowy i modernizacji” mający na celu przywrócenie obszarów popowodziowych do normalnego funkcjonowania. W ramach tego programu przewidziano nie tylko działania doraźne, lecz średnio i długookresowe. Były to między innymi: odbudowa systemu ostrzegania ludności; budowa, renowacja i umacnianie urządzeń przeciwpowodziowych; przywrócenie funkcjonowania opieki zdrowotnej, pomocy społecznej, komunikacji i łączności; odtworzenie produkcji rolnej; przywrócenie działalności podmiotom gospodarczym. Ekipa premiera Cimoszewicza zainicjowała także budowę domów przekazanych gminom dla rodzin, którym powódź zniszczyła poprzedni dom w ramach akcji „Tysiąc domów dla powodzian”.⁹²

Mimo działań rządu opinia publiczna, w tym dziennikarze, politycy, działacze samorządowi, specjaliści zajmujący się administracją i bezpieczeństwem zwracali uwagę na nieudolność władz centralnych w reagowaniu na kryzys związany z powodzią. Krytykowano chaos i brak koordynacji działań różnych służb podczas akcji przeciwpowodziowej a także bierność rządu w pierwszych dniach powodzi. Z krytyki tej wyłania się obraz słabego państwa, nie potrafiącego poradzić sobie z zagrożeniem. Prof. Michał Kulesza, twórca reformy samorządowej z 1999 r., wyraził opinię, iż gdyby już w 1997 r. w Polsce istniały powiaty, powódź nie obnażyłaby słabości państwa, gdyż kierowanie akcją przeciwpowodziową odbywałoby się na szczeblu lokalnym, a nie centralnym i przez to byłoby skuteczne. Kulesza zarzucił administracji rządowej nieudolność w obliczu klęski żywiołowej w 1997 r. i zauważył brak przygotowania państwa na zagrożenia. Zwrócił uwagę na wiele zaniedbań przyczyniających się do niemożności reagowania na ewentualne zagrożenia. Wymienił: brak łączności oraz wczesnego systemu ostrzegania przed powodzią i innymi żywiołami; niechęć i nieprzygotowanie obywateli do ewakuacji; brak w społeczeństwie wiedzy o rozmieszczeniu schronów, ujęć wody i zaworów gazu; niechęć społeczeństwa do samoorganizowania się; niedbałość władz lokalnych o oznaczenie schronów, opracowanie systemów ostrzegawczych dla ludności i utrzymywanie w dobrym stanie ujęć wody; nieprzygotowanie szkół do przyjmowania szpitali polowych;

⁹¹ Wołk, *Opozycja krytykuje premiera*, „Gazeta Wyborcza”, wydanie warszawskie, nr 160, 11.07.1997 r., s. 6; J. Koral, *Jak żyć po powodzi*, „Gazeta Wyborcza”, wydanie warszawskie, nr 174, 28.07.1997 r., s. 13; *Informacje dla osób i rodzin dotkniętych powodzią*, „Przegląd Rządowy”, nr 8-9, sierpień – wrzesień 1997 r., s. 176 – 180.

⁹² J. Grabowski, E. Mosingiewicz, G. Piechota, *Tysiąc domów premiera*, „Gazeta Wyborcza”, wydanie warszawskie, nr 182, 06.08.1997 r., dodatek „Dom”, nr 21, s. 1; Narodowy program odbudowy i modernizacji. Strategiczny program rządu, „Przegląd Rządowy”, nr 8-9, sierpień – wrzesień 1997 r., s. 167 – 175.

nie odnawianie wałów przeciwpowodziowych; niewłaściwa melioracja; zła współpraca władz lokalnych z policją, służbą zdrowia, strażą pożarną i inspekcją sanitarną; brak współpracy władz lokalnych z mediami w celu informowania ludności o aktualnych zagrożeniach; relacjonowanie przez dziennikarzy sytuacji na obszarach objętych powodzią jak z terenów objętych wojną i nie udzielanie konkretnych informacji; nieefektywne kierowanie akcją przeciwpowodziową ze zbyt wysokiego szczebla na poziomie województwa; za słabe przygotowanie samorządu gminnego do obrony przed katastrofami; brak organizacji na szczeblu lokalnym przygotowanej na zagrożenia kryzysowe; zbyt szerokie kompetencje władzy centralnej zajmującej się akcją przeciwpowodziową w każdej gminie; brak klarownego podziału kompetencji różnych władz i służb uczestniczących w pomocy ludności.

Kulesza wysunął także postulaty, których realizacja usprawniłaby państwo, mogące wówczas skuteczniej reagować na sytuacje nadzwyczajne. Wymienił: reformę samorządową wprowadzającą powiaty; kierowanie akcjami w sytuacjach zagrożenia na szczeblu powiatowym; ustanowienie kierownictwa obrony cywilnej na szczeblu powiatu; ścisła współpraca policji, służby zdrowia, straży pożarnej i inspekcji sanitarnej z władzami na poziomie powiatowym; samoorganizowanie się społeczeństwa w celu przygotowania na reagowanie w chwilach zagrożenia; sprowadzenie roli administracji państwowej do koordynacji działań w sytuacjach kryzysowych i zapewniania wszelkich środków niezbędnych do skutecznej akcji ratunkowej; stworzenie lokalnego systemu obrony cywilnej ostrzegającego ludność i firmy, ewidencjującego potrzeby, organizującego pomoc i zwracającego się do ośrodków dyspozycyjnych wyższego szczebla; określenie kompetencji władz i służb zajmujących się kryzysem; współpraca sztabów powodziowych z mediami.

Kulesza konkludował, że organizacja życia zbiorowego jest istotna dla sprawnego funkcjonowania państwa i jego administracji centralnej.⁹³

Postulaty usprawnienia administracji państwa na wypadek zagrożeń klęskami żywiołowymi wysunął też były minister pracy Jacek Kuroń. Uznał za konieczne między innymi: określenie zadań w sytuacjach nadzwyczajnych należących do administracji państwowej; stworzenie przejrzystej i powszechnie znanej obywatelom struktury organizacyjnej w administracji państwa; zorganizowanie ewakuacji dzieci i ewentualnego rozpoczęcia nauki szkolnej na nowym miejscu; zamrożenie cen żywności w rejonach powodzi; wsparcie przez administrację rządową służb pomocy społecznej w przygotowaniu programu zbiorowego żywienia dla poszkodowanych; zarządzenie mobilizacji służby zdrowia i zapewnienie lekarzom transportu w rejonach zalanych; opracowanie programu przeciwdziałania epidemiom; wydawanie poszkodowanym żywności, leków, odzieży, środków czystości, koców i innych niezbędnych artykułów z pieniędzy budżetowych i z magazynów wojskowych. Kuroń postulował także następujące działania administracji rządowej i samorządowej bezpośrednio po zakończeniu zagrożenia powodzią: powołanie na szczeblu gmin i powiatów ekip fachowców różnych branż, które sporządzą szczegółową ocenę stanu rzeczy w poszczególnych

⁹³ J. Koral, *Państwo na trudne czasy*, „Gazeta Wyborcza”, wydanie warszawskie, nr 187, 05.08.1997 r., s. 12.

rejonach zalanych wodą; kontrola w gminach i powiatach gleb i stanu technicznego zalanych i podmytych domów; przekazanie wyników ustaleń specjalistów na szczebel wojewódzki.⁹⁴

Po jedenastu latach od wystąpienia w Polsce powodzi nie zdarzyła się żadna klęska żywiołowa, która wyrządziłaby szkody na tak ogromną skalę. Chcąc przeanalizować, czy po przeprowadzeniu reformy samorządowej w 1999 r. administracja rządowa jest bardziej przygotowana na sytuacje nadzwyczajne, niż miało to miejsce w 1997 r., można prześledzić działania władz centralnych, mające na celu pomoc poszkodowanym przez najsilniejsze od kilkudziesięciu lat trąby powietrzne, które wystąpiły w województwach łódzkim, opolskim i śląskim 15 sierpnia 2008 r. a także mazowieckim i podlaskim dzień później. Trąby powietrzne przewracały drzewa, autobusy i kilkutonowe samochody ciężarowe, burzyły ceglane ściany budynków i zrywały dachy. Zabiły cztery osoby i ponad trzydzieści raniły. Uszkodzeniu lub zniszczeniu uległo tysiące budynków. Najbardziej ucierpieli mieszkańcy powiatu strzeleckiego, w tym Sieroniowic na Opolszczyźnie; w województwie śląskim powiatów: częstochowskiego, gliwickiego i lublinieckiego, zwłaszcza Blachowni, Kotuliny, Krysztyny i Mykanowa w okolicach Częstochowy; w województwie łódzkim Radomska w powiecie radomszczańskim a także Starej Wsi i Gorzkowic w powiecie piotrkowskim oraz w województwie podlaskim Gołszy – Puszczy i Tyborów - Wólki w powiecie wysokomazowieckim. W okolicach gminy Sterdyń na Podlasiu zniszczeniu uległo 10 ha lasów. Kilkadziesiąt tysięcy osób nie miało energii elektrycznej w wyniku zerwania linii wysokiego napięcia.⁹⁵

Tym razem, w przeciwieństwie do sytuacji w 1997 r., rząd podjął błyskawiczne działania. Już 16 sierpnia premier Donald Tusk przybył na Opolszczyznę. Kilka dni później Podlasie odwiedził prezydent Lech Kaczyński. Na Śląsku oraz w województwach opolskim i łódzkim był wicepremier Grzegorz Schetyna. W Sieroniowicach w województwie opolskim premier zapowiedział pomoc poszkodowanym. Poinformował, że ofiary żywiołu otrzymują elementarne potrzeby: wodę, żywność i dach nad głową. Od razu przystąpiono do zbierania informacji o stratach i szacowania wielkości zniszczeń. Premier poinformował, że liczenie strat odbywa się na poziomie gmin i powiatów, gdyż szacowanie na szczeblu wojewódzkim nie przyniosłoby pożądanego rezultatu. Zapowiedział także przeznaczenie przez rząd środków na odbudowę domów. Tusk podkreślił, że nie ulega wątpliwości, iż zniszczone miejscowości są terenem klęski żywiołowej. Ogłoszenie na tym obszarze stanu klęski żywiołowej pozwoliło uprościć procedury dotyczące m.in. pozwoleń budowlanych. Premier zaapelował, aby właściciele zniszczonych domów mogli bez obaw o wypłatę odszkodowania zaczynać odbudowę. W ciągu kilku dni postanowiono, w jaki sposób mogli ubiegać się o pomoc.⁹⁶

⁹⁴ J. Kuroń; *Nadzwyczajne sposoby przywracania normalności* „Gazeta Wyborcza”, wydanie warszawskie, nr 179, 02.08.1997 r. – 03.08.1997 r., s. 8.

⁹⁵ A. Dmitruczuk, B. Łabutin, M. Skwarczek, M. Szubryt, *Trzy ofiary tornada i burzy*, „Gazeta Wyborcza”, wydanie warszawskie, nr 191, 16.08.2008 r. – 17.08.2008 r., s. 6; A. Dmitruczuk, A. Domanowska, P. Kruczkowska, M. Rogoziński, O. Trojak, M. Mamoń, T. Ulanowski, C. Wachelka, *Wichura przyszła nagle, zabrała im wszystko*, „Gazeta Wyborcza Opole”, nr 192, 18.08.2008 r., s. 1; *Trąby powietrzne w Polsce*. Dane opracowane przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, zamieszczone w Internecie na stronie www.imgw.pl.

⁹⁶ A. Dmitruczuk, *Pomoc musi nadejść*, „Gazeta Wyborcza Opole”, nr 192, 18.08.2008 r., s. 1; Tenże, *Premierze, trzymamy za słowo*, „Gazeta Wyborcza Opole”, nr 192, 18.08.2008 r., s. 1; J. Medek, D. Uhiłg, *Za rządów PiS trąby były złote*, „Gazeta Wyborcza Białystok”, nr 194, 20.08.2008 r., s. 5; AMD, Schetyna: po ludzku załatwimy, „Gazeta Wyborcza Opole”, nr 195, 21.08.2008 r., s. 1; W. Gnacikowska, *Grzegorz Schetyna śladami wichury*, „Gazeta Wyborcza Łódź”, nr 195, 21.08.2008 r., s. 3.

Główny ciężar pomocy spadł na gminy. To na tym szczeblu szacowano straty i podejmowano działania dotyczące odbudowy domów i infrastruktury. Aktywne były zespoły zarządzania kryzysowego w województwach i powiatach, w których wystąpiły nawałnice. Wojsko pomagało w akcji ratunkowej na Śląsku. Osobom poszkodowanym rząd zapewnił kontenery mieszkalne.⁹⁷ Wojewoda opolski Ryszard Wilczyński przekazał 4 mln zł z budżetu województwa na rzecz poszkodowanych. Gminy składały wnioski umotywowane stratami. Następnie służby podległe wojewodzie przekazywały pieniądze na konto gmin. Zostały one rozdysponowane poszczególnym mieszkańcom zniszczonych miejscowości. Gminy wypłacały poszkodowanym pieniądze w wysokości zależnej od rozmiaru strat. Poszkodowanym na Opolszczyźnie pomógł Urząd Marszałkowski, który przekazał gminom środki do rozdysponowania między ofiary trąby powietrznej. Władze Częstochowy każdej z 14 pokrzywdzonych rodzin w mieście ofiarowały po 5 tys. zł. W gminie Blachownia pomoc społeczna wypłacała po 1000 zł dla każdej z ponad stu poszkodowanych tam rodzin. Radni Koszęcina już dwa dni po katastrofie, w niedzielę, zmienili budżet, by z pieniędzy gminy rozpocząć odbudowę zniszczonych na tym obszarze domostw. Każde zniszczone gospodarstwo otrzymało po 1500 zł. Podobne kwoty wypłacano w Herbach. Wojewoda śląski przekazał pieniądze na zasiłki dla poszkodowanych, w sumie 5 mln zł. Wypłacały je ośrodki pomocy społecznej. Ich wysokość zależała od potrzeb i skali zniszczeń, lecz nie mogła jednak przekroczyć 10 tys. zł. Po 10 tys. zł na odbudowę każdego zniszczonego domu przeznaczył marszałek województwa łódzkiego. Wojewoda łódzki Jolanta Chelmińska przeznaczyła na potrzeby poszkodowanych 850 tys. zł na zasiłki. Marszałek województwa Włodzimierz Fisiak zapowiedział wykorzystanie rezerwy budżetowej i preferencyjne potraktowanie wniosków gmin w programach realizowanych przez województwo - m.in. związanych z budową dróg. Burmistrz Blachowni koło Częstochowy Zdzisław Nowak zauważył, że przepisy o zarządzaniu kryzysowym zupełnie nie przystają do nowej rzeczywistości. W magazynach mógł znaleźć maski przeciwgazowe i telefony na korbkę, lecz nie folię do okrycia domów. Wójt gminy Mykanów koło Częstochowy Krzysztof Smela postulował wyposażanie Ochotniczych Straży Pożarnych w piły do betonu, drewna i metalu, agregaty prądotwórcze i maszty oświetleniowe a także uznał za ważne wyposażanie gmin w zapasy folii, plandek, gumowych butów i peleryn.⁹⁸

Rząd zapowiedział wypłatę odszkodowań w wysokości 100 proc. poniesionych strat bez względu na to czy ofiary żywiołu miały ubezpieczone budynki czy też nie. Przeznaczył 25 mln zł z rezerwy celowej na szybką wypłatę zasiłków. Z tej sumy 10,9 mln przekazano do województwa opolskiego, 10,5 mln - do śląskiego, 3,5 mln - do łódzkiego, 1 mln - na Podlasie. Przeznaczono też 5 mln zł na indywidualne zapomogi dla ludzi, którzy stracili majątek. W następnych dniach rząd postanowił o wydaniu w sumie 50 mln zł na pomoc ofiarom żywiołu. Samorządy składały wnioski o

⁹⁷ Informacja na temat skutków trąby powietrznej, która spowodowała szkody na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 15 i 16 sierpnia 2008 r. oraz o pomocy rządu dla poszkodowanych, przedłożona przez ministra spraw wewnętrznych i administracji z 19.08.2008 r., dostępna w Internecie na stronie: www.kprm.gov.pl.

⁹⁸ A. Dmitruczuk, *Pomoc musi nadejść...*, s. 1; P. Kruczkowska, *Ofiary nawałnicy czekają na pieniądze*, „Gazeta Wyborcza Łódź”, nr 193, 19.08.2008 r., s. 3; G. Skowronek, *Płynie strumień pomocy*, „Gazeta Wyborcza Częstochowa”, nr 193, 19.08.2008 r., s. 1; D. Steinhagen, *Krajobraz po nawałnicy*, „Gazeta Wyborcza Częstochowa”, nr 193, 19.08.2008 r., s. 2; M. Kuroń, *Mykanów mądry po szkodzi*, „Gazeta Wyborcza Częstochowa”, nr 194, 20.08.2008 r., s. 2; MON, *Pomoc dla poszkodowanych*, „Gazeta Wyborcza Kielce”, nr 194, 20.08.2008 r., s. 5.

pieniądze na zniszczoną infrastrukturę. Rząd przygotował nowelizację rozporządzenia prezesa Rady Ministrów w sprawie wykazu gmin, miejscowości, na terenie których można stosować ustawę z 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu. Na tej podstawie remont nie musiał być zgłoszony, a przy odbudowie domu zamiast szczegółowego projektu wystarczał szkic. Właściciele gospodarstw rolnych zniszczonych przez żywioł otrzymali zasiłki na remont maszyn i urządzeń w wysokości do 15 tys. zł na gospodarstwo. Mogli także starać się o kredyty preferencyjne. Gminy składały wnioski do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji o środki na odbudowę dróg. Pomoc ze środków publicznych na rzecz ofiar trąb powietrznych została wyłączona z opodatkowania. O umorzeniu podatków od darowizn decydowały urzędy skarbowe w porozumieniu z burmistrzami i wójtami.⁹⁹

Pomoc rządu nie zawsze była skuteczna. Niektórzy poszkodowani nie otrzymywali w urzędach gminy podstawowych informacji dotyczących pomocy.¹⁰⁰

ZAKOŃCZENIE

W 1997 r. powódź uświadomiła, że państwo było źle zorganizowane i zarządzane. Świadczyło o tym krzyżowanie się kompetencji poszczególnych władz i różnych instytucji. Miał miejsce brak koordynacji działań aparatu państwowego i służb ratunkowych. Obrona cywilna była niewydolna. Skutków powodzi w 1997 r. i trąby powietrznej w 2008 r. nie da się w prosty sposób porównać. Woda wyrządziła zniszczenia na znacznie większym obszarze kraju niż trąby powietrzne i pochłonęła większą liczbę ofiar. W obliczu klęski żywiołowej w 1997 r. niewątpliwie państwo było bezradne. Jedenaście lat później administracja rządowa i samorządowa okazała się sprawniejsza. Należy stwierdzić, że w 2008 r. państwo zdało egzamin. Przyczyniła się do tego niewątpliwie reforma samorządowa kraju przeprowadzona w 1999 r. Premier zarządził szacowanie strat na szczeblu gminnym i powiatowym zdając sobie sprawę, że największą wiedzę o potrzebach mieszkańców mają urzędnicy niższego szczebla. To w powiatach działała obrona cywilna. Władze wojewódzkie i rządowe mogły skupić się na koordynacji działań. Rząd zapewnił środki niezbędne do pomocy miejscowej ludności. Kierował pieniądze do wojewodów. Urzędnicy na szczeblu wojewódzkim dysponowali danymi z powiatów i gmin. W ten sposób wiedzieli jakie zniszczenia wyrządził żywioł i czego oczekują poszkodowani. Uwidoczniły się niewielkie potrzeby zmian w obronie cywilnej kraju, nie do końca przygotowanej na ataki trąb powietrznych. Burmistrzowie sygnalizowali, że konieczne jest dostarczanie do gmin artykułów potrzebnych do usuwania skutków wichur. Można skonstatować, że po jedenastu latach spełniono część postulatów specjalistów domagających się usprawnienia

⁹⁹ J. Medek, D. Uhlig, *Za rządów PiS...*, s. 5; A. Dmitruczuk, *Dostaną 11 milionów*, „Gazeta Wyborcza Opole”, nr 194, 08.08.2008 r., s. 1; Tenże, *Fiskus z chęcią ulży poszkodowanym*, „Gazeta Wyborcza Opole”, nr 199, 26.08.2008 r., s. 6; M. Bojanowski, *Rząd chce trąbowego*, „Gazeta Wyborcza”, nr 214, wydanie warszawskie 12.09.2008 r., s. 6; M. Rzemek, *Są pieniądze dla ofiar huraganu*, „Rzeczpospolita”, nr 231, 02.10.2008 r., s. C-004.

¹⁰⁰ OPO, R. Mielnik, *Rządowo – prezydencka wojenka na gruzowisku*, „Gazeta Wyborcza”, nr 194, 20.08.2008 r., s. 1.

działalności państwa w sytuacjach nadzwyczajnych. Wydaje się, że administracja rządowa i samorządowa jest w lepszym stopniu świadoma swoich zadań w chwilach zagrożenia. Nadal jednak nie stworzono na tyle przejrzystej struktury organizacyjnej w administracji państwa, aby obywatele zawsze wiedzieli do kogo mają zwrócić się o pomoc. W społeczeństwie w dalszym ciągu istnieje niechęć do ewentualnej ewakuacji. Wciąż powszechny jest brak wiedzy o rozmieszczeniu schronów, ujęć wody i zaworów gazu w miejscu pracy lub mieszkania. Nadal nie ma samorządowego zorganizowania obywateli w celu reagowania na sytuacje nadzwyczajne. Władze lokalne wciąż nie dbają o oznaczenie schronów.

THE ROLE OF GOVERNMENT ADMINISTRATION TOWARDS NATURAL DISASTERS IN THE 3RD REPUBLIC OF POLAND BASED ON THE EXAMPLE OF THE FLOOD IN 1997 AND WHIRLWINDS IN 2008

The flood in 1997 made people aware of the fact that the country had been organized and managed in a bad way. Everything was very chaotic. The country did not pass the test of efficient management. Eleven years later the government administration appeared to be more efficient. In 2008 there were some whirlwinds in Poland. Local government reform improved the country. The prime minister ordered to evaluate the loss on the level of local governments. Organs of government knew what they should do. This time the country passed the exam. However, there is still much to do. The society has to know how they should organize themselves.

LITERATURA

1. AMD, Schetyna: po ludzku załatwimy, „Gazeta Wyborcza Opole”, nr 195, 21.08.2008 r.
2. Bojanowski M., Rząd chce trąbowego, „Gazeta Wyborcza”, nr 214, wydanie warszawskie, 12.09.2008 r.
3. Dmitruczuk A., Domanowska A., Kruczkowska P., Rogoziński M., Trojak O., Mamoń M., Ulanowski T., Wachelka C., Wichura przyszła nagle, zabrała im wszystko, „Gazeta Wyborcza Opole”, nr 192, 18.08.2008 r.
4. Dmitruczuk A., Dostaną 11 milionów, „Gazeta Wyborcza Opole”, nr 194, 08.08.2008 r.
5. Dmitruczuk A., Fiskus z chęcią ulży poszkodowanym, „Gazeta Wyborcza Opole”, nr 199, 26.08.2008 r.
6. Dmitruczuk A., Łabutin B., Skwarczek M., Szubryt M., Trzy ofiary tornada i burzy, „Gazeta Wyborcza”, wydanie warszawskie, nr 191, 16.08.2008 r. – 17.08.2008 r.
7. Dmitruczuk A., Pomoc musi nadejść, „Gazeta Wyborcza Opole”, nr 192, 18.08.2008 r.
8. Dmitruczuk A., Premierze, trzymamy za słowo, „Gazeta Wyborcza Opole”, nr 192, 18.08.2008 r.
9. Dorzecze Wisły. Monografia powodzi - lipiec 1997, red. Jerzy Grela, Henryk Słota, Jan Zieliński, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Warszawa 1999, dostępna w Internecie na stronie portalu money.pl.
10. Gnacikowska W., Grzegorz Schetyna śladami wichury, „Gazeta Wyborcza Łódź”, nr 195, 21.08.2008 r.
11. Grabowski J., Mosingiewicz E., Piechota G., Tysiąc domów premiera, „Gazeta Wyborcza”, wydanie warszawskie, nr 182, 06.08.1997 r., dodatek „Dom”, nr 21.
12. Informacja na temat skutków trąby powietrznej, która spowodowała szkody na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 15 i 16 sierpnia 2008 r. oraz o pomocy rządu dla poszkodowanych, przedłożona przez ministra spraw wewnętrznych i administracji z 19.08.2008 r., dostępna w Internecie na stronie: www.kprm.gov.pl.
13. Informacje dla osób i rodzin dotkniętych powodzią, „Przegląd Rządowy”, nr 8-9, sierpień – wrzesień 1997 r.
14. Koral J., Jak żyć po powodzi, „Gazeta Wyborcza”, wydanie warszawskie, nr 174, 28.07.1997 r.

15. Koral J., Państwo na trudne czasy, „Gazeta Wyborcza”, wydanie warszawskie, nr 187, 05.08.1997 r.
16. Kruczkowska P., Ofiary nawałnicy czekają na pieniądze, „Gazeta Wyborcza Łódź”, nr 193, 19.08.2008 r.
17. Kuroń J. Nadzwyczajne sposoby przywracania normalności, „Gazeta Wyborcza”, wydanie warszawskie, nr 179, 02.08.1997 r. – 03.08.1997 r.
18. Kuroń M., Mykanów mądry po szkodzie, „Gazeta Wyborcza Częstochowa”, nr 194, 20.08.2008 r.
19. MA, S, Pieniądze na najpilniejsze potrzeby, „Rzeczpospolita”, nr 1139, 30.07.1997 r., s. X1.
20. Medek J., Uhiłg D., Za rządów PiS trąby były złote, „Gazeta Wyborcza Białystok”, nr 194, 20.08.2008 r.
21. MON, Pomoc dla poszkodowanych, „Gazeta Wyborcza Kielce”, nr 194, 20.08.2008 r.
22. Narodowy program odbudowy i modernizacji. Strategiczny program rządu, „Przegląd Rządowy”, nr 8-9, sierpień – wrzesień 1997 r.
23. OPO, Mielnik R., Rządowo – prezydencka wojenka na gruzowisku, „Gazeta Wyborcza”, nr 194, 20.08.2008 r.
24. Premier: Zrobiliśmy wiele. Sejm: Wiele? Prawie nic!, „Gazeta Wyborcza”, wydanie warszawskie, nr 165, 17.07.1997 r.
25. Rzemek M., Są pieniądze dla ofiar huraganu, „Rzeczpospolita”, nr 231, 02.10.2008 r., s. C- 004.
26. Skowronek G., Płynie strumień pomocy, „Gazeta Wyborcza Częstochowa”, nr 193, 19.08.2008 r.
27. Steinhagen D., Krajobraz po nawałnicy, „Gazeta Wyborcza Częstochowa”, nr 193, 19.08.2008 r.
28. Trąby powietrzne w Polsce. Dane opracowane przez Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, zamieszczone w Internecie na stronie www.imgw.pl.
29. Wołk, Opozycja krytykuje premiera, „Gazeta Wyborcza”, wydanie warszawskie, nr 160, 11.07.1997 r.

Mgr Izabela Jankowska

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej

im. Alcie De Gasperi w Józefowie

WSPÓŁCZESNY TERRORYZM

– NAJWIĘKSZE ZAGROŻENIE BEZPIECZEŃSTWA CZŁOWIEKA

Od kilku lat problematyka bezpieczeństwa oraz terroryzmu jest przedmiotem szczególnego zainteresowania naukowców, polityków i publicystów. Ze względu na powszechne zagrożenie, pojecie to znane jest jednak nie tylko specjalistom z zakresu myśli politycznej czy pasjonatom zagadnień państwowo - militarnych, ale każdemu współczesnemu człowiekowi. Współczesny terroryzm można uznać, za największe zagrożenie przeciwko państwom i społeczeństwom demokratycznego świata.

Niniejszy artykuł jest rozwinięciem wystąpienia autorki podczas konferencji **„Zarządzanie bezpieczeństwem w Unii Europejskiej wobec globalnych zagrożeń”** zorganizowanej w Wyższej Szkole Gospodarki Euroregionalnej w Józefowie w listopadzie 2008 r.

Jedną z podstawowych funkcji państwa jest zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego w celu utrzymania spokoju i normalności w stosunkach międzyludzkich. Tworzone są, więc odpowiednie instytucje w postaci policji, służb ochrony państwa, straży granicznej, którym powierza się owe zadania i wyposaża w niezbędne środki prawne i materialne. Konieczność przestrzegania ustanowionych regulacji prawnych ma znaczenie ogólnospołeczne, zaś zachwianie stanu bezpieczeństwa prowadzi do zakłóceń całego ładu obywatelskiego. Stąd przywiązuje się wielką wagę do tej sfery działań państwowych. Groźba przymusu fizycznego, na który monopol posiada jedynie państwo jest czynnikiem odstrasającym jak i czyniącym zadośćuczynienie za łamanie norm współżycia obywatelskiego. W większości społeczeństw pojawiły się jednak takie dolegliwe zjawiska jak; przestępczość zorganizowana czy terroryzm, wymagające podejmowania działań wielostronnych w formie przewidzianej w danym państwie i konwencjach międzynarodowych oraz podejmowania współpracy z innymi podmiotami stosunków międzynarodowych¹⁰¹

Zagrożenie bezpieczeństwa i stabilizacji państwa na skutek działań terrorystycznych wydaje się być oczywiste. Terroryzm jest przykładem przemocy, towarzyszącej społeczeństwom i państwom od początku ich narodzin. Stąd współczesna politologia zna przynajmniej kilka jego definicji.

Konwencja Ligi Narodów w 1937 roku uznała, że terroryzm to *„Wszystkie działania przestępcze skierowane przeciwko państwom, których celem jest wytworzenie stanu terroru w umysłach ludzi, grup osób lub społeczeństwa”*. W 1992 roku A. B. Schmidt z Wydziału Przestępczości ONZ zgłosił propozycję, którą następnie przyjęto za obowiązującą wszystkie państwa członkowskie. Wedle niej *„Akt terroru, to przestępstwo wojenne popełnione w czasie pokoju”*. Dla naszych rozważań przyjmujemy inną definicję wedle, której terroryzm, to *„zaplanowane i zorganizowane działanie grupy, organizacji lub pojedynczych osób, mające na celu wymuszenie od władz państwowych lub*

¹⁰¹ E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Elipsa, Warszawa 2001, s., 140 i nast.

*społeczeństwa ustępstw, różnych świadczeń, podjęcie lub zaniechanie jakiś działań najczęściej ze szkodą dla innych*¹⁰².

Walka z terroryzmem jest obecnie bardzo trudna albowiem przeciwnik jest niejednokrotnie nieznany i całkowicie nieobliczalny. Niewiele znaczą tu armie i nowoczesne uzbrojenie gdyż grupa fanatyków może się okazać groźniejsza od regularnej armii. Zamachy charakteryzują się coraz większym profesjonalizmem. Terrorysty dysponują często komórkami rozpoznania wywiadowczego, grupami łącznikowymi za granicą i oddziałami do zadań specjalnych. Utrzymują także bardzo szerokie kontakty międzynarodowe z zachodnimi strukturami przestępczymi oraz różnymi „fundatorami” w krajach „zbankrutowanych”¹⁰³. Ze względu na wzrost swobody przemieszczania się, organizacje terrorystyczne w celu wprowadzania swoich przedstawicieli na teren danego państwa często wykorzystują liberalne unormowania i procedury prawne państw europejskich w zakresie przyznawania statusu uchodźcy. Dysponując wielką liczbą dokumentów podróży, pozyskanych najczęściej w sposób nielegalny ich członkowie podszywają się pod obywateli innych państw, na terenie, których trwają obecnie konflikty. Koniecznym, więc wydaje się przeformułowanie dotychczasowych definicji terroryzmu a także strategii obrony i bezpieczeństwa¹⁰⁴.

Po 11 września 2001 roku, terrorysty udowodnili, że mogą uderzyć w dowolnym miejscu świata i że każdy kraj może być zagrożony. Ofiarami ich ataków mogą, więc być zarówno wielkie mocarstwa jak i niewielkie i neutralne państwa. Terroryzm XXI wieku jest zjawiskiem całkowicie nowym i nieznanym, który należy przeanalizować i poznawać. Badając rodowód i historię działań terrorystów palestyńskich, islamskich, Irlandzkiej Armii Republikańskiej, Kurdów czy separatystów baskijskich ma się niekiedy wrażenie, że wbrew potocznym założeniom terrorysty ci wcale nie dążą do pojednania i zawarcia kompromisu, lecz do nieustannej walki. Pragną władzy, poczucia siły i ważności. Obecnie wiemy już, że terrorysty przestali nawet stawiać żądania polityczne. Ich orężem stała się broń psychologiczna. Nie chodzi więc jedynie o spowodowanie strat i zniszczeń, lecz wywołanie chaosu i strachu zarówno w wymiarze narodowo państwowym, jak i międzynarodowym. Zmienił się także wizerunek współczesnego terrorysty. Nie są to jak wcześniej fanatycy czy psychopaci, lecz „bojownicy o wolność”. To nie przypadkowi ochotnicy, lecz starannie, wyselekcjonowani wyszkoleni w specjalnych obozach „wybrańcy”¹⁰⁵.

Współczesny terroryzm międzynarodowy cechuje olbrzymia dynamika i skutki w skali globalnej. Powodem tego jest współpraca, jaką prowadzą organizacje terrorystyczne, wymiana informacji i osób, a także wykorzystanie nowoczesnych środków łączności, czy bardzo dobrze zakonspirowanych struktur i grup uderzeniowych. Nie bez znaczenia jest również dynamiczny rozwój technologii i globalizacja systemów informacyjnych i terroryzmu, co powoduje, że baza operacyjna uderzeń terrorystycznych może znajdować się nawet tysiące kilometrów od miejsca planowanego zamachu¹⁰⁶.

¹⁰² M. Borucki, *Terroryzm zło naszych czasów*, MADA, Warszawa 2002, s. 3

¹⁰³ R. Jakubczak, *Rola sił zbrojnych w zwalczaniu terroryzmu*, AON, Warszawa 2002, s. 70.

¹⁰⁴ F. Fukuyama, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XX I w.*, Poznań 2005, s., 116 i nast.

¹⁰⁵ T. Białek, *Terroryzm. Manipulacja strachem*, Warszawa 2007, s. 123

¹⁰⁶ .M. Stańczyk, *Międzynarodowe konsekwencje współczesnego wyzwania terrorystycznego*, „Wojsko i wychowanie”, nr 4/2003, s. 108

Obecnie organizacjom terrorystycznym nie wystarczają już ładunki wybuchowe i broń palna. Sięgają również po broń utajniona i w początkowym okresie swego działania niezauważalną. Są to środki biologiczne, chemiczne i nuklearne. Ich wyprodukowanie szczególnie, że w strukturach większych organizacji terrorystycznych, pracują wykształceni mikrobiologowie i chemicy. Broń niekonwencjonalna, nazywana współcześnie bombą atomową dla ubogich jest o wiele bardziej prosta i niszcząca w użyciu zaś niebezpieczeństwo jej zastosowania nie należy już jedynie do sfery poszukiwań i teorii ale realnych zagrożeń.¹⁰⁷

Przełom w zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego, nastąpił po 11 września 2001 r. Rada Bezpieczeństwa NZ przyjęła wówczas rezolucję 1373, która zobligowała państwa do współpracy w zakresie zwalczania terroryzmu. W dokumencie tym uwzględniono możliwość zastosowania sankcji wobec państw, odmawiających współpracy. Ukoronowaniem wieloletnich prac ONZ było przyjęcie 8 września 2006 roku rezolucji 60/288 pod nazwą „**Globalna strategia zwalczania terroryzmu**”. W dokumencie tym potępiono terroryzm, który uznano, za „*ekstremalną formę nietolerancji, zaprzeczającym i zagrażającym wolności, demokracji, sprawiedliwości, rządów prawa i praw człowieka, zwłaszcza prawa do życia*” i uznano, że walka z nim należy do obowiązków państwa i ma na celu ochronę istotnych wartości: wolności, demokracji, sprawiedliwości, rządów prawa, praw człowieka i prawa humanitarnego. Jednocześnie podkreślono, że reakcja na zagrożenie terroryzmem nie może sama w sobie naruszać tych wartości, ani też w żaden sposób osłabiać ich ochrony i promowania. Nie może też się stać pretekstem, który umożliwi rozwój rasizmu, dyskryminacji rasowej i nietolerancji.¹⁰⁸

Współcześnie państwa są, więc zobowiązane do powstrzymywania się od działań bezpośrednio lub pośrednio prowadzących do rasizmu, dyskryminacji rasowej i nietolerancji, ale także zapewnienia stanowczej reakcji instytucji państwowych, włączając w to zarówno środki prewencyjne, jak i represyjne.

Rządom państw członkowskich zalecono min:

- stosowanie środków zgodnych z międzynarodowym systemem praw człowieka i służących wspieraniu ofiar terroryzmu i państw będących jego celem.
- zniesienie wszelkiego prawodawstwa dyskryminacyjnego ze względu na „rasę”, kolor skóry, język, religię, obywatelstwo, pochodzenie narodowe lub etniczne, jak również zapewnienie by wolności stowarzyszania się, wyrażania opinii, religii i przemieszczania się były zagwarantowane w sposób niedyskryminacyjny,
- zwrócenie szczególnej uwagi, by ustawodawstwo i akty wykonawcze dotyczące zwłaszcza poniższych obszarów oraz środki przyjęte w celu wprowadzenia ich w życie, nie powodowały dyskryminacji:
 - kontrole przeprowadzane przez organy stosujące prawo na terytorium państwa oraz przez straż graniczną,
 - zatrzymanie administracyjne i areszt tymczasowy,

¹⁰⁷ M. Borucki, *Terroryzm zło naszych...* op.cit. s., 120

¹⁰⁸ P. Berman, *Terroryzm i liberalizm*, Warszawa 2007, s. 14

- warunki zatrzymania,
 - rzetelny proces (w tym proces karny),
 - ochrona danych osobowych,
 - ochrona życia prywatnego i rodzinnego,
 - wydalenie, ekstradycja, deportacja i zasada nie wydalania osób do krajów, w których mogą im grozić poważne naruszenia praw człowieka,
 - wydawanie wiz,
 - pozwolenia na pobyt i pracę oraz łączenie rodzin,
 - nabycie i pozbawienie obywatelstwa.
- zapewnienie we wszystkich przypadkach pełnego i nie dyskryminującego, zwłaszcza ze względu na kraj pochodzenia, obowiązywania prawa do ubiegania się o azyl i zasady nie wydalania osób do krajów, w których mogą im grozić poważne naruszenia praw człowieka;
 - zapewnienie obowiązywania odpowiedniego prawodawstwa krajowego mającego na celu zwalczanie rasizmu i dyskryminacji rasowej, a także jego skutecznego stosowania zwłaszcza w sferach edukacji, zatrudnienia, mieszkalnictwa, dostępu do dóbr i usług, dostępu do miejsc publicznych i wolności przemieszczania się;
 - zapewnienie istnienia i funkcjonowania niezależnej, wyspecjalizowanej instytucji mającej na celu zwalczanie rasizmu i dyskryminacji rasowej, która miałaby kompetencje, między innymi, do udzielania pomocy ofiarom we wnoszeniu skarg na rasizm i dyskryminację rasową, mogących pojawić się w wyniku walki z terroryzmem;
 - włączenie edukacji na temat różnorodności oraz edukacji o konieczności zwalczania nietolerancji, rasistowskich stereotypów i uprzedzeń do programów nauczania na wszystkich poziomach, a także podniesienie świadomości tych zagadnień wśród urzędników państwowych i całego społeczeństwa;
 - wspieranie dialogu i promowanie wspólnych inicjatyw, także na temat kultury i religii, wśród różnych segmentów społeczeństwa, na poziomie krajowym i lokalnym, w celu zwalczania rasistowskich stereotypów i uprzedzeń¹⁰⁹.

Do czasu zbombardowania wież World Trade Center w 2001 r polskie ustawodawstwo antyterrorystyczne było, co najmniej niedoskonałe. Zamach na koszary czy lotnisko był tylko występkiem nie zaś zbrodnią przeciwko bezpieczeństwu państwa i obywateli. Zmiana nastąpiła dopiero w 2004 r., kiedy wprowadzono regulację w art. 122 a prawa lotniczego, który pozwala za zniszczenie samolotu *„Jeżeli wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa i organ dowodzenia obroną powietrzną, uwzględniając w szczególności informacje przekazane przez instytucje*

¹⁰⁹ płk. Dr R. Niedźwiedzki, *Współczesny terroryzm. Jakie strategie zwalczania?* Zeszyty Naukowe AON nr 2(59) 2005, s. 7

zapewniające służby ruchu lotniczego, stwierdzi, że cywilny statek powietrzny jest użyty do działań sprzecznych z prawem, a w szczególności jako środek ataku terrorystycznego z powietrza”.

Ustawodawstwo innych krajów Unii Europejskiej, również nie było wystarczająco przygotowane do walki z tym zjawiskiem. Po zamachu w Nowym Jorku nastąpił wzmożony wzrost aktywności politycznej Unii, jednak poziom jego skuteczności był niewielki. Niektóre z decyzji w sprawie zwalczania terroryzmu podjęte przez UE w tamtym okresie nie zostały wdrożone w życie, ponieważ nie były ratyfikowane przez wszystkie państwa. Dopiero zamach terrorystyczny przeprowadzony 11 marca 2004 r. w Madrycie, doprowadził do rzeczywistych zmian, co zaowocowało przyjęciem przez Radę Europy 25 marca 2004 r. „**Deklaracji w sprawie zwalczania terroryzmu**”. W dokumencie tym podkreślono potrzebę solidarności w zwalczaniu tego zjawiska przy użyciu wszelkich dostępnych środków z uwzględnieniem zasobów wojskowych. Zgodnie z zapisami Deklaracji, mobilizacja sił i środków powinna Unii zapewnić: **zapobieżenie terroryzmowi na terytoriach państw członkowskich, ochronę ludności i instytucji przed atakami oraz wsparcie dla państw dotkniętych zamachami terrorystycznymi**. Dodatkowo w czerwcu 2004 przyjęty został uzupełniający Deklarację znowelizowany plan działania w zakresie zwalczania terroryzmu, który obejmuje siedem obszarów strategicznych¹¹⁰.

1. Umacnianie współpracy międzynarodowej i wspieranie działań ONZ poprzez współpracę z regionalnymi organizacjami międzynarodowymi oraz uwzględnianie klauzul antyterrorystycznych w porozumieniach z państwami trzecimi.
2. Ograniczanie dostępu terrorystów do zasobów finansowych i ekonomicznych, na skutek usprawnienia procedur kontroli zasobów finansowych i przedsięwzięć ekonomicznych oraz udoskonalenie wymiany informacji między państwami o sposobach finansowania działalności przez terrorystów,
3. Rozwijanie środków UE i państw członkowskich służących identyfikacji terrorystów, prowadzeniu wobec nich śledztw i procedur sądowych i udaremnianiu aktów terroru. Wzmocnienie między innymi możliwości działania wyspecjalizowanych organów poszczególnych państw i unijnych, takich jak Europol, oraz usprawnienie wymiany i oceny informacji wywiadowczych.
4. Zapewnianie bezpieczeństwa transportu międzynarodowego i skuteczności systemów kontroli granicznej, realizowane głównie przez współpracę w zakresie wzmocnienia standardów bezpieczeństwa transportu, poprawę wykrywania terrorystów i wykorzystywanych przez nich środków na granicach UE
5. Rozwijanie zdolności Unii i poszczególnych państw do stawienia czoła konsekwencjom aktów terroru, obejmujące cały pakiet przedsięwzięć zapewniających: sprawne zarządzanie likwidacją skutków tych aktów (wykonywanych z użyciem środków konwencjonalnych, biologicznych, chemicznych i radiologicznych); informowanie ludności o zmasowanych atakach terrorystycznych oraz zapewnienie jej odpowiedniego wsparcia i pomocy.
6. Poszukiwanie środków zapobiegawczych przeciwko terroryzmowi w ramach prowadzenia badań nad uwarunkowaniami sprzyjającymi rozwojowi terroryzmu oraz tworzenia odpowiednich strategii

¹¹⁰ Ibidem, s. 11

wspierania związków między religiami i odmiennymi kulturami oraz eliminowania czynników zachęcających do wstępowania na drogę terroryzmu.

7. W ramach stosunków zewnętrznych Unii ukierunkowanie działań podejmowanych w państwach trzecich, zaatakowanych przez terrorystów, na wzmocnienie zdolności tych państw do zwalczania terroryzmu¹¹¹.

Współcześnie zwalczanie terroryzmu rodzi rozmaite dylematy obejmujące szacunek dla społecznych wartości, praw człowieka, bezpieczeństwa, wolności i działań prewencyjnych. Ochrona tych zasad jest konstytucyjnym obowiązkiem polskich władz publicznych. Art. 5 Konstytucji, wyznaczając podstawowe zadania państwa zobowiązuje je, bowiem do zapewnienia m. in. wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa narodowego. Walcząc z terroryzmem nie można zapominać o jego źródłach – terroryzm to odpowiedź na różne aspekty szczególnie biedę, okupację, przemoc itp. Nie zwalczy się tego zjawiska, jeśli nie znajdzie się rozwiązania jego problemów leżących u jego źródeł, w tym problemów społecznych i politycznych o charakterze globalnym. Polityczna poprawność i sentymentalizm postulują świat bez przemocy. Problem w tym, że taki świat jest wobec terroryzmu bezbronny. Sentymentalizm – w imię wysokich moralnych ambicji – pozwala na łamanie praw człowieka – wobec zachodu. Pacyfizm jest ideologią – czasem niebezpieczną – przyzwalanie na łamanie praw człowieka w imię ich poszanowania może spowodować zwycięstwo agresora, który prawa człowieka będzie miał za nic. Dlatego też przeciwdziałanie terroryzmowi, stojące przed współczesnymi państwami demokratycznymi, musi polegać na zachowaniu trudnej do osiągnięcia równowagi – między stanowczością reakcji na działania terrorystów i poszanowania podstawowych praw jednostek w bezpośrednich i prewencyjnych działaniach antyterrorystycznych.¹¹²

Wiek XX stanowi przykład najbardziej ponurego paradoksu totalitaryzmów i okrucieństwa w dziejach świata. Z jednej strony to okres zwycięstwa demokracji parlamentarnej i koncepcji wolnorynkowych na całym europejskim świecie z drugiej natomiast czas w którym doszło do dwóch wojen światowych i nasilenia międzynarodowego terroryzmu¹¹³.

Koniec historii okazał się iluzją. Wbrew optymistycznym prognozom ludzkie problemy nie mają wyłącznie charakteru egzystencjalnego, ekonomicznego i ustrojowego. Cywilizacja zachodnia stanęła przed ponownym zagrożeniem, które niesie ze sobą radykalny fundamentalizm islamski. Jest on przykładem realnego zagrożenia albowiem ludzie, którzy chcą zniszczyć Zachód i narzucić światu teokratyczny kalifat dysponują armią spragnionych śmierci fanatyków, którzy jeśli zdobędą broń masowej zagłady użyją jej niewątpliwie. Nowy York 2001, Madryt 2003, Białystok 2004, Londyn 2005 stanowią tego wystarczające dowody. Terroryzm wypowiedział nam wojnę totalną, w której każda zbrodnia jest możliwa i dopuszczalna. W obliczu tego zagrożenia, którzy niektórzy nazywają pełzającą trzecią wojną światową powstaje jak zawsze problem równowagi między potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa, a zagwarantowaniem wolności. Dopuszczenie do zagrożenia bezpieczeństwa, może oznaczać pozbawienie wolności. Z kolei rezygnacja z niej w imię bezpieczeństwa oznaczać będzie

¹¹¹ Ibidem, s. 13

¹¹² Ibidem, s. 14

¹¹³ E.Wnuk- Lipiński, *Granice wolności*, Collegium Civitas Press, Warszawa 2004, s., 349

wygraną terrorystów, którzy pragnęliby jej nas pozbawić.. Jak zachować bezpieczeństwo nie rezygnując z wolności jest zadaniem, które pokazuje całą niepewność ludzkiego losu.

Z uwagi na zwiększenie skali zagrożeń terrorystycznych, dla milionów ludzi sprawą najważniejszą stało się doszczętne zniszczenie terroryzmu bez względu na koszty tej operacji. Koniecznością stało się więc prowadzenie aktywnej współpracy międzynarodowej pomiędzy zainteresowanymi państwami. Walka ze współczesnym terroryzmem jest jednak niezwykle skomplikowana, przed takimi zamachami, które miały miejsce od początku XXI w. nie można się w zasadzie obronić. Ofiarą może być każdy, zaś jego całkowite zniszczenie nie jest możliwe dopóki istnieją państwa popierające terroryzm. Międzynarodowa koalicja antyterrorystyczna zmuszona jest użyć wszelkich dostępnych środków, w tym również nacisków politycznych i instrumentów ekonomicznych. Potrzebna jest współpraca zupełnie nowej jakości albowiem najlepiej wyposażone systemy obronne państw nie wystarczają do ochrony przed terrorystami.

TERRORISM – THE BIGGEST THREAT OF HUMAN’S SECURITY

Terrorism is not new, and even though it has been used since the beginning of recorded history it can be relatively hard to define. Terrorism has been described variously as both a tactic and strategy; a crime and a holy duty; a justified reaction to oppression and an inexcusable abomination. Obviously, a lot depends on whose point of view is being represented. Terrorism has often been an effective tactic for the weaker side in a conflict. As an asymmetric form of conflict, it confers coercive power with many of the advantages of military force at a fraction of the cost. Due to the secretive nature and small size of terrorist organizations, they often offer opponents no clear organization to defend against or to deter. Generally terrorism is the systematic use of terror especially as a means of coercion. Terrorism is also a form of unconventional warfare and psychological warfare. In spite of differences in evaluation of international organizations and states strategies pertained in a global dimension concentrate on eliminating causes of terrorism, limiting conditions which favour its emergence. Regional and national strategies, however, are more focused on direct prevention of the acts of terror and fighting terrorist structures.

RESEARCHING EMBEZZLEMENTS IN PUBLIC SECTOR: LIMITS AND POSSIBILITIES

Introduction

There are a lot of investigations where companies or citizens have paid a bribe when dealing with public officials, whose decisions have an impact on their activities or life. That's why there is a common recognition that corruption is a transaction between two actors: the public servant from the state side and the citizen or company from the other side. Harch (1993) states, that in some regions, corruption is associated with broader range of criminal charges, including theft, fraud, false accounting, the embezzlement of funds, or appropriation of state property. This statement confirms the fact that corruption differs from one society to another and that no definition of corruption would be equally accepted in every nation.

The aim of this paper is to first provide insights into the theory of bureaucratic embezzlement. Embezzlement in the private sector is perhaps the most common type of employee theft (Holinger and Clark, 1982; Pupura, 1983; Gabor, 1994; Tylczak and Sheets, 1994; Giacalone and Greenberg, 1997; Shaw and Bologna, 2000; Christopher, 2003; Vardi and Weitz, 2003). A review of some recent literature on corruption issues provided the following observations for a view and understanding of it. What is crucial is that embezzlement isn't always considered as corruption from a strictly legal point of view¹¹⁴ in many domestic and international definitions of corruption (Laugseth, 2006). When all things are considered, embezzlement is commonly included in a broader definition of corruption (Andvig, Fjelstand, 2000). But in the context of corruption, few conditions must exist: the taking or conversion of public money, property and etc. by a person who is not entitled to them, but has access to them.

In the previous statement, researches about political and administrative embezzlement placed it in a shadow, but the outcomes of embezzlement can potentially cost a system more than other forms of corruption. Worldwide events have confirmed that political and administrative embezzlement could destabilize the political system of a country¹¹⁵, have impact on the welfare of a local community¹¹⁶, or

¹¹⁴ For example, the decision of International Olympic Committee (IOC), Ethics Commission concerning the case of Mr. Un Youn Kim former IOC Vice-President confirmed that embezzlement acts may not be criminally punishable depending on the law in different countries but for sure remain ethically reprehensible

¹¹⁵ Parliament opposition initiated an interpellation for the speaker of Seimas (Parliament of the Republic of Lithuania) and removed it. One of the reasons for the interpellation was embezzlements observed in Parliament office.

may suspend the transfer of development aid to poor countries. Even Catholic Church dioceses were the subject of various embezzlements (West, Charles, 2000). These particularly apply to the theft of public funds, which have been studied less and poorly documented. Although public agencies record information on the extent of embezzlement and errors for their internal control activities, they rarely share it publicly. At the same time, embezzlement seriously tarnishes the reputation of the institution where the official is employed. Indeed, officials are abusing the public trust too.

The definition of corruption vs embezzlement

Embezzlement is mainly defined as the theft of resources by persons entrusted with authority and control over these valuable resources. It occurs when disloyal employees steal from their employers (Andvig, Fjelstand, 2000). Other authors like Crayton confirmed that embezzlement is the illegal use of, or theft of property that belongs to someone else (in our case a public institution or the state) that has been entrusted to their care (Crayton, 2003). Generally, property is defined as including money, goods, chattels, or anything of value. Intangible personal property or commercial paper such as checks, promissory notes, bonds, stocks, and written documents such as deeds or contracts, may also be the subject of embezzlement (The Gale Group, Inc. 1998).

Valuable remarks about what corruption is and what can be defined as corruption were provided by Lamsdorff (2004), who's noted that when the size of funds involved in the deal is small, the official is simply lazy and the term of corruption seems inappropriate. However, in cases involving large-scale deals and embezzlement the term of corruption may be considered as appropriate. Although Lamsdorff doesn't finish his statement because he recognized that this may only be appropriate for some observers, there aren't common consequences in this sphere due to the differences in our political philosophy, attitudes and values.

Accordingly, with Crayton's definition, embezzlement can be explained as illegal and dishonest behaviour where the public interest is crucially affected. Thus, embezzlement can derive from the impression that "everyone is doing it" (Graziano Breuning, 2004). In political terms this is called graft, which is when a political office holder unlawfully uses public funds for personal purposes. Although Ross (2002) noted, that there aren't common consequences regarding how to define political crime because different scientists normally provide their own definitions of political offenders.

Different forms of the embezzlement are found in current literature. Researchers and experts aren't in agreement about a common description of embezzlement and some of them (Turner, 2002) introduce each form as different type of crime, or simply theft (United Nations Office on Drugs and Crime, 2004):

¹¹⁶ The case of Roslyn school in USA. Between 1996 and 2004, the period covered by the audit, the group of high-ranking school officials – the superintendent, the finance director, and 30 others who benefited to lesser degree by way of unauthorized salary hikes, unauthorized school contracts, unauthorized money delivered in a variety of creative ways

1. *Tax embezzlement*
2. *Illegal transfer of public funds to an embezzler's own account*
3. *Foreign aid transfer to a political party account*
4. *Illegal receipt of government property*
5. *Bureau personnel use for private benefit*
6. *Salary payments for non-existent persons*
7. *Speculation in raw materials and finished products through a dual-price system*
8. *Increased government spending as a desire to increase bureau power or on frivolous projects*
9. *Illegal allocation or transferring of public funds between national and sub-national entities*
10. *Speculation in the stock and real estate markets with public funds*
11. *Falsification of scientific research data enabling misappropriation of funds received for research purposes from private and government research funds*

Such differentiation in the forms of embezzlement provides knowledge and a perception of how political power is actually wielded from country to country. At the same time, those forms provide us with a deeper insight into how the "ownership" of public goods will survive in different public administration systems.

The notion of lawless behaviour is equal to the illegal moneymaking term provided by Banerjee in this endeavour to explain why the government makes it illegal to make money. Normally, the government deals with public money, public property and the use them for the delivery of public functions. However, different governments, depending on the level of democratisation in the country, keep this money in secret¹¹⁷ and quite often put it into activity without informing the citizens about how they spent it (Fennel, 2004). At the same time, a lack of transparency is visible in public enterprises, which possess a power¹¹⁸ more or less like that of the government bureaucracy. The basis of public enterprise power resides in their expert knowledge of public service delivery aspects that the customer finds credible.

Actually, a recent case in Lithuania confirmed how heat suppliers can manipulate society without providing information to the public. The National Control Commission for Prices and Energy (NCC) regulates heat supplier price setting principles and the prices themselves, plus the defence of customer rights. In addition, the local municipality board must approve prices too. In the end of the year 2006, heat suppliers started to appeal to the Commission for an increase in the central heating price for the next year due to the gas price increase. However, not one of the suppliers had provided information about their profits during the last few years (this information is not available on the company web sites also), and only after the citizens and politicians pressured them, did the Commission publish them. This happened because the heat suppliers are not required to publicly

¹¹⁷ For example, in Pakistan, secrecy is the part of organizational culture in the governmental institutions, which is largely based on a large number of laws, rules and instructions provided issued by government.

¹¹⁸ According United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), World Investment Report 2005, European public services providers (Vodafone, France Telekom, Deutsche Telekom, E.On, Electricite de France, Telefonica, Deutsche Post World Net and etc. are dominating of the UNCTAD's list of the top fifty transnational corporations in the world.

notify market participants on the following matter. But when we are talking about a public monopoly and the citizens' money, should this really be the case?

In theory, transparency and corruption should be inversely related, in that more transparency in public government should mean less scope for corruption, and that dishonest behaviour would become more easily detectable, punished and discouraged in the future. In choosing embezzlement, public servants provide themselves with a possibility to increase their income above what has been estimated by law and more than most people earn in a lifetime. It sounds like an illegal privatisation of the working place by public servants. Instead of fair and efficient work for common aims, such official loss of transparency means that everyone in the organisations becomes blind to producing value and performing well.

Embezzlement is a legitimate tool of governance in the post-communist era

The situation in the former Soviet Union and Eastern and Central European countries after the failure of the communist regimes has created another example of where embezzlement became the legitimate source of governance. The embezzlement came together with a new incarnation of the classical economic liberalism that proclaimed "the market" as the proper guiding tool by which society should transition and organize their economic lives (MacEvan, 1999). In terms provided by Killias (2006), such changes can be defined as "breaches": new opportunities to commit embezzlements that arise in the environment of everyday life due to the technological and/or social development. Many legal acts were issued to enable illegal actions (Sajo, 2002) and the current anticorruption legislation has proved to be more of a hindrance than a help. That's why embezzlement became a substitute for institutional and legal reforms.

A society in transition faces a very different set of changes – economic, socio-cultural, political and technological – than those of Western societies before. In this case, the choice of embezzlement as a legitimate means is explained by rational choice theory. According to this theory, individuals act in pursuit of various goals and interests and choose their actions in order to satisfy their own welfare more efficiently than any collective goals (Banerjee, 1997). Whereas, rational-choice approaches are usually associated with self-interested desires and targets (Knight, 2002). Such an economically rational manner exists throughout decision-making and compliments it by enjoying the power that provides maximum benefits not to the state, but primarily to the politicians and administrators involved in the embezzlement.

Countries in transition have showed that embezzlement is described as a habit where stealing from the government is a norm. The collapse of the Soviet Union has provided opportunities for embezzlers to introduce their illegal behaviour masked as fighting against the communist regime. Such motivation to adopt a political label for the following crime is due to its ideological aspects. This fighting has often taken on the form of stealing government property and selling it on the black market. Across transitional societies it is assumed that people choose efficient means to achieve their ends. Indeed, this assumes that people were motivated by public interest. However, it now requires a change in culture that isn't easy to achieve quickly.

The domination of embezzlement as a form of corruption was observed in the beginning of the privatisation process, where single persons misappropriated and managed state enterprises. Privatisation of the public sector was one of the variables that created *traumas* for citizens as they became unemployed. A process that was not transparent and was usually corrupt influenced the income of the state and the welfare of its citizens (Dvorak, 2006). On one hand, weak legal and democratic structures became a base for illegal state empowerment from the Western point of view. On the other hand, the first post-communist governments own large amounts of land and public property but have very low level of consciousness about the “ownership” of public goods.

Quite often, embezzlement occurs at the highest levels of organizations. Why do so many high level officials exhibit deviant behaviour? One assumption is that only high level officials can be involved in the process of embezzlement due to their access to the funds. It looks strange that only high level officials mainly take part in wrongdoings alone.

In post-communist countries, officials are taking advantage of the absence of a financial infrastructure. Oftentimes, embezzlers have direct access to the assets and records. Apparently, support or aid money is usually transferred to other countries. In such cases, an official has power of attorney to manage the account and misuse it by paying large amounts to other accounts. Fraudulent methods can be used: forged documents (making false reports for refunds), a non-existent company run by friends, and the law of forgery (the material altering of a document with the intent to defraud) comes into play. Forgery may also be the entry of false passwords into a computer to gain access and use the computer to defraud.

Initiatives against corruption

What the public sector can do in prevention of embezzlements:

- *Controls of transparent financing of political parties are necessary.*
- *Implementation of United Nations Convention Against Corruption is necessary.*
- *Proper transposition and implementation of “Commission Directive 2000/52/EC of 26 July 2000 Amending Directive 80/723/EEC on the Transparency of Financial Relations Between Member States and Public Undertakings” by EU member states is necessary.*
- *A proper law concerning conflict of interest is necessary (Pachmann, Dvorak, 2008).*

Public sector when is corrupted cannot be expected to fight corruption effectively. Involvement of private sector and civil society is necessary. It is important that those countries which receive aid or European Union Structural Funds money have a greater say in how the aid money is spent so that the aid can flow in the long-term perspective. Donors should focus more on the *outcomes* of this policy. In almost every case, countries with high levels of corruption must compete to receive aid, but those with good governance have many less obstacles in obtaining funds.

Conclusions

Embezzlement is the concept that simply defined as one of the forms of corruption. Today, the term embezzlement in public sector is mostly used to indicate stealing of public money or unlawful use of public property for private benefits. During the past research most attention has been given to the corruption impact on the foreign direct investment level, correlation between re-election and political corruption, corruption in public procurement and etc., however researches on political and administrative embezzlements placed it in “shadow”, although embezzlement for political and administrative system can cost more than other forms of corruption. That’s why embezzlement is likely an act of double taxation as quite often it remains invisible but the losses are large and have collective impact.

The implications of embezzlement can lead to citizen’s mistrust of their government. In practise, corruption destroys people’s trust in government institutions and tarnish it reputation. Problems also arise in the delivery and quality of public services as well as infrastructure and have a direct connection with public expenditures. Apparently that embezzlement lowers the quality of public infrastructure because corrupt governments may display predatory behaviour in deciding how to distribute public expenditures, for example road construction and irrigation system.

Abstract. Embezzlement can be fundamentally described as an internal form of corruption and examples may be found across a wide range of countries at various levels of development. This form is different from other forms of corruption. Usually, traditional forms of corruption require the involvement of a client in a deal that creates a situation or demand for the deviant behaviour. In short, we can say that an external “bait” must exist either in the form of the client’s offer to pay or in the form of an official desire to deliver a corrupt service. In the case of embezzlement, a public official benefits himself through harming his employer.

KEYWORDS: Corruption, embezzlement, transparency, public sector, officials

References:

1. “*embezzle*”. In Answers.com. West's Encyclopedia of American Law, (The Gale Group, Inc, 1998). <http://www.answers.com/topic/embezzlement>, accessed January 12, 2007.
2. Andvig, J. Chr. and Fjelstand, O.H. (2000). *Research on Corruption. A Policy oriented survey*. Chr. Michelsen Institute & Norwegian Institute of International Affairs
3. Banerjee, A. V. (1997). *A Theory of Misgovernance*. The Quarterly Journal of Economics. p. 1289-1332
4. Graziano Breuning, L. (2004). *Grease less How to Thrive without Bribes in Developing Countries*. System Integrity Press
5. Broadman, H. G., Recanatini, F. (2002). *Corruption and Policy: Back to the Roots*. Policy Reform Vol. 5, p 37-49
6. Christopher, D. A. (2003). *Small business pilfering: the “trusted” employee(s)*. Business Ethics: A European Review. Vol.3, p. 284-297 .
7. Crayton, C. A. (2003). *The Security+ Exam Guide*. Charles River Media.
8. Dvorak, J. (2006). *Corruption*. Encyclopedia of World Poverty, ed. Mehmet Odekon. Sage Publications Inc,
9. Fennell, M. (2004). *The American Way*. IUniverse
10. Gabor, T. (1994). *Everybody does it!* University of Toronto Press
11. Giacalone, R. A., Greenberg, J. (1997). *Antisocial Behaviour in Organizations*. Sage Publications Inc.
12. Harch, E. (1993). *Accumulators and Democrats: Challenging State Corruption in Africa*. Journal of Modern African Studies. Vol. 31, p. 31-48.
13. Hollinger, R. C., Clark, J. (1982). *Employee deviance: A response to the perceived quality of the work experience*. Work and Occupations. Vol. 9, p. 97-114.
14. Killias, M. (2006). *The Opening and Closing Breaches. A Theory on Crimes Waves, Law Creation and Crime Prevention*. European Journal of Criminology. Vol. 3, p. 11-31
15. Knight, J. (1992). *Institutions and Social Conflicts*. Cambridge University Press

16. Lambsdorff, J. G. (2004). *How Corruption Affect Economic Development*. Wirtschaftsethische und moralökonomische Perspektiven der Bestechung und ihrer Bekämpfung. Veröffentlichung der Akademie Franz Hitze Haus, Duncker&Humblodt
17. Laugseth, P. (2006). *Measuring Corruption*. In *Measuring Corruption*. ed. Sampford Charlises, Shacklock Arthur, Connors Carmel and etc. Ashgate Publishing Ltd
18. Lotspeich, R. (2003). *Crime and Corruption in Transitional Economies: Lessons for Cuba*. Policy Reform Vol. 6, p. 71-87
19. MacEWAN, A. (1999). *Neo-liberalism or democracy?* Zed Books
20. Pachmann, A., Dvorak, J. (2008). *Networking and Corruption*. In *Encyclopedia of Networked and Virtual Organization*. Information Science Reference
21. Purpura, P. (1993). *Retail Security and Shrinkage Protection*. Elsevier
22. Ross, J.I. (2002). *The Dynamics of Political Crime*. Sage Publications Inc
23. Sajo, A. (2002). *Clientelism and extortion: Corruption in Transition*. In. *Political Corruption in Transition*, ed. Stephen Kotkin and Andrs Sajo. CEU Press
24. Shaw, P. D., Bologna, J. (2000). *Preventing Corporate Embezzlement*. Elsevier
25. Turner, G. M. (2002, Spring/Summer) *HIPAA and Criminalization of American Medicine*. *Cato Journal* Vol. 22, p. 121-150
26. Tylczak, L., Sheets, T. E. (1994). *Preventing Workplace Theft*. Crisp Publications Inc.
27. United Nations Office on Drugs and Crime (2004). *The Global Programme Against Corruption UN Anti -Corruption Toolkit*. Vienna, 3th edition
28. Vardi, Y., Weitz, E. (2003). *Misbehavior in Organizations*. Lawrence Erlbaum Associates
29. West, R., Charles, Z. (2000) *Internal Financial Controls in the U.S. Catholic Church*. Villanova University

IV.

Bezpieczeństwo militarne i pozamilitarne (w systemie obronnym)

Military and out-of-military security
(in a defense system)

Z PROBLEMATYKI POZAMILITARNYCH FORMACJI OBRONNYCH

OBRONA OJCZYZNY JEST SPRAWĄ I OBOWIĄZKIEM WSZYSTKICH OBYWATELI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Umacnianie obronności Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowanie ludności i mienia narodowego na wypadek wojny oraz wykonywanie innych zadań należy do wszystkich organów władzy i administracji rządowej oraz innych organów i instytucji państwowych, organów samorządu terytorialnego, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych, organizacji społecznych, a także do każdego obywatela w zakresie określonym w ustawach.

1. Struktura obrony cywilnej

Centralnym organem administracji rządowej w sprawach obrony cywilnej jest Szef Obrony Cywilnej Kraju. Powołuje go Premier na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych i administracji. Szef Obrony Cywilnej Kraju podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Do kompetencji Szefa Obrony Cywilnej Kraju należy szeroki wachlarz działań:

- przygotowanie projektów założeń i zasad działania obrony cywilnej,
- ustalanie ogólnych zasad realizacji zadań obrony cywilnej,
- koordynowanie określonych przedsięwzięć i sprawowanie kontroli wykonawstwa przez organy administracji rządowej i organy samorządu terytorialnego zadań obrony cywilnej,
- sprawowanie nadzoru nad odbywaniem zasadniczej służby w obronie cywilnej.

Terenowymi organami obrony cywilnej są: wojewodowie, starostowie, wójtowie lub burmistrzowie (prezydenci miast). Do zakresu działania wymienionych szefów obrony cywilnej należy kierowanie oraz koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne działające na ich terenie.

Rada ministrów określa w drodze rozporządzenia szczegółowy zakres działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju oraz szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin, jak również zasady i tryb kierowania oraz koordynowania przez nich przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej.

Wyzwania i zagrożenia bezpieczeństwa narodowego mają obecnie złożony - i według R. Jakubczyka¹¹⁹ - asymetryczny charakter. A radzenie sobie z nimi wymaga ingerencji działań cywilno-

¹¹⁹ R. Jakubczyk, *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa* ///RP, 2004, s.307.

wojskowych w taki sposób by skuteczność działania połączyć z jego ekonomicznością przez wykorzystanie wszystkich atutów siły narodowej danego państwa.

2. Dziedziny ochrony cywilnej.

Istnieją dziedziny obrony narodowej, w których sektor cywilny odgrywa dominującą rolę. Dziedziny te wynikają z narzędzi i środków obrony narodowej, którymi dysponuje państwo a w których poszczególne podmioty cywilne stały się liderami przedsięwzięć wykonywanych na rzecz bezpieczeństwa. Do nich, według A. Skrobacz¹²⁰, należy zaliczyć następujące działania:

- obrony gospodarczej i infrastruktury ekonomicznej kraju,
- ochrony ludności, dóbr i środowiska,
- ochrony zdrowia,
- ochrony porządku konstytucyjnego,
- ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz granic państwowych,
- ochrony informacyjnej oraz edukacji dla bezpieczeństwa,
- ochrony kultury narodowej i inne.

Podobne sfery aktywności sektora cywilnego w bezpieczeństwie narodowym - poza sferą dyplomatyczną - wyróżnia W. Kitler¹²¹ Uogólniając zatem, S. Koziej – sensu stricto – stwierdza, że „wszystkie więc siły i środki, jakie państwo wydziela do realizacji zadań obronnych – poza Siłami Zbrojnymi – stanowią część pozamilitarną systemu obronnego państwa”

3. Pojęcie Obrony Cywilnej

Pojęcie Obrony Cywilnej jest pojęciem nieostrym, podobnie jak ochrona ludności którą pierwsza ma ochraniać. Zgodnie z ustawą o powszechnym obowiązku obrony RP, obrona cywilna ma na celu - poza ochroną ludności – chronić zakłady pracy i urządzenia użyteczności publicznej, dobra kultury, ratować i udzielać pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałać w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków.

Obronę cywilną i zarządzanie kryzysowe traktuje się także jako szczegółową dziedzinę szerzej pojmowanego bezpieczeństwa narodowego. Podobnie jak obronność, bezpieczeństwo ekonomiczne. Można się spotkać z określeniem lakonicznym, że w Polsce Obrona Cywilna stanowi system o sprecyzowanych zadaniach, strukturach i formach działań.

W zakres administrowania powszechnym obowiązkiem obrony wchodzi przeznaczenie do służby w obronie cywilnej. W ustawie o działach administracji rządowej w rozdziale VI. w podrozdziale 6.5 Obrona Cywilna w postaci Szefa Obrony Cywilnej Kraju, wojewódzkich, powiatowych i gminnych organów obrony cywilnej oraz przedsiębiorców wykonujących zadania obronne umiejscowiona jest poza tym działem. Ze względu na realizowanie zadań obronnych, przyjęta strategia a także literatura

¹²⁰ A. Skrobacz, *Współczesna cywilna organizacja obrony narodowej*, [w:] Zeszyty Naukowe AON Nr 2 2004, s.33.

¹²¹ W. Kitler, *Samorząd terytorialny w obronie narodowej Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, s.240.

fachowa, przyjmują obronę cywilną jako komponent systemu obronności państwa. Jednak podział układu pozamilitarnego jest obecnie niewłaściwy, co sprawia, że np. w planowaniu obronnym, konieczne jest podejście funkcjonalne, nie narzędziowe, uwzględniające działy administracji rządowej i tę część administracji która nie wchodzi w zakres działów, organizację terytorialną państwa, podmioty rynkowe i inne organizacje.

Zgodnie z ustawą o powszechnym obowiązku obrony RP (Tekst jednolity z 2004 r.) obrona cywilna ma na celu ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwania ich skutków (Art. 137). Obszarem działania obrony cywilnej jest ochrona ludności, R. Jakubczyk stwierdza, że powszechne rozumienie pojęcia „ochrona ludności” umieszcza się tylko w celu i zadaniach organizacji obrony cywilnej, która w czasie konfliktów zbrojnych i klęsk żywiołowych wypełnia także inne zadania. Jest to przekonanie niesłuszne bowiem świadczy o tym konstytucyjny obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa ludności przez wszystkie rodzaje władz administracji publicznej.

Pojęcie „ochrona ludności” definiowane jest jako zapewnienie bezpieczeństwa ludziom oraz ich mieniu i środowisku przed klęskami i wypadkami. Obecnie przedsięwzięcie ochrony ludności sytuuje się w pojęciu szerszym tj. w ochronie cywilnej. W zakresie jej działań zawarte zostały: ochrona zakładów pracy i infrastruktury, ochronę dóbr kultury, struktur władzy, zapewnienie ochrony funkcjonowania państwa w czasie pokoju i wojny, oraz zarządzanie w sytuacjach kryzysowych

4. Misja Obrony Cywilnej i międzynarodowe zadania humanitarne

137 art. ustawy o powszechnym obowiązku obrony przedstawiający zadania obrony cywilnej ujmuje ochronę od strony podmiotowej tj. ma ona chronić: ludność, urządzenia użyteczności publicznej, dobra kultury, pomoc poszkodowanym w czasie wojny, ale także współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków. W tym miejscu W. Kitler (inni także) dostrzegają, że polskie prawo nie odpowiada prawu międzynarodowemu. Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r. dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych stwierdza, iż „obrona cywilna” oznacza wypełnienie wszystkich lub niektórych zadań humanitarnych wymienionych niżej: służba ostrzegawcza, ewakuacja, przygotowanie i organizowanie schronów, obsługa środków zaciemnienia, ratownictwo, służby medyczne, walka z pożarami, wykrywanie i oznaczanie stref niebezpiecznych, odkażanie i wiele innych. Również negatywnie do ogólnej misji obrony cywilnej odnosi się A. Skrabacz z AON, która stwierdza że obrona cywilna zobowiązana jest do przygotowania się i działania „w czasie wojny”, natomiast w czasie pokoju może ona jedynie współdziałać ochronie ludności przed zagrożeniami wynikającymi z klęsk i katastrof. Pomimo krytyki, jaką zebrała obrona cywilna jako formalna organizacja rządowa nadal obowiązuje ów zapis w tej formie.¹²²

¹²² A. Skrabacz, op. cit.

5.Ochrona ludności w Unii Europejskiej¹²³.

Zadania ochrony ludności w Unii Europejskiej znajdują się w sferze wyłącznych kompetencji państw członkowskich Unii. Władze krajowe dysponują zasobami i zdolnościami reagowania w sytuacjach kryzysowych, których mogą użyć dla wsparcia innych państw członkowskich lub krajów trzecich. Zadania Unii Europejskiej to koordynowanie i wspieranie działań narodowych, zwłaszcza w przypadku operacji poza granicami. Podstawowe dokumenty regulujące współpracę w ramach ochrony ludności to „Mechanizm Wspólnotowy”, umożliwiający i usprawniający reagowanie w sytuacji kryzysowej oraz „Program Działań”, dzięki któremu możliwe jest finansowanie przedsięwzięć z zakresu zapobiegania i gotowości. Najważniejszy element składowy „Mechanizmu” to Centrum Informacji i Monitoringu to działająca całodobowo komórka Komisji Europejskiej, odpowiedzialna za prowadzenie bazy danych, stały monitoring sytuacji na świecie i przekazywanie ewentualnych próśb o wsparcie. Punktem kontaktowym MIC w Polsce jest Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności KG PSP. W ramach „Mechanizmu” wysyłane są zespoły interwencyjne państw członkowskich na operacje w UE i poza jej granicami. Działanie zespołów ułatwia Wspólny System Informacji i łączności oraz system szkoleń i wymiany ekspertów. W związku z pojawieniem się nowych wyzwań dla bezpieczeństwa Europy w latach 2005-2006 podjęto wiele inicjatyw w celu wzmocnienia i ujednoczenia ochrony ludności na poziom Unii Europejskiej. Projekt przekształcenia „Mechanizmu” ma na celu rozszerzenie listy zagrożeń, w przypadku których „Mechanizm” może być uruchomiony oraz dodanie zapisów o modułach, rozwój systemów wczesnego ostrzegania i sprecyzowanie roli instytucji Unii w przypadku katastrofy poza granicami UE. W ciągu ostatnich lat w ramach wszystkich filarów UE podjęto kroki zmierzające do wzmocnienia bezpieczeństwa obywateli Unii. W związku z tym zintensyfikowano współpracę interdyscyplinarną, zwłaszcza w zakresie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, ochrony zdrowia, zarządzania kryzysowego i walki z terroryzmem. Trwają prace nad Europejskim Programem Ochrony Infrastruktury Krytycznej oraz Podręcznikiem koordynacji UE w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych. Omawiane są również kwestie możliwości wykorzystania zasobów wojskowych na potrzeby cywilnych operacji ochrony ludności, zwłaszcza w zakresie transportu. W przyszłości można się spodziewać dalszego wzrostu znaczenia ochrony ludności na poziomie UE i bliższego związania tej problematyki z szeroko rozumianą polityką Bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

ISSUES CONCERNING OUT-OF-MILITARY DEFENCE FORMATIONS

In the dissertation on issues concerning para-military defense formations, the author strongly highlights the fact that defense of a fatherland is of great significance in a relation to government and administrative bodies, other state bodies, organizations and institutions as well as it is an obligation of all citizens. Next, the structure of civil defense is discussed. Its fields are presented here. The notion of Civil Defense is explained. The mission of Civil Defense is described supported also with critical voices towards that formal state organization. Concluding, human protection in the EU is characterized with regard to widely understood policy of the EU's Security.

¹²³ Piąty podtytuł opracowała Pani Małgorzata Jankowska z Departamentu Zarządzania Kryzysowego i spraw obronnych i opublikowała w Internecie: <http://www.Ock.gov.pl/porta/ock/16/2/Ochrona-ludności-w-UE.html>

ZARZĄDZANIE WOJSKOWYM OBSZAREM *PUBLIC AFFAIRS* W KRAJACH NATO NA PRZYKŁADZIE KANADY

Organizacja obszaru *public affairs* w NATO¹²⁴

W ostatnich latach operacje prowadzone przez Sojusz Północnoatlantycki zmieniły znacznie swój charakter – stały się o wiele bardziej złożone, liczniejsze i bardziej niebezpieczne niż dotychczas. Prowadzone są często w znacznym oddaleniu od tradycyjnie pojmowanego otoczenia transatlantyckiego. Z tego powodu również podejście do rozpowszechniania informacji o zadaniach i działalności NATO musiało się zmienić. W związku z tym należało dokonać reorganizacji struktur *public affairs* na dwóch poziomach: narodowym i w ramach Sojuszu. Z tych względów powstał niezwykle istotny z punktu widzenia funkcjonowania wojskowych służb prasowych dokument z września 2007 roku, „Strategia informacji i komunikacji społecznej w obszarze wojskowym NATO” (*NATO Military Policy on Public Affairs*), określający główne założenia polityki informacyjnej, definiujący znaczenie odpowiedniej strategii informowania wewnętrznego i podający wskazówki dotyczące prowadzenia efektywnej współpracy z mediami i działań mających na celu wsparcie dowódcy.

Misją wojskowego obszaru *public affairs* jest przekazywanie odbiorcom rzetelnych informacji w odpowiednim czasie tak, aby spowodowało to wzrost świadomości i zrozumienia społecznego dla działalności sił zbrojnych poszczególnych państw, a także NATO – jego roli, prowadzonych operacji i misji oraz wszelkich innych działań. Podstawowym celem prowadzenia efektywnej komunikacji społecznej jest promocja działalności sił zbrojnych oraz NATO. Ma to prowadzić do podwyższenia świadomości społecznej w obszarze wojskowych aspektów Sojuszu, włączając w to planowanie i utrzymywanie współpracy z mediami, komunikację wewnętrzną i relacje ze społeczeństwem. Do głównych zadań służb prasowo-informacyjnych należy zatem:

- współpraca z mediami;
- komunikacja wewnętrzna;
- budowanie relacji ze społeczeństwem¹²⁵.

Polityka informacyjna Sojuszu musi być spójna zarówno na poziomie koordynacji całego łańcucha dowodzenia, jak i na poziomie narodowych sił zbrojnych oraz innych organizacji współpracujących z

¹²⁴ Szerzej zob. A. Antczak, *Strategia informacji i komunikacji społecznej NATO*, „Kwartalnik Bellona” nr 4/2008, Warszawa: Redakcja Wojskowa 2008.

¹²⁵ *NATO Military Public Affairs Policy*, MC 0457/1, September 2007, punkt 7.

NATO. Efektywna praca sektora *public affairs* zależy również od pełnego zintegrowania go z procesem planowania operacyjnego we wszystkich komórkach NATO. Na poziomie politycznym, wytyczne dla prowadzenia strategii informowania i komunikowania społecznego w sferze dyplomacji publicznej (*public diplomacy*) oraz polityczno-strategiczne wytyczne specyficzne dla danej misji pochodzą od Rady Północnoatlantyckiej (*North Atlantic Council*). Sekretarz Generalny NATO zaś, poprzez swojego rzecznika, daje codzienne wskazówki odnośnie do relacji z mediami dla różnych szczebli dowodzenia: w kwestiach operacyjnych – Naczelnemu Dowództwu Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe – SHAPE*), a w sprawach transformacji – Dowództwu Sił Sprzymierzonych ds. Transformacji (*Allied Command Transformation – ACT*). Komitet Wojskowy NATO (*NATO Military Committee*) zaś dostarcza ogólne wytyczne dotyczące wojskowych aspektów komunikacji społecznej NATO. Przewodniczący Komitetu jest głównym wojskowym rzecznikiem Sojuszu. Doradca Międzynarodowego Sztabu Wojskowego ds. Komunikacji Społecznej (*International Military Staff's Public Affairs Advisor – IMS PAA*) jest rzecznikiem Komitetu i ma za zadanie ułatwiać kontakty i współpracę pomiędzy dwoma Dowództwami Strategicznymi (*Strategic Commands*), Komitetem Wojskowym i Sekcją Dyplomacji Publicznej (*Public Diplomacy Division*) w sprawach wojskowych aspektów komunikacji społecznej. Dowódcy Strategiczni (*Strategic Commanders*) dostarczają ogólne wytyczne odnośnie do prowadzenia polityki informacyjnej i komunikacji społecznej w ramach obszarów swej odpowiedzialności. Naczelny Dowódca Sił Sprzymierzonych w Europie (*Supreme Allied Commander Europe – SACEUR*) jest głównym rzecznikiem wojskowym w sprawach operacji NATO, zaś Naczelny Dowódca Sił Sprzymierzonych ds. Transformacji (*Supreme Allied Commander Transformation – SACT*) w zakresie transformacji NATO. Szef służb prasowych (*Chief Public Affairs Officer – CPAO*) Naczelnego Dowódcy Sił Sprzymierzonych w Europie ukierunkowuje, planuje i nadzoruje wykonywanie działań w obszarze komunikacji społecznej na poziomie strategiczno-wojskowym operacji NATO oraz innych przedsięwzięć leżących w obszarze odpowiedzialności Naczelnego Dowódcy Sił Sprzymierzonych w Europie, zaś szef służb prasowych Naczelnego Dowódcy Sił Sprzymierzonych ds. Transformacji czyni to samo w obszarze transformacji NATO, będąc dodatkowo odpowiedzialny za szkolenia związane z NATO oraz aspekty doktrynalne wojskowej informacji i komunikacji społecznej w NATO.

Szefowie służb prasowych wszystkich podległych dowództw szczebla operacyjnego i taktycznego oraz innych podległych struktur organizacyjnych odpowiedzialni są za aktywność w obszarze *public affairs*, jaka odnosi się do zakresu ich działania. Inne organizacje podległe Komitetowi Wojskowemu (np. Akademia Obrony NATO – *NATO Defense College*), Naczelnemu Dowódcy Sił Sprzymierzonych w Europie (np. lądowe i morskie siły szybkiego reagowania) i Naczelnemu Dowódcy Sił Sprzymierzonych ds. Transformacji (np. Centra Szkoleniowe oraz Centrum Badań Podmorskich NATO – *NATO Undersea Research Centre*) odpowiedzialne są za prowadzenie własnej programowej polityki informacyjnej i komunikacji społecznej, zgodnie z wytycznymi odpowiednich rzeczników. Państwa członkowskie są odpowiedzialne przede wszystkim i w pierwszej kolejności za informowanie własnych społeczeństw o decyzjach podejmowanych na forum NATO oraz zobowiązaniach wynikających z członkostwa w tej organizacji (m.in. udział w misjach, operacjach i innych działaniach). Wojskowe służby prasowo-informacyjne NATO pracują na rzecz wszystkich państw członkowskich,

poszerzając świadomość społeczną na temat działalności Sojuszu, a także w celu informowania odbiorców wewnętrznych. NATO promuje wspólną edukację i szkolenia w zakresie *public affairs*, jak również wypracowuje wspólną doktrynę komunikacji społecznej i korzysta ze wspólnych doświadczeń.

W obecnym, niezwykle skomplikowanym otoczeniu medialnym i operacyjnym, efektywna i ukierunkowana na osiągnięcie sukcesu komunikacja wymaga profesjonalnie wyszkolonego personelu na poziomie strategicznym, operacyjnym i taktycznym. Dlatego istotne jest, aby każde państwo członkowskie promowało i wspierało rekrutację, edukację i szkolenie w tym obszarze w celu zbudowania profesjonalnych i doświadczonych służb prasowo-informacyjnych. Istotne jest, by służby te podlegały bezpośrednio dowódcom odpowiednich szczebli. Przekłada się to bezpośrednio na jakość przekazywanych na zewnątrz informacji, zapobiega manipulacji i dezinformacji. Służby prasowo-informacyjne na każdym szczeblu dowodzenia, wspierają bezpośrednio dowódcę, a szef tych służb, jako główny doradca w sprawach *public affairs* i oficjalny rzecznik podlega i odpowiada jedynie przed nim. Każde dowództwo musi posiadać komórkę odpowiedzialną za informowanie i komunikację społeczną, ale struktura osobowa oraz środki finansowe przeznaczone na jej działalność różnią się. W strukturach służb prasowo-informacyjnych muszą być zatrudnione odpowiednio przygotowane osoby do pełnienia swych funkcji zgodnie z charakterem i rodzajem zadań, jakie wykonuje dane dowództwo. Wymaganym minimum działalności w obszarze *public affairs* jest opracowanie i realizowanie planu oraz strategii komunikacji społecznej, współpraca z mediami, monitoring i analiza mediów oraz działania promocyjno-informacyjne w postaci wydawania broszur, informatorów i prowadzenia serwisu internetowego. Przed opracowaniem strategii informacyjnej, szef służby prasowo-informacyjnej musi przeprowadzić dogłębną analizę środowiska *public affairs* z punktu widzenia zarówno komunikacji wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Komunikaty przekazywane przez nadrzędne dowództwa NATO muszą być wkomponowane w ten przekaz, a działalność w obszarze komunikacji społecznej powinna być regularnie oceniana, aby ciągle podnosić jej efektywność.

Organizacja obszaru *public affairs* w Kanadzie

Rolą wojskowych służb prasowo-informacyjnych każdego państwa NATO jest rozpowszechnianie wśród obywateli wiedzy na temat działań podejmowanych przez ministerstwa obrony (w przypadku Kanady – Departament Obrony Narodowej) i siły zbrojne, a także zadań wynikających ze zobowiązań sojuszniczych – czyli działań w ramach operacji wsparcia pokoju czy misji humanitarnych. Te ogólne zadania są wspólne dla wszystkich państw i wynikają z analizowanej wcześniej „Strategii informacji i komunikacji społecznej w obszarze wojskowym NATO”.

Każde państwo ustala wytyczne odnoszące się do prowadzenia polityki w obszarze *public affairs*, który jest zgodny z ogólnymi zasadami zawartymi w strategii NATO (w Kanadzie funkcjonuje *Public Affairs Policy*). Obejmuje on zazwyczaj priorytety polityk poszczególnych krajów, obszary odpowiedzialności konkretnych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie *public affairs* oraz informacje na temat struktury i zadań. Oczywiście priorytety te są zawsze zgodne z założeniami strategii bezpieczeństwa narodowego danego państwa.

W Kanadzie wydawany jest raz w roku strategiczny plan działania w sferze *public affairs* (Strategic Public Affairs Plan) i wytycza ogólne kierunki aktywności obszaru informacji i komunikacji społecznej. Jego zadaniem jest połączenie priorytetów szczebla centralnego, Departamentu Obrony Narodowej i Kanadyjskich Sił Zbrojnych, a osobą odpowiedzialną za jego opracowanie jest dyrektor generalny ds. public affairs (Director General Public Affairs). Jeśli chodzi o specyficzne i wartości podkreślenia wymagania dotyczące obszaru informacji i komunikacji społecznej w Kanadzie, to warto wspomnieć o dwóch:

- integracji sfery public affairs i jego priorytetów z doktryną wojskową, planowaniem oraz procesem decyzyjnym, a także osiągnięciami operacji przeprowadzonych przez siły zbrojne;
- włączenie elementów *public affairs* do szkolenia przed wyjazdem na misję oraz do podstawowych programów szkolenia nowych rekrutów, kandydatów na oficerów oraz dowódców¹²⁶.

Świadczy to o bardzo poważnym podejściu do tego obszaru i traktowania go jako koniecznego elementu wyszkolenia wojskowego. Dzięki temu siły zbrojne posiadają dobrze przygotowanych oficerów prasowych, którzy znają i rozumieją obszar swej działalności i odpowiedzialności przed objęciem stanowisk w biurach prasowo-informacyjnych. Oficerowie ci mają również świadomość spełniania ważnej misji i znają swoje miejsce w szeregach armii. Zakres szkolenia z obszaru informacji i komunikacji społecznej jest zatwierdzany przez dyrektora generalnego ds. public affairs, natomiast dowódcy oraz kadra kierownicza Departamentu Obrony Narodowej zobowiązani są dopilnować, aby pracownicy otrzymali właściwe wyszkolenie z zakresu wykonywania zadań wynikających z polityki i strategii obszaru *public affairs*. Jest to kolejny przykład traktowania zadań informowania i komunikacji społecznej jako niezwykle istotnych dla funkcjonowania systemu bezpieczeństwa.

Sfera informacji i komunikacji społecznej pozostaje w obszarze odpowiedzialności Departamentu Obrony Narodowej oraz Kanadyjskich Sił Zbrojnych. Podstawowy kanadyjski dokument dotyczący tego obszaru (*Public Affairs Policy*) wyraźnie nakłada obowiązek na szefów sztabów rodzajów sił zbrojnych dopilnowanie, aby szef służb prasowo-informacyjnych danej jednostki podlegał bezpośrednio jej dowódcy, a także uczestniczył we wszystkich forach decyzyjnych i grupach roboczych oraz miał dostęp do wszelkich informacji wymaganych do tego, by brał aktywny udział w procesach decyzyjnych służąc radą dotyczącą swego obszaru odpowiedzialności. Zapisy te są niezwykle istotne dla możliwości rzetelnego wykonywania obowiązków przez oficera prasowego. Wynika to z dostrzeżenia istotnej roli, jaką odgrywa *public affairs* w środowisku wojskowym, często niezrozumiałym dla osób cywilnych. W krajach o długich tradycjach demokratycznych bardzo dobrze rozumiana jest potrzeba posiadania sprawnie funkcjonujących służb prasowych. W kanadyjskiej strategii podkreśla się także istotną rolę, jaką odgrywa informowanie wewnętrzne w procesie planowania działalności obszaru *public affairs*.

Szczególną uwagę zwraca się na funkcjonowanie biur prasowych podczas operacji, co związane jest bezpośrednio z osiągnięciem jej założeń i celów (bez poparcia społecznego może się to okazać trudne, jeżeli nie niemożliwe). Szczególna troska o efektywność wykonywania zadań z

¹²⁶ DAOD 2008-3, *Public Affairs Policy*, s. 3.

obszaru *public affairs* podczas udziału sił zbrojnych w operacjach wynika także z faktu zwiększonego zapotrzebowania na informacje „wojskowe”. Zazwyczaj zapotrzebowanie to dzieli się na dwie sfery: informacji na temat decyzji rządu o wysłaniu kontyngentów wojskowych do udziału w operacjach i rodzaju zadań, jakie ma on wykonywać oraz wiadomości operacyjnych – czyli struktury, żołnierzy i szczegółowych zadań, za jakie mają oni być odpowiedzialni. Wydaje się, że powyższe stanowi największe wyzwanie dla wojskowych służb prasowo-informacyjnych. Dostarczenie rzetelnych informacji na temat operacji, przekonanie do jej słuszności i zyskanie poparcia społecznego w warunkach, kiedy mogą ginąć żołnierze może przesądzić o powodzeniu misji i jej efektywności, gdyż przekłada się pośrednio na morale żołnierzy, dowódców i decydentów na szczeblu politycznym.

Polityka informacyjna, szczególnie w sferze wojskowej zawsze (w przypadku każdego państwa NATO, a można przypuszczać, że dotyczy to także innych państw) opiera się na zbalansowaniu polityki przejrzystości i otwartości z koniecznością zachowania bezpieczeństwa operacyjnego – tak ważnego szczególnie podczas wykonywania zadań na misjach, od czego zależy życie żołnierzy i powodzenie operacji. Wymagania, jakie stawiają Administracyjne Rozkazy i Dyrektywy Obronne (Defence Administrative Orders and Directives – DAOD) dotyczące *public affairs*, doktryn wojskowych i operacji prowadzonych przez Kanadyjskie Siły Zbrojne¹²⁷ wyraźnie wskazują potrzebę posiadania narodowego oficera (oficerów) prasowego, gdy siły kanadyjskie biorą udział w operacjach. Ten sam dokument określa, że w każdej większej operacji z udziałem Kanadyjskich Sił Zbrojnych powinien brać udział oficer prasowy posiadający stopień oficera starszego (od majora wzwyż) i powinien on podlegać bezpośrednio dowódcy, co ma zapewnić pełną integralność obszaru *public affairs* z procesem decyzyjnym i planowaniem operacyjnym. Zaznacza się także, że służby prasowe odgrywają istotną rolę we wspieraniu operacji informacyjnych (INFOPS).

Każda poważniejsza inicjatywa, program, operacja, czy wydarzenie w dziedzinie bezpieczeństwa stwarza konieczność przygotowania odpowiedniego narodowego planu w zakresie *public affairs*, za którego implementację jest odpowiedzialny dyrektor generalny ds. *public affairs*. Odpowiedzialność za realizowanie działalności obszaru informacji i komunikacji społecznej w Kanadzie jest zróżnicowana i podzielona zgodnie z kompetencjami. Minister podaje ogólne wytyczne odnośnie do priorytetów polityki informacyjnej w zakresie funkcjonowania Departamentu Obrony Narodowej i sił zbrojnych konsultując się ze swoim zastępcą oraz szefem Sztabu Obrony Kanadyjskich Sił Zbrojnych, po czym zatwierdza strategię informowania i komunikacji społecznej oraz wszelkie programy i materiały z obszaru *public affairs* odnoszące się do wymiaru narodowego. Szefowie sztabów rodzajów sił zbrojnych powinni aktywnie uczestniczyć w planowaniu zadań dla tego obszaru oraz wspierać wszelkie inicjatywy na szczeblu narodowym. Nadzorują też implementację komunikacji wewnętrznej do programów *public affairs* oraz zatwierdzają własne roczne plany operacyjne z tego obszaru. Roczny cykl planowania zadań z zakresu informacji i komunikacji społecznej został zilustrowany w tabeli 1.

¹²⁷ DAOD 2008-4, *Public Affairs, Military Doctrine and Canadian Forces Operations*.

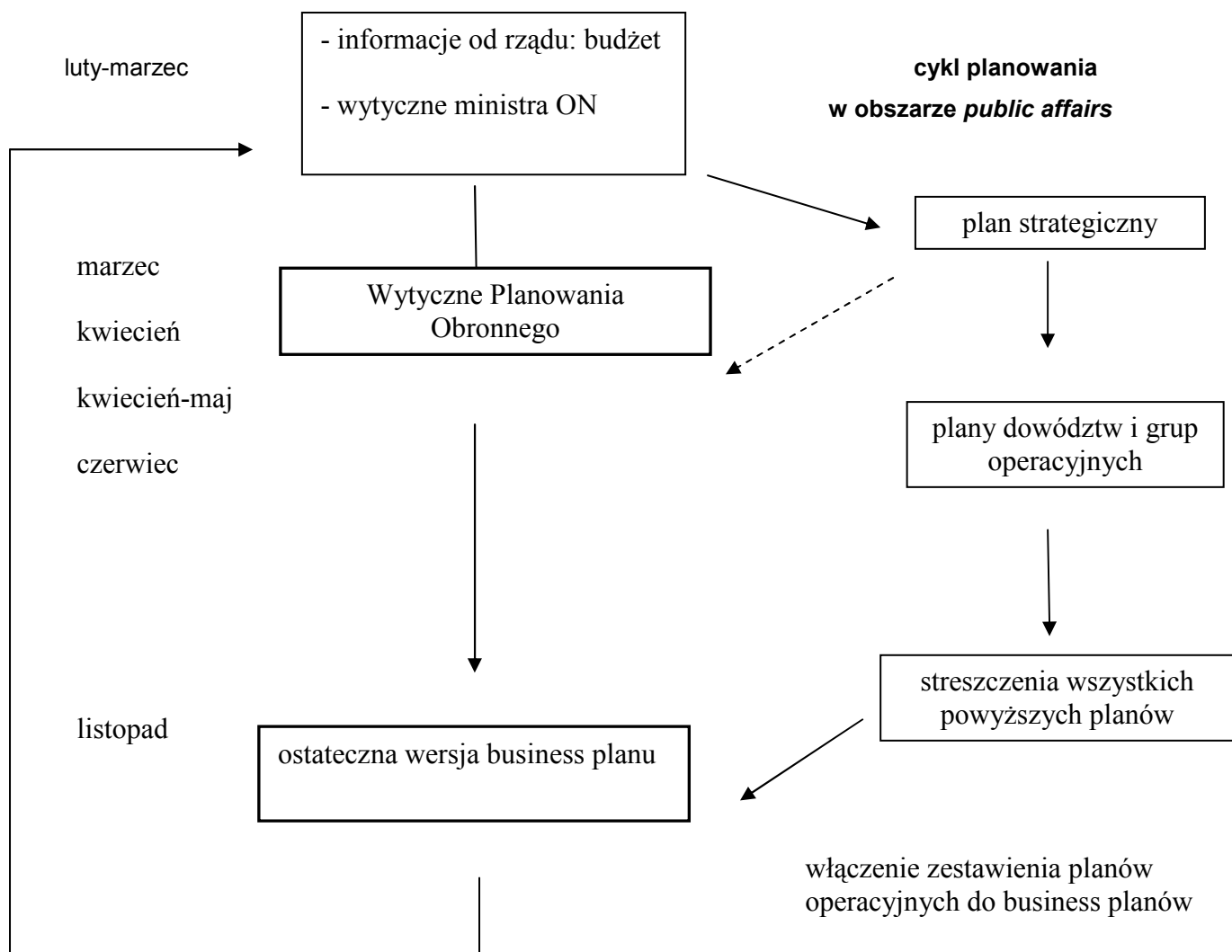
Tabela 1. Roczny cykl planowania

MIESIĄC	OSOBA(Y) ODPOWIEDZIALNE	CZYNNOŚCI
marzec	dyrektor generalny ds. public affairs	przygotowanie propozycji rocznego planu strategicznego dla <i>public affairs</i> na kolejny rok budżetowy
kwiecień	kadra kierownicza poszczególnych szczebli	przygotowanie propozycji planów operacyjnych z obszaru <i>public affairs</i> dotyczących działalności dowództw i innych jednostek
maj	szefowie sztabów rodzajów sił zbrojnych	zatwierdzenie planów i przedstawienie ich dyrektorowi generalnemu ds. public affairs
maj	dyrektor generalny ds. public affairs	przygotowanie streszczenia wszystkich planów i przedstawienie go Komitetowi Zarządzania Obronnego, a następnie zastępcy ministra i szefowi Sztabu Obrony
maj	Komitet Zarządzania Obronnego, a następnie zastępca ministra i szef Sztabu Obrony	ocena przedstawionego streszczenia, naniesienie ewentualnych poprawek oraz zgoda na implementację
czerwiec	dowódcy, kadra kierownicza Departamentu Obrony Narodowej, szefowie biur prasowych	implementacja zatwierdzonego planu działań w zakresie <i>public affairs</i>

Na podstawie: DAOD 2008-5, *Public Affairs Planning and Program Delivery*.

Zatem punktem wyjścia dla procesu planowania strategii *public affairs* na kolejny rok budżetowy jest informacja rządu na temat budżetu oraz wszelkie niezbędne informacje od ministra obrony narodowej. Plan ten ma też pewien wpływ na kształt innego istotnego dokumentu, jakim są Wytyczne Planowania Obronnego. Na podstawie planu strategicznego w obszarze informacji i komunikacji społecznej powstają plany jednostek podległych, a z kolei one wszystkie stanowią żywy element podczas opracowywania business planu. Proces ten ilustruje rysunek 1.

Rys. 1. Cykl opracowywania business planu



Na podstawie: DAOD 2008-5, *Public Affairs Planning and Program Delivery*.

Podsumowując można stwierdzić, że system zarządzania wojskowym obszarem *public affairs* jest uporządkowany i zhierarchizowany zarówno na poziomie sojuszniczym – w NATO, jak i narodowym – w przypadku Kanady. Organizacja całego obszaru informacji i komunikacji społecznej oraz zadań służb prasowo-informacyjnych w Kanadzie odpowiada modelowi, jaki przedstawiony jest w strategii NATO. Podział zadań i kompetencji poszczególnych instytucji i osób (w szczególności ministra obrony, jego zastępcy, szefa Sztabu Obrony Kanadyjskich Sił Zbrojnych, szefów sztabów rodzajów sił zbrojnych, dyrektora generalnego ds. public affairs oraz szefów biur prasowych) jest bardzo wyraźny i polega na współpracy oraz wzajemnej wymianie doświadczeń i spostrzeżeń. Konieczność tworzenia rocznych planów wpływa pozytywnie na jakość wykonywanych zadań, gdyż daje możliwość adaptacji działań do bieżących potrzeb wynikających z międzynarodowego i narodowego środowiska bezpieczeństwa oraz stopnia zaangażowania sił zbrojnych w różnego rodzaju operacje.

MANAGEMENT OF MILITARY AREA OF PUBLIC AFFAIRS IN THE NATO ON THE EXAMPLE OF CANADA

The article tackles the issue of military public affairs in NATO countries, its mission, tasks, structure and division of competences. At the beginning, it deals with NATO public affairs strategy and organization with further more detailed analysis of principles and activities based on military public information and communication policy in Canada. It also presents characteristics of public affairs strategy in military environment, taking into consideration specific activities that accompany peace support operations and humanitarian missions.

V.
Bezpieczeństwo gospodarcze,
bezpieczeństwo biznesu
Economy security, security of business

BEZPIECZEŃSTWO ŻYWNOSCI W ŚWIETLE POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ ¹²⁸

1. Wstęp

Jednym z istotnych elementów składowych polityki bezpieczeństwa Unii Europejskiej jest bezpieczeństwo żywności¹²⁹. Globalny rynek, pozbawiony narodowych instrumentów kontroli ułatwia wprowadzenie do obrotu konsumenckiego (detalicznego) żywności skażonej nie tylko środkami toksycznymi, ale również żywności genetycznie zmodyfikowanej¹³⁰. Nie chodzi już zatem o wprowadzenie do obrotu konsumenckiego produktów zawierających dioksyny, alergeny czy pestycydy lub inne niebezpieczne substancje chemiczne czy biologiczne. Prawdziwe zagrożenie dla bezpieczeństwa żywności płynie z istniejącej rywalizacji pomiędzy przemysłem chemicznym, farmaceutycznym, rolno-spożywczym i instytucjami prowadzącymi badania nad biotechnologiami¹³¹. W rozumieniu prawa wspólnotowego zagrożenie oznacza czynnik biologiczny, chemiczny lub fizyczny w żywności lub paszy, bądź stan żywności lub paszy, mogący powodować negatywne skutki dla zdrowia.

Prowadzone badania naukowe, zwłaszcza w zakresie produkcji żywności genetycznie zmodyfikowanej (GMO) rodzi wiele pytań i obaw z tym związanych. Najważniejsze zastrzeżenia do tego rodzaju produktów to: zachwianie różnorodności biologicznej, uodpornienie szkodników, zanieczyszczenie środowiska herbicydami, powstanie tzw. super chwastów, pojawienie się w żywności alergenów i toksyn oraz inne¹³². Można zatem mówić o istnieniu ryzyka, które oznacza

¹²⁸ Niniejsza publikacja została opracowana na podstawie rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, oraz powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności. Definicje pojęć zostały zaczerpnięte z polskiego tłumaczenia tego aktu prawnego, znajdującego się na stronie internetowej <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:031:0001:01:PL:HTML> [8.10.2008].

¹²⁹ Podstawowym pojęciem jest termin "żywność" lub "środek spożywczy", przez które rozumie się jakiegokolwiek substancje lub produkty, przetworzone, częściowo przetworzone lub nieprzetworzone, przeznaczone do spożycia przez ludzi lub, których spożycia przez ludzi można się spodziewać. Pojęcie "środek spożywczy" obejmuje napoje, gumę do żucia i wszelkie substancje, łącznie z wodą, świadomie dodane do żywności podczas jej wytwarzania, przygotowania lub obróbki. Definicja ta obejmuje wodę zgodną z normami określonymi zgodnie z art. 6 dyrektywy 98/83/WE w zbiegu z wymogami dyrektyw 80/778/EWG i 98/83/WE. Pojęcie „Środek spożywczy” nie obejmuje pasz, zwierząt żywych, chyba że mają być one wprowadzone na rynek do spożycia przez ludzi, roślin przed dokonaniem zbiorów, kosmetyków, tytoniu i wyrobów tytoniowych; narkotyków lub substancji psychotropowych w rozumieniu Jedynej konwencji o środkach odurzających z 1961 r. oraz Konwencji o substancjach psychotropowych z 1971 r., pozostałości i kontaminantów.

¹³⁰ "Handel detaliczny" oznacza obsługę lub przetwarzanie żywności i jej przechowywanie w punkcie sprzedaży lub w punkcie dostaw dla konsumenta finalnego. Określenie to obejmuje terminale dystrybucyjne, działalność cateringową, stołówki zakładowe, catering instytucjonalny, restauracje i podobne działania związane z usługami żywnościowymi, sklepy, centra dystrybucji w supermarketach i hurtownie.

¹³¹ Zob. M. Grzybowska-Brzezińska, *Marketingowe aspekty jakości produktów żywnościowych*, [w:] Problemy Jakości, 7/2008, s., 15-20. Autorka pisze o rosnącej konkurencji między firmami oferującymi na rynku żywność uzyskiwaną przy pomocy tej samej technologii i tych samych nakładach finansowych. W tej perspektywie ważną rolę odgrywa jakość tych produktów.

¹³² Zob. A. Muszla (red.), s.v. *Żywność genetycznie zmodyfikowana*, [w:] *Encyklopedia bioetyki. Personalizm chrześcijański*, Radom 2007, s. 661. Zob. również H. Maciołek, *Aspekty ekonomiczne, zdrowotne i fitosanitarne*

niebezpieczeństwo zaistnienia negatywnych skutków dla zdrowia oraz dotkliwość takich skutków w następstwie zagrożenia. Konieczna jest zatem analiza ryzyka, która oznacza proces składający się z trzech powiązanych ze sobą elementów: oceny ryzyka, zarządzania ryzykiem i informowania o ryzyku. Ocena ryzyka oznacza proces wsparty naukowo, składający się z czterech etapów: identyfikacji zagrożenia, charakterystyki niebezpieczeństwa, oceny ekspozycji i charakterystyki ryzyka. Zarządzanie ryzykiem oznacza proces, różniący się od oceny ryzyka, polegający na zbadaniu alternatywy polityki w porozumieniu z zainteresowanymi stronami, wzięciu pod uwagę oceny ryzyka i innych prawnie uzasadnionych czynników, i w razie potrzeby - na wybraniu stosownych sposobów zapobiegania i kontroli.

Informowanie o ryzyku oznacza interaktywną wymianę informacji i opinii podczas procesu analizy ryzyka, dotycząca zagrożeń i ryzyka, czynników związanych z ryzykiem i postrzeganiem ryzyka, między oceniającymi ryzyko, zarządzającymi ryzykiem, konsumentami, przedsiębiorstwami żywnościowymi i paszowymi, środowiskiem naukowym i innymi zainteresowanymi stronami, z uwzględnieniem wyjaśnienia wniosków z oceny ryzyka i powodów decyzji w zakresie zarządzania ryzykiem.

Nowe technologie produkcji żywności charakteryzują się odchodzeniem od ewolucji do technologii przeskoków. Nowe produkty wytwarza się bez analizy poszczególnych etapów ewolucji oraz bez przewidywania negatywnych skutków takich produktów. Stąd mówi się o zagrożeniu żywności zanieczyszczeniami genetycznymi¹³³, które docierają do człowieka poprzez produkty pochodzenia roślinnego, zwierzęcego. Zanieczyszczenia te docierają również do człowieka poprzez wodę.

Bezpieczeństwo żywności jest zatem współcześnie jednym z najważniejszych problemów podejmowanych nie tylko przez naukowców, ale również przez organizację międzynarodowe, w tym również i przez Unię Europejską. Unia utworzyła w tym zakresie stosowną politykę oraz powołała do istnienia instytucję odpowiedzialną za zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa żywności na terenie Unii. Organem tym jest Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA).

2. Założenia europejskiej polityki w zakresie bezpieczeństwa żywności

Unia Europejska, a wcześniej Wspólnota Europejska wypracowała zasady polityki w zakresie bezpieczeństwa żywności. Podstawę tej polityki stanowi rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, oraz powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności¹³⁴. W tym akcie prawnym zostały określone podstawy bezpieczeństwa żywnościowego w Unii Europejskiej. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie wniosku Komisji¹³⁵ oraz opinii Komitetu Ekonomiczno-Społecznego¹³⁶ i

żywności modyfikowanej genetycznie, Piotrków Trybunalski 2004, s. 5 n.; J.W. Czartoszewski (red.), *Etyka środowiskowa wezwaniem XXI wieku*, Warszawa 2002, s. 14 n.

¹³³ Zob. P. Krajewski, *Prawno-kanoniczna ochrona człowieka w kontekście zagrożeń inżynierii genetycznej*, Olsztyn 2008, s. 54 n.

¹³⁴ Dz.U. WE L 031 z 01.02.2002, s. 1–24.

¹³⁵ Dz.U. WE C 96 E z 27.3.2001, s. 247.

¹³⁶ Dz.U. WE C 155 z 29.5.2001, s. 32.

Komitetu Regionów¹³⁷. Umocowanie powyższych regulacji prawnych znajduje się w przepisach traktatowych TWE i są to artykuły: 37, 95, 133 oraz 152 ust. 4 lit. b).

W preambule do rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady stwierdzono, że swoboda przepływu towarów i usług oraz swobodny przepływ bezpiecznej i zdrowej żywności jest ważnym aspektem rynku wewnętrznego. Zasady funkcjonowania tego rynku są bezpośrednio powiązane z problematyką zdrowia i ogólnego dobra obywateli oraz ich interesów społecznych i gospodarczych.

Zasada wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzkiego zakłada m.in. zlikwidowanie istniejących różnic w zakresie bezpieczeństwa żywności i pasz istniejących między Państwami Członkowskimi. Polityka Unii zmierza również do zlikwidowania różnic istniejących w zakresie używanych technologii produkcji żywności oraz sposobów stosowania samej żywności. Nie można jednak wykorzystywać polityki bezpieczeństwa żywności do wprowadzenia barier, które zachwiałyby zasadami wolnego rynku. Byłoby to bowiem sprzeczne z zasadą ostrożności.

Bezpieczeństwo żywności wymaga również podjęcia określonych działań przez Unię w zakresie ochrony wody. Z tym jednak, że woda, która jest spożywana bezpośrednio lub pośrednio przyczynia się do ogólnego narażenia konsumenta na działanie spożywanych substancji, łącznie z zanieczyszczeniami chemicznymi i mikrobiologicznymi, jest już chroniona na podstawie dyrektywy Rady 80/778/EWG¹³⁸ oraz 98/83/WE¹³⁹.

Zasada wysokiego poziomu ochrony zdrowia wymaga odpowiedniego rozwoju prawa żywnościowego, stosowanego w sposób nie dyskryminacyjny, i to bez znaczenia czy dokonuje się handlu żywnością lub paszami na rynkach wewnętrznych czy w skali międzynarodowej. Stąd konieczne jest, aby zapewnić zaufanie konsumentów i innych osób bezpośrednio zainteresowanych oraz partnerów handlowych, wobec procesu decyzyjnego, w ramach którego tworzone jest prawo żywnościowe.

Wszechstronne i zintegrowane podejście do bezpieczeństwa żywności wymaga, aby istniała szeroka definicja prawa żywnościowego¹⁴⁰, która obejmowałaby szeroki zakres przepisów mających bezpośredni lub pośredni wpływ na bezpieczeństwo żywności i pasz. Zaś bezpieczeństwo żywności, winno obejmować wszystkie aspekty łańcucha produkcji żywności począwszy od produkcji podstawowej i produkcji pasz, aż do sprzedaży lub dostawy żywności do konsumenta. Stąd konieczne jest monitorowanie całego łańcucha produkcji pasz i produktów żywnościowych.

Bezpieczeństwo żywności obejmuje produkcję, wytwarzanie, transport i dystrybucję paszy podawanej zwierzętom służącym do produkcji żywności, łącznie z hodowlą zwierząt, które mogą być użyte jako pasza na farmach rybnych, ponieważ przypadkowe lub celowe zanieczyszczenie paszy

¹³⁷ Opinia wydana dnia 14 czerwca 2001 r. (dotychczas nie opublikowana w Dzienniku Urzędowym).

¹³⁸ Dz.U.WE L 229 z 30.8.1980, s. 11. Dyrektywa uchylona dyrektywą 98/83/WE.

¹³⁹ Dz.U.WE L 330 z 5.12.1998, s. 32.

¹⁴⁰ Według rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady pojęcie prawo żywnościowe oznacza przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne regulujące sprawy żywności w ogólności, a ich bezpieczeństwo w szczególności, zarówno na poziomie Wspólnoty, jak i na poziomie krajowym. Definicja ta obejmuje wszystkie etapy produkcji, przetwarzania i dystrybucji żywności oraz paszy produkowanej dla zwierząt hodowlanych lub używanej do żywienia zwierząt hodowlanych.

oraz fałszerstwa z tym związane mogą mieć bezpośredni lub pośredni wpływ na bezpieczeństwo żywności.

Prawo żywnościowe ma na celu redukcję, wyeliminowanie lub uniknięcie ryzyka utraty zdrowia. Zaś trzy powiązane ze sobą składniki analizy zagrożeń – ocena zagrożeń, zarządzanie zagrożeniami i komunikacja zagrożeń – zapewniają systematyczną metodologię dla określenia efektywnych, współmiernych i skierowanych we właściwym kierunku środków lub innych działań, mających na celu ochronę zdrowia.

Ocena zagrożeń winna być dokonana w sposób niezależny, obiektywny i przejrzysty, na podstawie dostępnych informacji i danych naukowych. Stąd niektóre Państwa Członkowskie, w zakresie bezpieczeństwa żywności, przyjęły ustawodawstwo horyzontalne, nakładając w szczególności na przedsiębiorców ogólny obowiązek wprowadzania na rynek wyłącznie żywności, która jest bezpieczna.

Obowiązek przestrzegania zasad bezpieczeństwa żywności spoczywa również na przedsiębiorcach, prowadzących działalność związaną z żywnością. Powinni oni być w pierwszym rzędzie odpowiedzialni wobec prawa za zapewnienie bezpieczeństwa żywności. Chociaż zasada ta istnieje w niektórych Państwach Członkowskich i obszarach prawa żywnościowego, w innych obszarach jest to niejasne lub zakładana jest inna odpowiedzialność przez właściwe władze Państw Członkowskich poprzez przeprowadzane przez nie działania kontrolne. Rozbieżności takie narażają handel na tworzenie barier i zakłócają konkurencję między przedsiębiorstwami żywnościowymi w różnych Państwach Członkowskich. Podobne wymagania powinny mieć zastosowanie wobec pasz i przedsiębiorców prowadzących działalność związaną z paszami.

Istniejące zagrożenia bezpieczeństwa żywności skłoniły Unię Europejską do ustanowienia Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności, celem którego jest wzmocnienie obecnego systemu wsparcia naukowego i technicznego, który nie jest już w stanie odpowiadać na wzrastające wymagania wobec niego. Zgodnie z ogólnymi zasadami prawa żywnościowego, Urząd powinien podjąć się roli niezależnego naukowego punktu odniesienia w ocenie ryzyka i postępując w ten sposób powinien pomagać w zapewnieniu dobrego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Może on wydawać opinię na sporne tematy naukowe, w ten sposób umożliwiając instytucjom Wspólnoty i Państw Członkowskich podejmowanie decyzji zarządzających ryzykiem według dostarczonych informacji, które konieczne są, aby zapewnić bezpieczeństwo żywności i pasz, i jednocześnie pomagać w uniknięciu fragmentacji rynku wewnętrznego wskutek przyjęcia nieuzasadnionych lub zbędnych utrudnień dla swobodnego przepływu żywności i pasz. Swoje opinie Urząd wydaje również w zakresie organizmów zmodyfikowanych genetycznie (GMO),

Bezpieczeństwo żywności obejmuje stworzenie systemu szybkiego alarmowania, który został ustanowiony w ramach dyrektywy Rady 92/59/EWG z dnia 29 czerwca 1992 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów.¹⁴¹ Zakres istniejącego systemu obejmuje żywność i artykuły przemysłowe, ale nie pasze. Stąd konieczne jest utworzenie ulepszanego i poszerzonego systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach. Ten skorygowany system powinien być zarządzany

¹⁴¹ Dz.U.WE L 228 z 11.8.1992, s. 24.

przez Komisję i obejmować Państwa Członkowskie, Komisję i Urząd jako członków sieci. System nie powinien obejmować przepisów wspólnotowych w zakresie wczesnej wymiany informacji w przypadku stanu zagrożenia radiologicznego w rozumieniu decyzji Rady 87/600/Euroatom¹⁴².

3. Ogólne wymogi bezpieczeństwa żywności

Podstawową zasadą wymogów w zakresie bezpieczeństwa żywności jest to, aby niebezpieczne środki spożywcze nie były wprowadzane na rynek. Środek spożywczy jest uznawany za niebezpieczny, jeżeli uważa się, że jest szkodliwy dla zdrowia i nie nadaje się do spożycia przez ludzi. Do określenia środka spożywczego za niebezpieczny konieczne jest uwzględnienie zwykłych warunków korzystania z żywności przez konsumenta oraz warunków jakie występują na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji. Na etykietach naklejonych na produkty żywnościowe winny znajdować się informacje dotyczące negatywnych skutków dla zdrowia, jakie niesie konsumpcja danego produktu. Ponadto, etykietowanie, reklama i prezentacja żywności lub pasz, z uwzględnieniem ich kształtu, wyglądu lub opakowania, używanych opakowań, sposobu ułożenia i miejsca wystawienia oraz informacji udostępnionych na ich temat w jakikolwiek sposób, nie może wprowadzać konsumentów w błąd¹⁴³.

Podczas podejmowania decyzji, że środek spożywczy jest szkodliwy dla zdrowia, należy mieć na względzie:

- nie tylko prawdopodobne natychmiastowe i/lub krótkotrwałe i/lub długofalowe skutki tej żywności dla zdrowia spożywającej jej osoby, ale także dla następnych pokoleń;
- ewentualne skutki skumulowania toksyczności;
- szczególną wrażliwość zdrowotną określonej kategorii konsumentów, jeżeli środek spożywczy jest przeznaczony dla tej kategorii konsumentów.

Za szkodliwy środek spożywczy uznaje się taki, który jest zanieczyszczony, zarówno przez czynniki obce jak i w inny sposób, czy też z powodu gnicia, psucia się lub rozkładu. Za niebezpieczny środek spożywczy uważa się również taki, gdy tylko część partii, transzy lub dostawy żywności należącej do tej samej klasy lub kategorii jest również niebezpieczna.

Z kolei za bezpieczną żywność uważa się taką, która wytwarzana jest zgodnie z wymogami prawa unijnego, a w przypadku jego braku zgodnie z przepisami krajowego prawa żywnościowego państwa członkowskiego, na którego terytorium jest ona wprowadzana do obrotu. Odrębne przepisy dotyczą bezpieczeństwa pasz, które mają istotny wpływ na bezpieczeństwo żywności. Jednak ze względu na rozmiar tego opracowania kwestia ta jest pomijana.

¹⁴² Dz.U.WE L 371 z 30.12.1987, s. 76.

¹⁴³ W Unii Europejskiej istnieje Komitet ds. Oznakowania Ekologicznego (EUEB), który jest podporządkowany Komisji. W jego skład wchodzi Forum Konsultacyjne. Organ ten przyczynia się do ustalenia i przeglądu kryteriów przyznawania oznakowania ekologicznego, a także wymogów oceny i weryfikacji. Państwa Członkowskie zapewniają skład właściwych organów, gwarantujący ich niezależność i neutralność, regulaminy wewnętrzne właściwych organów zapewniające na poziomie danego państwa aktywne zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron oraz odpowiedni poziom przeciwdziałania nadużyciom, prawidłowe stosowanie przepisów niniejszego rozporządzenia przez właściwe organy. Zob. R. Buckley, *Tourism eco-labels, Annals of Tourism Research*, t. 29 2002, nr 1, s. 183-208.

Istotnym wymogiem wpływającym z prawa żywnościowego dla bezpieczeństwa żywności jest monitorowanie, które obejmuje kontrolę żywności, pasz, zwierząt hodowlanych oraz wszelkich substancji przeznaczonych do dodania do żywności lub pasz, bądź które można do nich dodać na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji. Monitorowanie ma pozwolić na to, aby podmioty działające na rynku spożywczym i pasz mogły zidentyfikować każdą osobę, która dostarczyła im środek spożywczy, paszę, zwierzę hodowlane lub substancję przeznaczoną do dodania do żywności lub pasz, bądź którą można do nich dodać. W tym celu podmioty te powinny utworzyć systemy i procedury umożliwiające przekazanie takich informacji na żądanie właściwych władz. Monitorowanie jest wspomagane również poprzez system etykietowania produktów, o których było wcześniej wspomniane¹⁴⁴.

W zakresie bezpieczeństwa żywności ważne jest wprowadzenie określonych prawem zasad odpowiedzialności dla podmiotów działających na rynku spożywczym. Podstawowym przejawem tej odpowiedzialności jest to, aby podmiot działający na rynku spożywczym, gdy ma podstawy, aby uważać że środek spożywczy przez niego przywożony, wyprodukowany, przetworzony, wytworzony lub rozprowadzany nie jest zgodny z wymogami w zakresie bezpieczeństwa żywności, natychmiast rozpoczął postępowanie w celu wycofania danej żywności z rynku. Gdy jednak produkt mógł dotrzeć już do konsumenta, operator musi skutecznie i dokładnie poinformować konsumentów o przyczynach jego wycofania. Producent musi również odebrać od konsumentów produkty już im dostarczone, co wynika z zasady zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia. Obowiązek wycofywania niebezpiecznych produktów z rynku spoczywa również na dystrybutorach.

O podjętych działaniach w zakresie wycofania produktów z rynku, podmioty zobowiązane muszą poinformować odpowiednie władze sanitarne czy inne odpowiedzialne za bezpieczeństwo żywności oraz z nimi współdziałać. Podmioty te muszą poinformować o działaniach podjętych w celu zapobiegnięcia ryzyka dla konsumenta. Celem zmniejszenia ryzyka podmioty te winny również przyjąć pomoc od innych organizacji publicznych czy społecznych, które mogą zapobiec, zmniejszyć lub zlikwidować ryzyko związane z tą żywnością.

Monitoring i działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa żywności, nie mogą jednak prowadzić do zachwiania zasad wolnego rynku oraz nie mogą być sprzeczne z dyrektywą Rady 85/374/EWG z 25 lipca 1985r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących odpowiedzialności za przedmioty wadliwe¹⁴⁵.

4. Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA)

Organem odpowiedzialnym z ramienia Unii Europejskiej za bezpieczeństwo żywności jest Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA). Podstawowym zadaniem tego Urzędu jest udzielanie niezależnych porad naukowych odnośnie do wszystkich spraw mających bezpośredni lub

¹⁴⁴ Zob. W. Dzwolak, *Pełna kontrola*, [w:] Przegląd Gastronomiczny, 10/2007, Według tego Autora produkcja żywności jest powiązana z czynnikami, które powodują zanieczyszczenie środków spożywczych, powodując tym samym zagrożenie dla zdrowia a nawet życia konsumentów. Stąd czynniki te określają się mianem zagrożeń bezpieczeństwa żywności czy zdrowotnych

¹⁴⁵ Dz.U.WE L 210 z 7.8.1985, s. 29. Dyrektywa ostatnio zmieniona dyrektywą 1999/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U.WE L 141 z 4.6.1999, s. 20).

pośredni związek z bezpieczeństwem żywności, łącznie z ochroną zdrowia i warunków życia zwierząt i roślin. Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności gromadzi informacje dotyczące bezpieczeństwa żywności oraz udziela porad w zakresie żywienia ludności. Gromadzenie informacji dokonuje się w oparciu o rozporządzenie (WE) nr 178/2002 z 28 stycznia 2002r., w sprawie gromadzenia i analizy danych naukowych, identyfikacji pojawiających się zagrożeń oraz wsparcia naukowego udzielanego Komisji, w szczególności w przypadku kryzysu żywnościowego.

Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności zajmuje się również oceną ryzyka bezpieczeństwa żywności. Ocena ta jest dostarczana instytucjom UE, które dysponują polityczną odpowiedzialnością, tj. Komisji Europejskiej, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

Opinie naukowe i porady, które dostarcza Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oparte są na solidnych podstawach naukowych. Badania te prowadzone są przez Komitet Naukowy i dziewięć paneli naukowych, z których każdy posiada kompetencje w danej dziedzinie oceny ryzyka rynku żywności. Zadaniem Komitetu Naukowego jest koordynowanie pracy paneli oraz zajmowanie się zagadnieniami przekrojowymi, mającymi znaczenie dla wszystkich paneli.

Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności składa się z czterech organów, tj. zarządu, dyrektora zarządzającego, forum doradczego, komitetu naukowego i paneli naukowych. Podstawowym organem jest zarząd, który składa się z 14 członków, którzy wybierają swoje przewodniczącego. Kadencja członka zarządu wynosi pięć lat i może zostać przedłużona o kolejne pięć lat. Zarząd jest odpowiedzialny za zapewnienie efektywnego i sprawnego funkcjonowania Urzędu. Do jego obowiązków należy także przygotowywanie projektu budżetu oraz programów pracy Urzędu, monitorowanie ich wdrażania oraz zgodności z wewnętrznymi zasadami i przepisami. Zarząd mianuje również dyrektora zarządzającego EFSA oraz członków komitetu naukowego i paneli naukowych.

Kolejnym organem jest dyrektor zarządzającym, który jest wyznaczany przez zarząd w oparciu o listę kandydatów zaproponowanych przez Komisję po otwartym konkursie stanowisk. Jest on wyznaczany na okres pięciu lat z możliwością ponownego mianowania na to stanowisko. Dyrektor zarządzający może być usunięty ze swojego stanowiska na wniosek większości członków zarządu.

Dyrektor jest przedstawicielem prawnym Urzędu i odpowiada przed Zarządem. Jest wybierany na okres pięciu lat, z możliwością przedłużenia, a do jego obowiązków należy codzienne zarządzanie Urzędem oraz wszystkimi sprawami personalnymi. Dyrektorowi zarządzającemu radą służy Forum Doradcze, w którego skład wchodzi przedstawiciele właściwych organów państw członkowskich, których zadania pokrywają się z zadaniami należącymi do Urzędu. Dyrektor kieruje sprawami bieżącymi Urzędu .

W skład forum doradczego wchodzi przedstawiciele właściwych organów Państw Członkowskich, które realizują zadania zbliżone do wykonywanych przez Urząd. Każde Państwo Członkowskie wyznacza jednego przedstawiciela. Przedstawiciele mogą być zastępowani przez zmienników wyznaczonych w tym samym czasie. Członkowie forum doradczego nie mogą być jednocześnie członkami zarządu. Forum doradcze służy radą dyrektorowi zarządzającemu w zakresie wykonywania jego obowiązków zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, w szczególności w zakresie przygotowania propozycji programu pracy Urzędu. Dyrektor zarządzający może również zwracać się

do forum doradczego o porady w zakresie ustalania priorytetów dla opinii naukowych. Forum doradczemu przewodniczy dyrektor zarządzający. Zebrania forum odbywają się na zaproszenie przewodniczącego lub na żądanie przynajmniej jednej trzeciej jego członków, nie rzadziej jednak niż cztery razy do roku. Procedury operacyjne forum są określone przez zasady wewnętrzne Urzędu, które są podawane do publicznej wiadomości.

Komitet naukowy i stałe panele naukowe są odpowiedzialne, każdy w swoim zakresie kompetencji, za przedkładanie Urzędowi opinii naukowych i w razie konieczności powinny mieć możliwość organizowania przesłuchań publicznych. Komitet naukowy jest odpowiedzialny za ogólną koordynację niezbędną do zapewnienia spójności proceduralnej opinii naukowych, w szczególności z uwzględnieniem wdrażania procedur roboczych i harmonizowania metod pracy. Komitet dostarcza opinii na temat problematyki wielosektorowej objętej zakresem kompetencji więcej niż jednego panelu naukowego i na temat zagadnień, które nie są objęte zakresem kompetencji żadnego z paneli. W skład komitetu naukowego wchodzi przewodniczący paneli naukowych i sześciu niezależnych ekspertów naukowych, którzy nie są członkami któregośkolwiek z paneli naukowych.

W skład paneli naukowych wchodzi niezależni eksperci naukowci. Po powołaniu Urzędu należy ustanowić następujące panele:

- panel ds. dodatków do żywności, przypraw, pomocy przetwórczych i materiałów pozostających w kontakcie z żywnością;
- panel ds. dodatków i produktów lub substancji wykorzystywanych w paszach;
- panel ds. zdrowia roślin, produktów ochrony roślin i ich pozostałości;
- panel ds. organizmów modyfikowanych genetycznie;
- panel ds. produktów dietetycznych, żywienia i alergii;
- panel ds. zagrożeń biologicznych;
- panel ds. środków trujących w łańcuchu pokarmowym;
- panel ds. zdrowia i warunków hodowli zwierząt.

Liczba i nazwy paneli naukowych mogą być zmieniane wraz z rozwojem naukowo - technicznym przez Komisję, na żądanie Urzędu.

5. Wnioski

Jedną z ważniejszych polityk Unii Europejskiej jest bezpieczeństwo żywności. W tym zakresie zostały wydane liczne akty prawne, w tym najważniejszym jest rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z 28 stycznia 2002r. Polityka bezpieczeństwa żywności oparta jest na zasadzie wysokiego poziomu ochrony życia i zdrowia ludzkiego. Unia dąży do ujednoczenia standardów produkcji i kontroli produktów żywnościowych. Wprowadzone zostały również zasady odpowiedzialności za produkty skażone zanieczyszczeniami chemicznymi, biologicznymi czy fizycznymi. Główna odpowiedzialność spoczywa na producentach i dystrybutorach. Produkty niebezpieczne winny zostać przez nich wycofane z rynku, ponadto o tym fakcie winni zawiadomić konsumentów oraz odpowiednie organy państwowe i unijne. Organem odpowiedzialnym za kształtowanie polityki unijnej w zakresie bezpieczeństwa żywności jest Europejski Urząd ds.

Bezpieczeństwa Żywności. Jego zadaniem jest przygotowywanie opinii oraz ekspertyz dla organów Unii, zwłaszcza Komisji, odpowiedzialnych za wydawanie akt prawnych w tym zakresie. Ponadto, Urząd ten świadczy usługi eksperckie przy pomocy komitetu naukowego.

FOOD SECURITY IN THE LIGHT OF THE EU'S POLICY

In the article, the author described the EU's Policy within security of food. Numerous legal aspects were indicated, especially the most important regulation (WE) No 178/2002 of the European Parliament and the Council on 28 January 2002. It was highlighted that Policy of food security is based on high quality of human life and health protection. Therefore, the EU aims at unifying standards of production and food controls. It implemented the rule of responsibility for food products contagious with chemical, biological or physical pollution, that mainly lays on producers and distributors. Hazardous products should be removed from market and consumers and proper state an the EU's bodies should be informed. The EU appointed the body responsible for shaping Policy within security of food – the European Office of Food Security that deals with preparing opinions and expertise for the EU's bodies, especially Commissions responsible for issuing legal acts in that matter. Moreover, the Office serves expertise with the help of a scientific committee.

BEZPIECZEŃSTWOW FINANSOWE MAŁYCH PODMIOTÓW GOSPODARCZYCH

Artykuł porusza problematykę bezpieczeństwa finansowego małych podmiotów gospodarczych, zwracając szczególną uwagę na znaczenie systemów wczesnego ostrzegania / rozpoznania w diagnozowaniu sytuacji finansowej przedsiębiorstwa. Podkreśla znaczenie wczesnej identyfikacji zagrożeń w działalności gospodarczej, co umożliwia podejmowanie działań zapobiegających kryzysom.

W artykule przedstawiono zasady opracowywania systemów wczesnego ostrzegania / rozpoznania oraz zaproponowano modelowe rozwiązanie funkcjonowania takiego systemu opracowanego na potrzeby przedsiębiorstwa produkującego materiały budowlane.

1. Wstęp
2. Czynniki wpływające na bezpieczeństwo finansowe przedsiębiorstwa.
3. Systemy wczesnego ostrzegania jako narzędzie wspomagające bezpieczeństwo finansowe podmiotów gospodarczych.
4. Podsumowanie

1. Wstęp

Funkcjonowanie współczesnych przedsiębiorstw na globalnych i dynamicznie zmieniających się rynkach stwarza dla firm nie tylko nowe szanse ale niesie ze sobą również różne zagrożenia. Szczególnie obecnie, gdy na świecie rozszerza się kryzys instytucji finansowych, ważne staje się pytanie, czy nie rozszerzy się on również na naszą gospodarkę. Czy problemy gospodarki światowej, nie przełożą się na warunki funkcjonowania polskich przedsiębiorstw i czy w związku z tym będziemy bezpieczni?

W tej sytuacji niezwykle ważnym problemem staje się zarządzanie bezpieczeństwem finansowym firmy. Zarządzanie bezpieczeństwem, w tym zarządzanie strategiczne, jest rozumiane jako całokształt działań podmiotu, mających na celu zapewnienie bytu i rozwoju w zmiennych uwarunkowaniach środowiska bezpieczeństwa.¹⁴⁶

Aby zapewnić byt i rozwój przedsiębiorstwa, jego bezpieczeństwo finansowe powinno znajdować się w centrum uwagi każdego organu zarządzającego.

Mówiąc o bezpieczeństwie finansowym firm, nie można pominąć problematyki bezpieczeństwa małych podmiotów gospodarczych. Jest ona istotna nie tylko dla samych podmiotów ale również dla społeczeństwa, ze względu na dominujący udział tej grupy w liczbie przedsiębiorstw

¹⁴⁶ A. Dawidczyk, J. Gryz, S. Koziej, *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem*, Wyższa Szkoła Humanistyczno – Ekonomiczna w Łodzi, Łódź, 2006, s. 5.,

ogółem, nie tylko w naszym kraju, ale również w krajach Unii Europejskiej. Jak podają statystyki międzynarodowe, w krajach Unii Europejskiej MSP stanowią 99,8% wszystkich przedsiębiorstw, ich przychody ze sprzedaży – ponad 56% ogółu przychodów, a udział pracowników ponad 66% ogółu zatrudnionych.¹⁴⁷ W Polsce sytuacja jest podobna, gdyż – jak podaje GUS- udział pracowników zatrudnionych w MSP szacuje się na 61% ogółu zatrudnionych.¹⁴⁸

W związku z tym upadłość małych przedsiębiorstw, podobnie jak i dużych, powoduje poważne konsekwencje dla gospodarki. Dokładne oszacowanie kosztów upadłości jest dość trudne. Koszty te ponoszą różni uczestnicy rynku. Budżet państwa i budżety gmin nie otrzymują podatków, Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie otrzymuje składek emerytalnych, rentowych, chorobowych, zdrowotnych. Często muszą być za to wypłacane zasiłki. Zwiększa się bezrobocie, a istniejące zdolności wytwórcze nie są w pełni wykorzystywane. Wraz z upadkiem jednego przedsiębiorstwa, zagrożony jest byt ekonomiczny innych jego kontrahentów. Oprócz finansowych kosztów upadłości przedsiębiorstw, występują również koszty pozafinansowe.

Aby przeciwdziałać upadłości przedsiębiorstw, należy podejmować wszelkie działania zapobiegające pojawiającym się kryzysom. Zarząd przedsiębiorstwa powinien umieć obserwować otoczenie i powinien być elastyczny, by móc wprowadzać pozytywne zmiany i usprawnienia, w celu zachowania zdolności konkurencyjnej firmy na rynku.

2. Czynniki wpływające na bezpieczeństwo finansowe przedsiębiorstwa

W celu zapewnienia bezpieczeństwa finansowego przedsiębiorstwa niezwykle ważne jest zidentyfikowanie czynników wpływających na jego kondycję finansową. Znajomość czynników często pozwala na możliwość ich kształtowania lub jeżeli to nie jest możliwe to przynajmniej uwzględniania ich w procesie podejmowania decyzji gospodarczych. W literaturze przedmiotu podawane są bardzo różnorodne czynniki, wpływając na sytuację ekonomiczno-finansową przedsiębiorstwa.

Z punktu widzenia źródeł pochodzenia informacji, można je podzielić na dwie grupy:

- czynniki zewnętrzne, związane z otoczeniem,
- czynniki wewnętrzne, dotyczące samej organizacji.

Czynniki zewnętrzne mogą występować jako:

- czynniki zewnętrzne krótkookresowe, czyli takie, których pojawienie się jest dla przedsiębiorstwa niespodziewane a czas ich oddziaływania relatywnie krótki,
- czynniki zewnętrzne długookresowe, wynikające z makro otoczenia przedsiębiorstwa, do których zalicza się rozwiązania systemowe w zakresie prawa, finansów przedsiębiorstwa, polityki podatkowej i celnej.

Czynniki wewnętrzne mogą również występować jako:

- krótkookresowe, mające wpływ na wielkość i strukturę przychodów ze sprzedaży, na koszty, wydatki, poziom zapasów,
- długookresowe, związane z procesami tworzenia i restrukturyzacji majątku

¹⁴⁷ E. Siemińska, *Finansowa kondycja firmy – metody pomiaru i oceny*, Poltext, Warszawa 2003, s. 30-31.

¹⁴⁸ Ibidem, s. 31.

przedsiębiorstwa, a także kształtowaniem jego struktury kapitałowej.¹⁴⁹

Ze względu na możliwość kształtowania czynników przez przedsiębiorstwo, występują czynniki zależne od podmiotu gospodarczego, które można kształtować odpowiednimi działaniami oraz czynniki niezależne, które należałoby poznać i uwzględnić w działaniu.

Obszerny zestaw czynników mających wpływ na upadłość przedsiębiorstwa został przedstawiony przez T. Strąka¹⁵⁰.

Wyróżnia on czynniki endogeniczne – wewnętrzne i czynniki egzogeniczne – zewnętrzne.

Wśród czynników egzogenicznych występują czynniki makroekonomiczne (krajowe, zagraniczne i klęski losowe) oraz branżowe.

Do czynników krajowych zalicza on:

- recesję,
- wzrost bezrobocia,
- zmiany poziomu cen (inflacja, deflacja),
- przepisy regulujące działalność gospodarczą,
- restrykcyjną politykę fiskalną,
- restrykcyjną politykę pieniężną,
- niekorzystne zmiany przepisów prawnych,
- negatywne czynniki ekonomiczne.

Wśród czynników zagranicznych znajdują się:

- zakłócenia na rynkach światowych,
- recesja u głównych kontrahentów,
- restrykcyjna polityka celna u głównych kontrahentów,
- konflikty militarne,
- wzrost międzynarodowej konkurencji,
- decyzje organizacji międzynarodowych.

Czynniki branżowe to:

- spadek popytu rynkowego,
- silna konkurencja,
- niekorzystne zmiany cen,
- niekorzystne zmiany przepisów prawnych.

Dużą grupę stanowią czynniki endogeniczne:

- słabe zarządzanie przedsiębiorstwem,
- nieodpowiednia kontrola finansowa,
- słabe zarządzanie kapitałem obrotowym,
- wysokie koszty,
- słaby marketing,
- skala działalności przekraczająca możliwości finansowe,

¹⁴⁹ Zob. S. Nahotko, *Zarządzanie przedsiębiorstwem w warunkach zagrożenia upadłością*, „AJG” Sp. z o.o. Zakład Pracy Chronionej – Oficyna Wydawnicza, Bydgoszcz 2003, s. 29-30.

¹⁵⁰ T. Strąk, *Metody oceny zagrożenia bankructwem przedsiębiorstwa (praca doktorska)*, US, Szczecin 2003, za: red. nauk. I. Dziedziczak, *Procesy upadłościowe i naprawcze w polskiej gospodarce*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, s. 30.

- nieudane wielkie przedsięwzięcia,
- zła polityka finansowa,
- inercja i bałagan organizacyjny,
- roszczeniowa postawa pracowników,
- defraudacje i oszustwa.

Przedstawione wyżej czynniki wskazują, że ich wpływ na działalność gospodarczą może być bardzo zróżnicowany. Trudno jest ustalić które z nich, w jakim stopniu i w jakim kierunku będą miały wpływ na bezpieczeństwo finansowe firmy.

Zadaniem kierownictwa jest jednak dokładne obserwowanie i analizowanie występujących czynników, w celu uwzględnianie ich przy podejmowaniu działań o charakterze operacyjnym i strategicznym.

3. Systemy wczesnego ostrzegania jako narzędzie wspomagające bezpieczeństwo finansowe podmiotów gospodarczych

Zmienne i złożone środowisko, w którym obecnie funkcjonują podmioty gospodarcze, powoduje, że działają one w warunkach niepewności i dużego ryzyka. Może prowadzić to do wielu zagrożeń, wpływających na ich kondycję finansową, a w konsekwencji do ich upadłości.

Dla wielu przedsiębiorstw warunkiem przetrwania i rozwoju jest konieczność podejmowania działań w zakresie wczesnej identyfikacji pojawiających się problemów. Niedostrzeżenie i bagatelizowanie symptomów niebezpieczeństwa, może prowadzić do kumulacji problemów i zagrożenia finansowego przedsiębiorstw.

Jednym z narzędzi, ułatwiających dostrzeżenie pojawiających się kryzysów są informacyjne systemy wczesnego ostrzegania i wczesnego rozpoznania. Są one jednym z elementów procesu oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej jednostki gospodarczej. Ich zadaniem jest przede wszystkim ujawnienie pogarszającej się sytuacji ekonomiczno-finansowej jednostki, a w szczególności wychwycenie elementów wskazujących na zagrożenie upadłością. System taki nie dostarcza żadnych wskazówek w jaki sposób można poprawić kondycję ekonomiczno-finansową jednostki gospodarczej.¹⁵¹

Systemy ostrzegania i wczesnego rozpoznania pozwalają na wczesne zaobserwowanie i zanalizowanie oznak niebezpieczeństwa, lub pojawiającej się szansy przed ich wystąpieniem. Często pozostawiają wystarczająco dużo czasu użytkownikowi na wprowadzenie korekt likwidujących, lub przynajmniej zmniejszających zagrożenie, a także na przygotowanie się do wykorzystania zasygnalizowanych szans. Przekazując użytkownikowi specyficzne informacje wczesnego ostrzegania i rozpoznania, pozwalają na antycypacyjną ocenę sytuacji przedsiębiorstwa. Są również dla użytkownika skutecznym narzędziem walki konkurencyjnej i budowy jego przewagi konkurencyjnej.¹⁵²

¹⁵¹ M. Zaleska, *Identyfikacja ryzyka upadłości przedsiębiorstwa i banku. Systemy wczesnego ostrzegania*, Difin, Warszawa 2002, s. 12.,

¹⁵² Por. A. Sikorski, [w:] K. Fabiańska, J. Rokita, *Rozwój przedsiębiorstwa. Procesy i strategie rozwoju*, Akademia Ekonomiczna im. K. Adamieckiego, Katowice 1991, t. III, s. 160-179, a także: A. Sikorski, *Metodyka tworzenia informacyjnych systemów wczesnego ostrzegania i wczesnego rozpoznania*, [w:] Praca zbiorowa pod red. W.

Systemy wczesnego ostrzegania i wczesnego rozpoznania powinny mieć szerokie zastosowanie we wszystkich podmiotach gospodarczych. Przy czym powinny one być wprowadzane nie tylko w dużych przedsiębiorstwach ale również i w małych, gdyż często przedsiębiorstwa te, nie posiadają wysokiej klasy specjalistów odpowiedzialnych za gospodarkę finansową firmy i jej rozwój. Ponadto, właściciele małych podmiotów gospodarczych, często sami zarządzają firmą i nie zawsze umieją szybko i trafnie ocenić jej sytuację finansową.

W tej sytuacji wskazane jest opracowanie i wdrożenie systemu wczesnego ostrzegania i wczesnego rozpoznania, który w odpowiednim czasie pozwoli na podejmowanie działań, mających na celu usprawnienie działalności firmy.

W Niemczech i Wielkiej Brytanii został ustawowo nałożony obowiązek na członków zarządu, aby wprowadzić systemy kontroli, mające na celu ocenę ryzyka działalności firmy i wczesne rozpoznanie pojawiających się zagrożeń.¹⁵³

Systemy wczesnego ostrzegania i wczesnego rozpoznania powinny być dostosowane do specyfiki działania podmiotu gospodarczego. Nie należy przenosić już istniejących systemów z jednej firmy do innej, ze względu na zróżnicowane warunki ich funkcjonowania, odmienne otoczenie, czy też różne problemy w nich występujące. Systemy sprawdzone w jednym przedsiębiorstwie, mogą nie przynieść pożądaných rezultatów w innym.

Proces tworzenia systemu wczesnego ostrzegania / rozpoznania przebiega zwykle w siedmiu etapach¹⁵⁴ (rys. 1).

Etap pierwszy polega na wyborze sfer i zakresów informacji. Zazwyczaj sfery i zakresy informacji wyodrębnia się zgodnie z logiką podziału funkcjonalnego lub zamkniętych obszarów stanowiących kolejne etapy tworzenia wartości przedsiębiorstwa, np.: sfera strategii przedsiębiorstwa, organizacji przedsiębiorstwa, motywowania czy kontroli.

W drugim etapie następuje tworzenie katalogu symptomów i wskaźników wczesnego ostrzegania bądź rozpoznania. Zazwyczaj symptomy to informacje, które są możliwe do wyrażenia tylko przy pomocy opisu słownego, wskaźniki natomiast przybierają postać wielkości stosunkowych, możliwych do przedstawienia w formie skwantyfikowanej lub nie. Katalogi symptomów i wskaźników są zestawieniami rozbudowanymi i zmiennymi. Powinny one być dostosowane do warunków działania firmy i do dynamicznie zmieniającego się otoczenia.

Trzeci etap polega na opisie wskaźników o dużej pojemności informacyjnej. Dla wskaźników tych tworzy się tzw. „drzewa” zawartości informacyjnej w celu wydzielenia tych składowych, które mają

Błaszczuk, *Nurt metodologiczny w naukach o zarządzaniu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 311-312.,

¹⁵³ Gesetz zur Kontrolle und Transparent im Unternehmensbereich (Kon Trag) vom 27 April 1998 (BGBl I 1998, Nr 24), za: B. Prusak, *Nowoczesne metody prognozowania zagrożenia finansowego przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa 2005, s. 8.,

¹⁵⁴ A. Sikorski, *Metodyka tworzenia informacyjnych systemów wczesnego ostrzegania i wczesnego rozpoznania*, op. cit., s. 313-316.,

wpływ na wskaźnik, charakteryzujący określone zjawisko. W miarę możliwości należy tu stwierdzić z jaką siłą poszczególne składowe wpływają na ukształtowanie się wskaźnika.

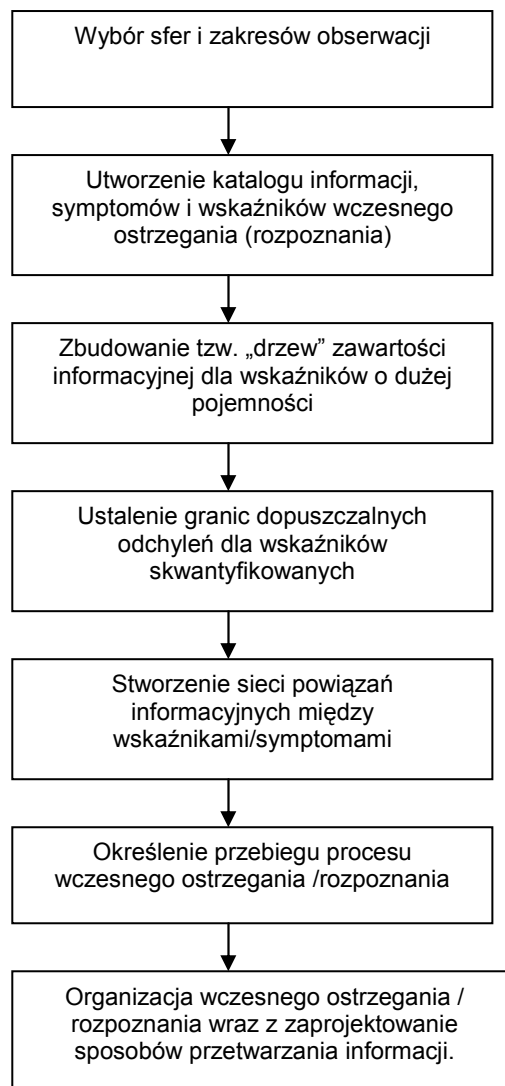
W czwartym etapie następuje określenie granice tolerancji, bądź dopuszczalnych odchyłeń dla wskaźników skwantyfikowanych. Przy czym należy tu dokonać kwalifikacji występujących zjawisk do ustalonej kategorii zjawisk realnych, niepożądanych, niebezpiecznych czy też zagrożeń. W etapie tym należy również określić w jakim kierunku zmierza sytuacja przedsiębiorstwa i w jakim tempie się zbliża lub oddala od określonej granicy tolerancji, czy określone granice tolerancji mogą być korygowane i pod wpływem jakich okoliczności.

Etap piąty dotyczy tworzenia sieci powiązań informacyjnych między wskaźnika i symptomami wczesnego ostrzegania (rozpoznania). Należy uwzględnić tu wzajemne zależności między wskaźnikami, oraz określić jak zmiana danego symptomu, czy wartość danego wskaźnika wpłynie na inne tworzące system wielkości.

W szóstym etapie, konieczne jest podjęcie decyzji odnośnie przebiegu procesu wczesnego ostrzegania (rozpoznania). W etapie tym prowadzi się obserwację i badanie otoczenia przedsiębiorstwa, a także procesów zachodzących wewnątrz niego, w celu poszukiwania słabych sygnałów. Po zidentyfikowaniu słabego sygnału, należy zebrać jak największą liczbę obserwacji na temat tego sygnału. W etapie tym należy również oddzielić istotne sygnały, wpływające na działalność i sytuację przedsiębiorstwa, od nieistotnych.

Etap siódmy polega na organizacji wczesnego ostrzegania / rozpoznania wraz z zaprojektowaniem sposobów przetwarzania informacji. Chodzi tu o stworzenie zasad i ram organizacyjnych dla funkcjonowania tego systemu, czyli określenie np.: kto i w jakim zakresie będzie dokonywał obserwacji, jakie działania przedsiębiorstwa i otoczenia będą przedmiotem obserwacji, do kogo mają te informacje trafić, kto ma je agregować i analizować.

Rys. 1. Etapy budowy systemu informacyjnego wczesnego ostrzegania (rozpoznania).



Źródło: A. Sikorski, *Metodyka tworzenia informacyjnych systemów wczesnego ostrzegania i wczesnego rozpoznania*, [w:] Praca zbiorowa pod red. W. Błaszczyk, *Nurt metodologiczny w naukach o zarządzaniu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 314.

Aby system wczesnego ostrzegania spełniał swoje zadanie konieczne jest spełnienie co najmniej czterech warunków:¹⁵⁵

1. system wczesnego ostrzegania musi być systemem skutecznym, tj. wskazywać zagrożenie upadłością przy minimalnej liczbie błędnych wskazań,
2. ujawnienie zagrożeń upadłości jednostki gospodarczej powinno dokonywać się z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym, aby jednostka mogła podjąć właściwe działania zaradcze lub naprawcze,
3. warunki w których ten system jest testowany powinny być w miarę niezmiennie, ze względu na to, że systemy te potwierdzają swoją skuteczność tylko w długim okresie. Występowanie

¹⁵⁵ M. Zaleska, *Identyfikacja ryzyka upadłości przedsiębiorstwa i banku. Systemy wczesnego ostrzegania*, op. cit., s. 13-14.,

dużej zmienności warunków powoduje konieczność ciągłej aktualizacji systemu i utrudnia porównania w czasie,

4. konieczne jest właściwe zdefiniowanie momentu upadłości jednostki gospodarczej.

W Polsce systemy wczesnego ostrzegania / rozpoznania często stosowane są przez banki do oceny kondycji finansowej przedsiębiorstw. Wykorzystywanie ich przez małe podmioty gospodarcze do diagnozowania sytuacji ekonomiczno - finansowej nie jest jednak powszechne. Wskazane by jednak było stosowanie tych systemów w praktyce gospodarczej.

W małych jednostkach, systemy te nie muszą być zbyt skomplikowane, również proste systemy mogą generować informacje o występujących niebezpieczeństwach. Ważne jest aby były one opracowywane i stosowane w praktyce gospodarczej.

4. Model systemu wczesnego ostrzegania opracowany dla potrzeb firmy „X”

Spółka „X” jest spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, zatrudniającą średnio 50 osób. Przedmiotem jej działalności jest produkcja materiałów budowlanych.

W celu zagwarantowania równomiernego i niezakłóconego rozwoju spółki, podjęto decyzję o opracowaniu systemu wczesnego ostrzegania i rozpoznania. Przystępując do budowy tego systemu przyjęto założenie, że o bezpieczeństwie finansowym należy myśleć w wymiarze zarówno krótkookresowym jak i długookresowym.

W procesie tworzenia systemu wczesnego ostrzegania / rozpoznania w wymiarze długookresowym dokonano wyboru dwóch sfer obserwacji: sferę działalności inwestycyjnej oraz sferę pozyskiwania kapitałów dla przedsiębiorstwa. Przyjęto też założenie o konieczności uzyskania określonego poziomu wskaźnika rentowności kapitałów własnych i rentowności sprzedaży w długim okresie czasu. Ponadto podjęto decyzję o konieczności zidentyfikowania czynników wpływających na działalność podejmowaną w tym zakresie, zwracając szczególną uwagę na czynniki zewnętrzne, często niezależne od przedsiębiorstwa.

Analizując bezpieczeństwo finansowe firmy w krótkim okresie czasu dokonano wyboru takich sfer działalności przedsiębiorstwa jak: sprzedaż, produkcja, zaopatrzenie oraz wykorzystanie zasobów ludzkich. Podjęto również decyzję o systematycznym badaniu wskaźników rentowności i ogólnej sprawności działania przedsiębiorstwa.

W obrębie wybranych sfer obserwacji utworzono katalogi informacji, symptomów i wskaźników, mogących mieć wpływ na sytuację ekonomiczno-finansową firmy. Szczególną uwagę zwrócono na obserwację sfery sprzedaży, ze względu na jej kluczowy wpływ na wysokość wyników finansowych przedsiębiorstwa. Jako podstawowe zadanie przyjęto obserwację rynku i analizowanie płynących z niego informacji, dotyczących kierunków sprzedaży, konkurencji, wymaganej jakości, gustów klientów, reklamacji. Dokonując analizy sprzedaży podjęto decyzję o badaniu relacji między wartością wyrobów sprzedanych a wartością wyrobów wytworzonych w danym czasie, ogółem oraz dla poszczególnych asortymentów. Wskaźniki te pozwalają na dostosowanie produkcji do potrzeb rynku.

Kluczowym zadaniem firmy jest też utrzymanie płynności finansowej, czyli zdolności do terminowego wywiązywania się z różnych płatności i zobowiązań. Na płynność finansową duży wpływ ma terminowe regulowanie należności, w związku z tym monitorowanie ich uznano za priorytetowe zadanie. W zakresie tym liczone są także wskaźniki bieżącej i szybkiej płynności.

Obserwacje dokonywane w sferze produkcji mają za zadanie zidentyfikowanie problemów związanych z awariami linii technologicznych, przestojami, brakami i odpadami. Zwraca się również uwagę na dostosowanie produkcji do bieżącego zapotrzebowania rynku.

W zakresie zaopatrzenia, ważnym zadaniem jest obserwowanie i analizowanie rynku podstawowych surowców i materiałów (ich dostępności, cen). Zagadnienia związane z badaniem wskaźników rentowności i ogólnej sprawności działania przedsiębiorstwa powierzono dyrektorowi finansowemu. Z uwagi na brak komórek controllingu w danej firmie, odpowiedzialność za opracowanie i sprawne funkcjonowanie systemu wczesnego ostrzegania / rozpoznania powierzono dyrektorowi finansowemu przedsiębiorstwa. Jego zadaniem było też powołanie zespołu uczestniczącego w pracach nad systemem. W skład tego zespołu wchodzi zarząd oraz dyrektorzy istniejących działów. Zadaniem dyrektorów jest comiesięczne przekazywanie do dyrektora finansowego raportów z dokonywanych obserwacji wraz z zestawieniami obliczonych, wcześniej ustalonych wskaźników. Zebrane informacje są dokładnie analizowane oraz są podstawą do podejmowania racjonalnych decyzji, dotyczących działalności przedsiębiorstwa.

5. Zakończenie

Występujące w gospodarce kryzysy przedsiębiorstw nie zdarzają się nagle, zazwyczaj są one poprzedzane wcześniej pojawiającymi się symptomami, sygnalizującymi trudności i różne nieprawidłowości w działalności gospodarczej. Lekceważenie symptomów, świadczących o niekorzystnych zjawiskach zachodzących w przedsiębiorstwie, może prowadzić do narastania problemów. Natomiast szybkie reagowanie na symptomy i podejmowanie działań restrukturyzacyjnych może zapobiegać kryzysom i upadkom firm. Dlatego kierownictwo przedsiębiorstwa powinno podejmować wszelkie działania mające na celu wczesne zdiagnozowanie sytuacji ekonomiczno-finansowej jednostki. Pomocnym narzędziem mogą tu być systemy wczesnego ostrzegania / rozpoznania, które ułatwiają szybkie zidentyfikowanie problemów i umożliwiają wczesne podjęcie odpowiednich środków zaradczych.

FINANCIAL SECURITY OF SMALL ENTITIES

This article brings up the subject master of financial security of small entities, first of all paying special attention to the meaning of early warning systems, recognizing in making out a diagnosis of financial situation of the enterprise. Moreover, the article emphasizes the meaning of the early identification of warning systems in the economic activity, which makes it possible for taking preventive measures of crisis. Besides above mentioned factors, some principles of compiling early warning systems are presented, as well as recognizing and a model solution of function of such a system compiled for the need of the enterprise producing building materials. Preventive health care in the Act of 24 October 2008 on preventing and fighting infections and infectious diseases in humans.

LITERATURA

1. Dawidczyk, A., Gryz, J., Koziej S., *Zarządzanie strategiczne bezpieczeństwem*, Wyższa Szkoła Humanistyczno – Ekonomiczna w Łodzi, Łódź, 2006,
2. Hahn D., Klasmann W., *Aufbau und Funktionsweise von betrieblichen Frühwarnsysteme in der Industrie*, Giessen 1979,
3. Nahotko S., *Zarządzanie przedsiębiorstwem w warunkach zagrożenia upadłością*, „AJG” Sp. Z o.o. Zakład Pracy Chronionej – Oficyna Wydawnicza, Bydgoszcz 2003,
4. Prusak B., *Nowoczesne metody prognozowania zagrożenia finansowego przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa 2005,
5. Siemińska E., *Finansowa kondycja firmy – metody pomiaru i oceny*, Poltext, Warszawa 2003,
6. Sikorski A., *Metodyka tworzenia informacyjnych systemów wczesnego ostrzegania i wczesnego rozpoznania*, [w:] Praca zbiorowa pod red. W. Błaszczyk, *Nurt metodologiczny w naukach o zarządzaniu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008,
7. Sikorski A., [w:] K. Fabiańska, J. Rokita, *Rozwój przedsiębiorstwa. Procesy i strategie rozwoju*, Akademia Ekonomiczna im. K. Adamieckiego, Katowice 1991, t. III,
8. Strąg T., *Metody oceny zagrożenia bankructwem przedsiębiorstwa (praca doktorska)*, US, Szczecin 2003, za:
red. nauk. I. Dziedziczak, *Procesy upadłościowe i naprawcze w polskiej gospodarce*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004,
9. Zaleska M., *Identyfikacja ryzyka upadłości przedsiębiorstwa i banku. Systemy wczesnego ostrzegania*, Difin, Warszawa 2002,

VI.
Bezpieczeństwo socjalne,
bezpieczeństwo medyczne
Social and mediactal security

BEZPIECZEŃSTWO SOCJALNE JAKO ELEMENT SKŁADOWY BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

1. Uwarunkowania bezpieczeństwa państwa

Uwarunkowania bezpieczeństwa państwa mają swój głęboki kontekst narodowy stąd też często używamy określenia „bezpieczeństwo narodowe”. Część autorów utożsamia wręcz bezpieczeństwo państwa z bezpieczeństwem narodowym. „Naród stanowi trwałą wspólnotę ludzi utworzoną historycznie, powstałą na gruncie wspólnoty losów historycznych, kultury, języka, terytorium i życia ekonomicznego, przejawiającego się w świadomości narodowej jej członków. Jest ona zbiorowością historyczną w stanie ciągłego stawania się i przeobrażania, składająca się z ludzi, którzy żyją obecnie, jak i z tych którzy żyć będą w przyszłości”¹⁵⁶. Wspólnota narodowa przypisana do określonego terytorium, stanowi najwyższą wartość dla życia jej członków, pod warunkiem reprezentowania przez nich postaw patriotycznych, propaństwowych. Wspólnota ludzi zjednoczona na terytorium i reprezentująca określone postawy patriotyczne reprezentuje interes narodowy, określane jako „zespół ogólnych i stałych celów, na rzecz których naród działa. Cele te obejmują potrzebę zjednoczenia się dla zabezpieczenia przed agresją, do podnoszenia standardu życia i dla utrzymania narodowej i międzynarodowej stabilności”¹⁵⁷. Państwo narodowe stanowi najwyższą formę organizacji danego narodu dla realizacji swoich celów narodowych. To właśnie państwo „pozostaje głównym uczestnikiem życia międzynarodowego, posiada zdecydowaną przewagę nad innymi podmiotami. Jego terytorialność i suwerenność pozwalają mu wyznaczyć ramy dla danych uczestników, uczestników nawet ich kontrolować. Z tego względu dominacja państwa jako podmiotu bezpieczeństwa jest od wieków bezsporna”¹⁵⁸. Powyższy cytat należy skomentować. Państwo może w istocie być efektywne z tworzeniu mechanizmów bezpieczeństwa dla obywateli (w tym bezpieczeństwa socjalnego), pod warunkiem istnienia na jego terytorium demokratycznych mechanizmów kontroli władzy publicznej. Każda forma organizacji państwa w postaci autorytarnej czy totalitarnej zwraca się przeciw obywatelowi, pozbawiając go w istocie bezpieczeństwa, bądź tworząc iluzoryczne bezpieczeństwo (socjalne) znane chociażby z praktyki gospodarek centralnie kierowanych. Postępująca decentralizacja państwa nie musi oznaczać jego dezintegracji jeżeli oparta jest na zasadzie subsydiarności i przyczynia się do rozrostu społeczeństwa obywatelskiego, wzmacniania roli samorządów i roli tzw. trzeciego sektora. Natomiast projektowane odgórnie państwo wielonarodowe czy wielokulturowe może stać się obszarem konfliktów i osłabiania więzi (odwrotnie niż planowano). Idea państwa wielonarodowego jako sprawnego organizmu zaspakajającego potrzeby społeczne na dobra sprawę zrealizowała się jedynie w Stanach Zjednoczonych (choć też nie bez zastrzeżeń). W warunkach europejskich idea ta pozostaje mocno dyskusyjna (spór między koncepcją państw narodowych a Europą regionów zdecentralizowaną i luźno powiązaną z władzą państwową).

¹⁵⁶ Makowski W., *Nauka o państwie*, Warszawa 1939, s.28-29

¹⁵⁷ Kukułka J., Zięba R., (red.), *Polityka zagraniczna państwa*, Warszawa 1992, s.151

¹⁵⁸ cyt. za :Marczak J., *Bezpieczeństwo narodowe, pojęcie, charakter, uwarunkowania*, Warszawa 2006, s. 17

Przykłady konfliktów na tle różnic kulturowych czy religijnych w takich krajach jak Francja, Niemcy, Holandia czy Belgia znane są powszechnie.

Przez wiele dziesięcioleci na skutek dominacji wojen i konfliktów ugruntowało się wąskie militarno-wojskowe spojrzenie na bezpieczeństwo państwa (narodu). Przechodząc do współczesnego postrzegania i określania bezpieczeństwa państwa można stwierdzić, iż uznaje się tendencję do jego przedmiotowego poszerzenia o nowe płaszczyzny takie jak: ekonomiczna, społeczna, ekologiczna, kulturowa. Wyrazem tego jest m.in. „Koncepcja Strategiczna Sojuszu”-1999, w której stwierdza się, iż ważnym elementem Sojuszu jest szerokie podejście do problematyki bezpieczeństwa, zgodnie z którym czynniki polityczne, gospodarcze, społeczne i środowiskowe odgrywają ogromne znaczenie uzupełniając niezmiernie ważny wymiar obronny¹⁵⁹. Istota szerokiego postrzegania bezpieczeństwa narodowego (państwa) sprowadza się do tworzenia, oprócz przetrwania, warunków zapewnienia pomyślności narodów oraz zapewnienia swobód rozwojowych. Stanowi to wyraz postępu rozwoju cywilizacyjnego narodów oraz dążenia do życia w dobrobycie. Według W. Kitlera bezpieczeństwo narodowe stanowi „wartość nadrzędną pośród innych celów narodowych, dotyczy wartości narodowych mierzonych w kategoriach: interesów życiowych (kluczowych),ważnych interesów, interesów humanitarnych, określa poziom swobody w osiąganiu tych celów. (...) Bezpieczeństwo narodowe jako proces obejmuje różnorodne zabiegi w obszarze stosunków międzynarodowych i wewnętrznych oraz przedsięwzięcia ochronne i obronne (w szerokim tego słowa znaczeniu), mające na celu stworzenie korzystnych warunków oraz przeciwstawienie się wyzwaniom i zagrożeniom bezpieczeństwa narodowego¹⁶⁰. Jak już wyżej sygnalizowano na bezpieczeństwo państwowe (narodowe) możemy patrzeć w różnoraki sposób. W znaczeniu centralnej kategorii społecznej – bezpieczeństwo narodowe stanowi dla jednostek, społeczności lokalnych oraz państwa pierwotną, egzystencjalną, naczelną potrzebę i wartość, a zarazem priorytetowy cel działania we wszystkich dziedzinach i na wszystkich szczeblach organizacji państwowej i społecznej. W znaczeniu funkcjonalnym bezpieczeństwo narodowe jest naczelną misją narodową całego społeczeństwa i jego organizacji państwowej, polegającą na stałej realizacji dwóch funkcji¹⁶¹. Pierwsza to ochrona i obrona wartości i interesów narodowych przed istniejącymi i potencjalnymi zagrożeniami, zapewniającej warunki konieczne dla realizacji drugiej funkcji: tworzenia wewnętrznych i zewnętrznych warunków dla swobodnego rozwoju i sprostania wyzwaniom, jakie niesie dla narodu zmienność, nieprzewidywalność i postęp cywilizacyjny.

Dla wypełnienia misji tworzenia bezpieczeństwa narodowego niezbędne jest zbudowanie odpowiednich instytucji i struktur, które tworzą system bezpieczeństwa narodowego. W ujęciu systemowym bądź strukturalnym bezpieczeństwo narodowe to całościowy kształt przygotowania i organizacji państwa dla ciągłego tworzenia bezpieczeństwa narodowego obejmującego następujące elementy¹⁶²:

- prawne podstawy bezpieczeństwa
- politykę i strategię bezpieczeństwa narodowego
- cywilną i wojskową organizację ochrony i obrony narodowej

¹⁵⁹ Marczak J., *Bezpieczeństwo narodowe, pojęcie, charakter, uwarunkowania*, Warszawa 2006, s. 19

¹⁶⁰ Kitler W., *Obrona narodowa III RP, pojęcie, organizacja, system*, Warszawa 2002

¹⁶¹ Marczak J., *Bezpieczeństwo narodowe, pojęcie, charakter, uwarunkowania*, Warszawa 2006, s. 22

¹⁶² za: Marczak J., *Bezpieczeństwo narodowe*, op.cit., s.22

- infrastrukturę bezpieczeństwa
- edukację dla bezpieczeństwa
- sojusz i współpracę międzynarodową w zakresie bezpieczeństwa.

Państwo jako najwyższa forma organizacji społeczeństwa przede wszystkim dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego realizuje ten nadrzędny cel poprzez politykę bezpieczeństwa, którą można określić jako „celową oraz zorganizowaną działalność upoważnionych organów państwa, zmierzającą do stałego zapewnienia optymalnego bezpieczeństwa narodowego, a także często równocześnie bezpieczeństwa międzynarodowego”¹⁶³

Poszerzenie zainteresowania bezpieczeństwa państwa (narodowego) o obszar bezpieczeństwa socjalnego wynika zarówno z roli współczesnego państwa demokratycznego, którego obowiązkiem jest troska o obywateli niezależnie od ich statusu materialnego o to by mogli oni w sposób realny uczestniczyć w życiu społecznym. „Upośledzenie” ekonomiczne dużych grup społecznych powoduje, iż demokracja staje się demokracją fasadową, a instytucje państwa demokratycznego są niedostępne dla szerokich kręgów społecznych. Bezpieczeństwo socjalne pojmowane jest zatem jako ochrona egzystencjalnych podstaw życia ludzi, zapewnienie możliwości zaspokajania indywidualnych potrzeb (materialnych i duchowych) oraz realizacji aspiracji życiowych przez tworzenie warunków do pracy i nauki, ochronę zdrowia oraz gwarancje emerytalne¹⁶⁴.

Bezpieczeństwo socjalne obejmuje całokształt działań prawnych, organizacyjnych realizowanych przez podmioty rządowe (krajowe i międzynarodowe), pozarządowe i samych obywateli, które mają na celu zapewnienie pewnego poziomu życia osobom, rodzinom i grupom społecznym oraz niedopuszczenie do ich marginalizacji i wykluczenia społecznego. Chodzi tu zwłaszcza o zapewnienie pomocy ludziom czasowo bądź trwale niezdolnym do pracy zawodowej, znaleźli się na skutek własnej niezradności w trudnej sytuacji życiowej, lub padli ofiarą niezależnych od nich zdarzeń losowych – pożar, powódź, inne klęski żywiołowe. Istotne znaczenie ma tutaj uwaga o konieczności wzmocnienia odpowiedzialności obywateli za los własny i los rodzin, ponieważ walka z marginalizacją i nadrzędna rola państwa w tym procesie nie może kształtować postaw znanych jako wyuczony syndrom bezradności. Polega on na stopniowym zatracaniu umiejętności radzenia sobie w trudnych sytuacjach życiowych i sięganie po pomoc instytucji pomocy społecznej w sytuacjach do tego nieuprawnionych.

¹⁶³ Zięba R., *Leksykon pokoju*, Warszawa 1987, s.156

¹⁶⁴ Skarbacz A., *Bezpieczeństwo społeczne w: Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI w.*, Warszawa 2006, s.413

2. Współczesne zagrożenia społeczne

Rozpatrując ten problem z punktu widzenia bezpieczeństwa narodowego (państwowego) należy wyartykułować, iż współcześnie oprócz tradycyjnych zagrożeń bezpieczeństwa – politycznych, militarnych, naturalnych – pojawiają się coraz to inne niebezpieczeństwa „niekonwencjonalne”¹⁶⁵. Godzą one w egzystencjalne i biologiczne podstawy trwania narodu i państwa. W literaturze zagrożenia takie zostały nazwane zagrożeniami społecznymi bądź socjalnymi. Zagrożenia te w znaczący sposób wpływają na jakość i standard życia ludzi, a tym samym na poziom rozwoju cywilizacyjnego danego państwa, czy szerzej pewnych obszarów geograficznych. Polaryzacja rozwoju ekonomicznego współczesnego świata wzmacnia wagę zagrożeń socjalnych. Na świecie istnieją trwałe obszary chronicznej biedy i to one są „eksporterami terroryzmu i ekstremizmu”. Globalne problemy dzisiejszego świata to AIDS, narkomania, handel ludźmi, handel organami, niekontrolowany obrót bronią. Na niepokojącą skalę obserwujemy także upadek znaczenia tradycyjnej rodziny, a konsekwencją tego gwałtowny spadek przyrostu naturalnego w krajach cywilizacji Zachodu. Możemy w dużym uproszczeniu powiedzieć, iż bieda rodzi biedę, a bogaci otaczają się kordonem starając oddzielić się od tego „morza biedy”. Terroryzm to próba przedostania się do świata bogatych i rozsadzenia go od środka. Zjawisko szeroko rozumianej polaryzacji jest zatem swoistym symbolem XXI wieku.

Wśród najważniejszych zagrożeń społecznych naszego wieku należy wymienić przede wszystkim narkomanię i HIV, które ze względu na swój zasięg stały się prawdziwą plagą rozpowszechnioną na całym świecie. Oficjalne dane mówią, iż w ciągu minionych 20 lat wirusem HIV zaraziło się 60 mln ludzi, a na AIDS zmarło 20 mln ludzi, czyli dwukrotnie więcej niż w I wojnie światowej. Każdego dnia choroba zabija 8 tysięcy ludzi – niemal trzy razy więcej niż zginęło w zamachach z 11 września. Zdaniem ekspertów do 2010 roku będziemy mieli 100 mln zakażonych i 25 mln sierot¹⁶⁶. W tej sytuacji stwierdzenie sekretarza stanu USA Colina Powella, że AIDS to najpotężniejsza broń masowego rażenia na naszej planecie nabiera szczególnego wyrazu. W opinii Amerykanów również narkotyki stanowią broń masowego rażenia i stanowią wielkie zagrożenie dla amerykańskiej ojczyzny¹⁶⁷. W opinii Jana Nowaka – Jeziorańskiego zagrożenia społeczne to również główny problem współczesnej Polski. Uważa on, iż najważniejsze problemy Polski to walka z bezrobociem, korupcją, zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa i zwalczanie schorzeń społecznych takich jak szerzenie się AIDS, narkomania i alkoholizm.

Bezrobocie, ubóstwo, bezdomność, narkomania, alkoholizm są zagrożeniami społecznymi powodującymi dysfunkcję całych grup społecznych, które zaczynają egzystować na marginesie życia społecznego. Zagrożone społeczności nie tylko nie mogą podobać prawom i obowiązkom wynikającym z bycia obywatelem demokratycznego państwa, ale przede wszystkim nie wypełniają podstawowych obowiązków rodzicielskich i wychowawczych w stosunku do własnych dzieci, kreując zachowania patologiczne w coraz młodszych pokoleniach. O tym, że zagrożenia społeczne zaczynają w Polsce

¹⁶⁵ Skarbacz A., *Bezpieczeństwo społeczne w: Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI w.*, Warszawa 2006, s.413

¹⁶⁶ *Choroba świat*, International Herald Tribune, 11.07.2004 r., przedruk „Forum” z 19.07-25.07.2004

¹⁶⁷ Fleming M.P., *National Security Roles for the National Gurt*, „Homeland Defenses Journal”, sierpień 2001

dominować świadczy fakt, iż większość Polaków obawia się utraty pracy, choroby, popadnięcia w biedę. Coraz większym problemem staje się przestępczość wobec ogromnego problemu bezrobocia wśród młodzieży, mimo korzystnej ostatnio sytuacji całej gospodarki. Dla ok. 10 mln Polaków główną podstawę egzystencji stanowią różnorakie świadczenia socjalne. Brak samodzielności ekonomicznej jest poważnym problemem społecznym. W znakomitej większości przypadków brak tej samodzielności jest skutkiem braku pracy bądź osiągania skrajnie niskich dochodów z pracy. Tworzy się kategoria „New poor” – nowych biednych, ludzi którzy pracują a żyją na granicy ubóstwa. Ostatnio pojawiło się pojęcie „junk job” – praca śmieciowa za sprawą badań socjologów amerykańskich zwłaszcza zaś Barbary Ehrenreich, autorki książki „Za grosze”¹⁶⁸. Do kategorii junk job można zaliczyć takie rodzaje zatrudnienia, które nie dają szans rozwoju zawodowego i jednocześnie są nisko opłacane. To praca w firmach sprzątających, supermarketach, są to zajęcia związane z przenoszeniem przedmiotów, sortowaniem towaru, czyszczeniem, sprząaniem. Wszędzie tam, gdzie nie potrzeba świadectw, dyplomów, specjalnych licencji. To wszelkie prace, które nie dają możliwości pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, w kulturze, edukacji, ograniczają bądź uniemożliwiają wypoczynek. Dla uzmysłowienia skali problemu ubóstwa warto przytoczyć pewne dane statystyczne¹⁶⁹:

- około 1,3 miliarda ludzi na świecie żyje za mniej niż 1 dolara USA dziennie, połowa ludności świata (ok. 3 mld ludzi) żyje za mniej niż dwa dolary dziennie, 1,3 miliarda ludzi nie ma dostępu do czystej wody, 2 miliardy nie ma dostępu do elektryczności
 - PKB 48 najbiedniejszych krajów świata (czyli prawie ¼ wszystkich krajów na świecie) jest mniejszy niż łączny majątek trzech najbogatszych ludzi świata
 - mniej niż jeden procent tego, co wydaje się w ciągu roku na zakup broni wystarczyłoby na to aby każde dziecko mogło pójść do szkoły, a prawie miliard ludzi nie potrafi czytać ani pisać
 - spośród krajów uprzemysłowionych najbogatszy kraj na ziemi ma największe zróżnicowanie pomiędzy biednymi a bogatymi
 - 20% ludności żyjącej w krajach rozwiniętych gospodarczo konsumuje 86% dóbr światowych
 - udział w eksporcie 20% ludności krajów najbogatszych wynosi 82% a ich udział w inwestycjach bezpośrednich zagranicznych wynosi 68% (podczas gdy 20% najbiedniejszych krajów ma jedynie 1% udziału w inwestycjach
 - w 1960 roku dochód 20% najbogatszych krajów był 30-krotnie większy niż 20% najbiedniejszych krajów, w 1997 roku ta różnica wzrosła do 77 razy. Licząc od początku XIX wieku dystans między krajami najbiedniejszymi i najbogatszymi stale się powiększa, wynosił jak 3:1 w 1820, 11:1 w 1913, 35:1 w 1950, 44:1 w 1973 oraz 72:1 w 1992 roku
 - kraje rozwijające się płacą kilkanaście dolarów spłaty długu na każdego dolara pomocy zagranicznej
 - 48% najbiedniejszych krajów ma 0,4% udział w eksporcie światowym
- około 800 milionów ludzi w krajach rozwijających się jest stale niedożywionych, prawie dwie trzecie z nich żyje w rejonie Azji i Pacyfiku
- kilkuset miliardów ma majątek taki jak 2,5 miliarda najbiedniejszych ludzi na świecie.

¹⁶⁸ „Junk job – kiedy praca staje się udręką”, Gazeta Wyborcza z 15.11.2007

¹⁶⁹ Kwaśnicki W., *Globalizacja i liberalizacja jako podstawowe warunki pokonania biedy w skali świata*, maszynopis powielony

3. Płaca minimalna jako gwarant bezpieczeństwa socjalnego i jej regulacje

Analizę płacy minimalnej w oparciu o światowe uregulowania przeprowadzili **Wiesław Golnau, Marek Kalinowski, Joanna Litwin (red.)** w publikacji:

Zarządzanie zasobami ludzkimi, wyd. CeDeWu, Warszawa 2007.

Artykuł 23 ustęp 3 **Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka** mówi o prawie każdego pracownika do „odpowiedniego i zadowalającego wynagrodzenia, zapewniającego jemu i jego rodzinie egzystencję odpowiadającą godności ludzkiej i uzupełnionego w razie potrzeby innymi środkami pomocy społecznej”.

Artykuł 7 **Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych** ratyfikowany przez Polskę w 1977 r. stanowi, że państwa strony paktu uznają prawo każdego do korzystania ze sprawiedliwych i korzystnych warunków pracy, obejmujących w szczególności wynagrodzenie zapewniające wszystkim pracownikom jako min. godziwy zarobek i zadowalające warunki życia dla nich samych i ich rodzin.

Wstęp do **Konstytucji Międzynarodowej Organizacji Pracy** (trzynasty rozdział Wersalskiego Traktatu Pokojowego z 28 czerwca 1919 r.) mówi, że pokój powszechny i trwałe może być zbudowany jedynie na zasadach sprawiedliwości społecznej, a pewne warunki pracy są dla wielkiej liczby ludzi niesprawiedliwe, powodując nędzę i niedostatek, co rodzi niezadowolone zagrożające pokojowi i harmonii powszechnej. Dlatego konieczne jest polepszenie szeregu warunków pracy, w tym zagwarantowanie zarobku, zapewniającego przyzwoite utrzymanie.

W artykule III **Deklaracji Filadelfijskiej** z 12 maja 1944 r. (uzupełniającej Konstytucję Międzynarodowej Organizacji Pracy) wskazano na potrzebę popierania wśród narodów świata programów, które mają na celu osiągnięcie polityki dotyczącej płacy i zarobków, godzin pracy i innych warunków pracy obliczonych na zapewnienie sprawiedliwego podziału owoców postępu dla wszystkich oraz minimalnego wynagrodzenia dla wszystkich zatrudnionych, gdy takie zabezpieczenie będzie konieczne

Konwencja Nr 26 i Zalecenie Nr 30 dotyczące metod ustalania płac minimalnych z 16 czerw. 1928 r.

Konwencja Nr 99 i Zalecenie Nr 89 dotyczące metod ustalania płac minimalnych w rolnictwie z 28 czerwca 1951 r. ratyfikowana przez Polskę w 1977 r.

Konwencja Nr 131 i Zalecenie Nr 135 dotyczące ustalania płac minimalnych, zwłaszcza w odniesieniu do krajów rozwijających się z 22 czerwca 1970 r.

Europejskie uregulowania płacy minimalnej

Artykuł 4 ustęp 1 **Europejskiej Karta Społecznej** przyjętej 18 października 1961 r. przez Radę Europy i ratyfikowanej przez Polskę (ale z pominięciem tego przepisu) stanowi, że w celu zapewnienia skutecznego wykonania prawa do sprawiedliwego wynagrodzenia, umawiające się strony zobowiązują się uznać prawo pracowników do takiego wynagrodzenia, które zapewni im i ich rodzinom godziwy poziom życia. Za godziwe uznaje się obecnie wynagrodzenie netto, które nie jest niższe niż 60% przeciętnego wynagrodzenia krajowego netto.

Artykuł 5 **Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników** (zwanej Kartą Socjalną) przyjętej 9 grudnia 1989 r. mówi, iż wszyscy zatrudnieni powinni być sprawiedliwie wynagradzani. Aby wprowadzić tę zasadę w życie, w związku z rozwiązaniami stosowanymi w

poszczególnych krajach, pracownikom należy między innymi zapewnić godziwe wynagrodzenie, tzn. wynagrodzenie gwarantujące przyzwoity poziom życia.

Artykuł 5 **Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników** (zwanej Kartą Socjalną) przyjętej 9 grudnia 1989 r. mówi, iż wszyscy zatrudnieni powinni być sprawiedliwie wynagradzani. Aby wprowadzić tę zasadę w życie, w związku z rozwiązaniami stosowanymi w poszczególnych krajach, pracownikom należy między innymi zapewnić godziwe wynagrodzenie, tzn. wynagrodzenie gwarantujące przyzwoity poziom życia.

Na mocy artykułu 2 Traktatu z Amsterdamu z 2 października 1997 r. do **Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską** dodano artykuł 118 (obecny artykuł 137) głoszący, że wynagrodzenia zostały wyłączone z obszarów zabezpieczenia społecznego, w ramach których działania państw członkowskich są wspierane i uzupełniane przez Wspólnotę Europejską.

W Polsce płacę minimalną po raz pierwszy wprowadzono w kwietniu 1956 r.

Obecnie różnego rodzaju regulacje dotyczące płacy minimalnej funkcjonują w 120 spośród 162 krajów dla których są dostępne odpowiednie dane.

Trzy metody kształtowania płacy minimalnej¹⁷⁰:

- w sposób ustawowy,
- za pomocą układów zbiorowych pracy,
- za pośrednictwem specjalnie do tego celu utworzonych rad do spraw wynagrodzeń.

Metody ustalania płacy minimalnej wykorzystywane w krajach należących i kandydujących do Unii Europejskiej oraz w pozostałych krajach OECD

Metoda ustalania płacy minimalnej	„Stare” kraje Unii Europejskiej	„Nowe” kraje Unii Europejskiej	Kraje kandydujące do Unii Europejskiej	Pozostałe kraje OECD
Ustawowa	1) Belgia 2) Francja 3) Grecja 4) Hiszpania 5) Holandia 6) Irlandia 7) Luksemburg 8) Portugalia 9) Wielka Brytania	1) Bułgaria 2) Czechy 3) Estonia 4) Litwa 5) Łotwa 6) Malta 7) Polska 8) Rumunia 9) Słowacja 10) Słowenia 11) Węgry	1) Turcja	1) Australia 2) Japonia 3) Kanada 4) Korea Południowa 5) Meksyk 6) Nowa Zelandia 7) Stany Zjednoczone
Układy zbiorowe pracy	1) Austria 2) Dania 3) Finlandia 4) Niemcy 5) Szwecja 6) Włochy	1) Cypr		1) Islandia 2) Norwegia 3) Szwajcaria

Źródło: W. Golnau, M. Kalinowski, J. Litwin (red.), Zarządzanie zasobami ludzkimi, Warszawa 2007

¹⁷⁰ Golnau W, Kalinowski M, Litwin J(red.) w publikacji:

4. Ryzyko socjalne i zabezpieczenie przed nim

Za ryzyko socjalne uznaje się prawdopodobieństwo wystąpienia szkody związanej przede wszystkim z niemożnością zadowalającego spełnienia roli pracownika zarabiającego na utrzymaniu siebie i swojej rodziny. Niemożności tej w skrajnych przypadkach może towarzyszyć niezdolność do samoobsługi i samodzielnego życia.

Systematyczna lista ryzyk socjalnych pojawiła się w konwencji 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Wymienia się tu następujące ryzyka socjalne:

1. Zagrożenie zdrowia – mająca bardzo różne źródła ale podobne w skutkach, prowadzące często do niemożności zarobkowania i pokrycia dodatkowych wydatków na usługi leczenia.
2. Zagrożenie starością – nieuchronne ze względów biologicznych, rozpatrywane ze względu na takie skutki jak niemożność zarobkowania a w dalszych fazach niezdolnością do obsługi.
3. Zagrożenie trwałą niepełnosprawnością – przejawiającą się również trwałą niezdolnością do pracy.
4. Zagrożenie bezrobociem – będący efektem niezdolności systemu ekonomicznego do wykorzystania potencjału ludzkiego.
5. Zagrożenie czasową utratą zdolności do zarobkowania – np. choroby
6. Zagrożenie osób niezdolnych do pracy utrzymywanych przez pracownika śmiercią ich żywiciela – ryzyko śmierci jest tu rozpatrywane jako ryzyko źródeł utrzymania.

Tworzenie możliwości ochrony przed różnego rodzaju ryzykami, należy przede wszystkim do instytucji zabezpieczenia społecznego a funkcja zabezpieczenia społecznego jest świadczenie pomocy osobą znajdującym się w trudnej sytuacji socjalnej lub podejmowania działań zabezpieczających przed zaistnieniem trudnej sytuacji.

W zakresie zabezpieczenia społecznego stosowane są najczęściej trzy techniki o charakterze administracyjno – finansowym. **Wyróżnia się technikę:**

1. **Ubezpieczeniową** – świadczenia w niej mają charakter obligatoryjny – roszczeniowy. Podstawą nabywania praw do świadczeń jest tu opłacanie składek, których wysokość zależy od rozmiarów ryzyka i od wysokości dochodów. Warunki i wysokość świadczeń jest związana z wysokością opłaconych składek, najczęściej określanych ustawowo. Prawo do tego typu świadczeń jest nabywane w momencie spełnienia warunków przewidzianych w ustawie i nie decyduje o tym kryterium potrzeb. Technika ubezpieczeniowa jest jedynym rodzajem świadczeń, w których występuje dwustronny charakter transakcji.
2. **Zaopatrzeniową** – ma charakter również roszczeniowy, charakter z tą jedyną różnicą, że prawo do świadczeń wynika wyłącznie z woli ustawodawcy a nie jest związane z opłaceniem składek. Finansowanie tego rodzaju świadczeń odbywa się z funduszy publicznych a warunkami ich przyznawania i wysokości wynikają z przyjętych rozwiązań normatywnych. Ważną cechą tej techniki jest fakt, iż świadczenia przysługują z reguły wszystkim obywatelom danego kraju należącym do jednej określonej grupy społecznej np. osoby niepełnosprawne

czy rodziny wielodzietnych. Wymiar tych świadczeń w obrębie danej grupy jest zazwyczaj jednolity.

3. **Pomocy społecznej** – nazywana także techniką opiekuńczą ma charakter uznaniowy. Warunkiem przyznania świadczeń tu zbadanie potrzeb i sytuacji życiowej danej osoby lub rodziny. Źródłem finansowania są fundusze centralne i lokalne. System pomocy społecznej pozwala na indywidualizację sytuacji i świadczeń, co we współczesnej polityce społecznej jest uznane za jedno z ważniejszych zasad.

SOCIAL SECURITY AS AN ELEMENT OF A STATE SECURITY

In the article, the issue of mutual relationships between social security and state security was undertaken. State security nowadays both in external and internal dimension has more and more social character. Social factors relating to citizens' quality of life more and more often decide on place of living (low life quality factor place are depopulating). Social security, namely certain unalienable, guaranteed level of services and benefits provided by a state, its agendas or provided by other entities for the order of a state, becomes a characteristic of states that care about social-economy balance. Balance between the sphere of economy profit and efficiency and high quality of life gives permanent basis to security of state. States characterizing high social security as a rule show bigger political and economy destabilization. Considerable part of a society searches for social security as a guarantee for personal and family development.

Literatura

- Choroba świata*, „International Herald Tribune”, 11.07.2004 r., przedruk „Forum” z 19.07-25.07.2004
- Fleming M.P., National Security Roles for the National Gurt, „Homeland Defenese Journal”, sierpień 2001
- Golnau W, Kalinowski M, Litwin J(red.)*Zarządzanie zasobami ludzkimi*, wyd. CeDeWu, Warszawa 2007
- „*Junk job – kiedy praca staje się udręką*”, Gazeta Wyborcza z 15.11.2007
- Kitler W, *Obrona narodowa III RP, pojęcie, organizacja, system*, Warszawa 2002
- Kukułka J., Zięba R., (red.), *Polityka zagraniczna państwa*, Warszawa 1992
- Kwaśnicki W., *Globalizacji i liberalizacja jako podstawowe warunki pokonania biedy w skali świata*, maszynopis powielony
- Makowski W., *Nauka o państwie*, Warszawa 1939
- Marczak J., *Bezpieczeństwo narodowe, pojęcie, charakter, uwarunkowania*, Warszawa 2006
- Skarbacz A., *Bezpieczeństwo społeczne w: Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI w.*, Warszawa 2006

OCHRONA ZDROWIA

W USTAWIE Z DNIA 24 PAŹDZIERNIKA 2008 ROKU O ZAPOBIEGANIU ORAZ ZWALCZANIU ZAKAŻEŃ I CHOROÓB ZAKAŻNYCH U LUDZI *

Znakomity immunolog, laureat nagrody Nobla w dziedzinie medycyny w 1996 roku, prof. R. Zinkernagel stwierdził kilka lat temu, iż choroby zakaźne to rezultat wspólnej ewolucji zarówno drobnoustrojów – bakterii, wirusów i pasożytów – jak i ich gospodarzy, czyli ludzi i zwierząt. Tych trzech połączonych i wzajemnie się przenikających światów – mikrobów, ludzi i zwierząt – nie da się rozdzielić i dlatego dopóki istnieje życie na Ziemi, problem schorzeń zakaźnych nigdy nie zostanie rozwiązany. Choroby infekcyjne nie znikną w przyszłości, choć wiele z nich będzie skutecznie leczonych.¹⁷¹

Rzeczywiście problem szerzenia się chorób zakaźnych w świecie to wielkie wyzwanie, które stoi przed państwami, organizacjami międzynarodowymi oraz tymi wszystkimi podmiotami, które zajmują się nie tylko medycznymi aspektami tego zagadnienia, choćby w ramach zdrowia publicznego,¹⁷² ale walkę z nimi traktują jako część szeroko rozumianego bezpieczeństwa publicznego.¹⁷³

* W chwili oddawania tekstu do druku ustawa wraz z poprawkami Senatu została skierowana do Sejmu.

¹⁷¹ J.P. Knap, A. Trybusz; *Świat wobec epidemii – od lęku do skoordynowanego działania* [w:] *Prawo do życia a jakość życia w wielokulturowej Europie*. Materiały V Międzynarodowej Konferencji Praw Człowieka, Olsztyn, 30 – 31 maja 2005 r., Tom I, Olsztyn – Bari 2007, s. 194.

¹⁷² Według Frenkego zdrowie publiczne jest to troska o zachowanie i umacnianie zdrowia w wymiarze makrospołecznym, lokalnym i środowiskowym, polegająca na naukowym rozpoznawaniu stanu zdrowia i potrzeb zdrowotnych zbiorowości oraz inicjowaniu i organizowaniu skoordynowanych wysiłków instytucji rządowych, samorządowych i pozarządowych w celu osiągnięcia pożądanego standardu zdrowia. Cel ten uzyskuje się poprzez kontrolę czynników ekologicznych, tworzenie sprzyjających zdrowiu warunków społeczno-ekonomicznych, zapobieganie zakaźnym i niezakaźnym chorobom społecznym, powszechny i równy dostęp do opieki medycznej, a przede wszystkim w wyniku kształtowania nawyków zdrowego stylu życia w ramach edukacji przedszkolnej i szkolnej oraz realizacji programów promocji zdrowia w środowisku ludzi dorosłych. [cyt. za:] M. Miller, A. Zieliński; *Zdrowie publiczne – misja i nauka*, Przegląd Epidemiologiczny, 2002, Nr 4, s. 553.

¹⁷³ Np. J. Służewski przyjmuje, że przez bezpieczeństwo publiczne należy rozumieć sprawy związane z ochroną państwa i jego interesów, jak również z ochroną życia i zdrowia obywateli oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszające te dobra. [cyt. za:] K. Sławik, K. Bronowska; *Prawo do poczucia bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Prawo do życia a jakość życia w wielokulturowej Europie*. Materiały V Międzynarodowej Konferencji Praw Człowieka, Olsztyn, 30 – 31 maja 2005 r., Tom II, Olsztyn – Bari 2007, s. 87. W podobnym tonie wypowiada się S. Pikulski, który uważa, że bezpieczeństwo publiczne to pewien pożądaný stan rzeczy, gwarantujący niezakłócone funkcjonowanie urządzeń publicznych w państwie oraz bezpieczeństwo życia obywateli obejmujące ochronę ich życia i zdrowia oraz mienia. [cyt. za:] S. Pieprzny; *Administracja bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, s. 16.

Z danych Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) wynika, że w Europie 9 % wszystkich zachorowań to choroby zakaźne, w szczególności HIV/AIDS, grypa, gruźlica, czy też – wydawałoby się – nie występująca w Europie – malaria.¹⁷⁴

Problem ten dostrzegają także decydenci unijni. W przyjętym w dniu 30 czerwca 2008 roku w Brukseli osiemnastomiesięcznym programie działań Rady Europejskiej, przygotowanym przez prezydencje; obecną francuską i przyszłe; czeską oraz szwedzką, znalazły się m.in. stwierdzenia, iż zagrożenie chorobami zakaźnymi w kontekście transgranicznym oraz inne zagrożenia zdrowia publicznego wymagają wzmocnionej koordynacji i współpracy na szczeblu UE. Prezydencje te chcą w tym celu zwiększyć świadomość na szczeblu politycznym dotyczącą zagrożeń zdrowia i podejmą działania na rzecz wzmocnienia systemów UE, aby stworzyć skuteczne mechanizmy nadzoru i reagowania łączące instytucje krajowe, unijne oraz światowe. Wspomniane rezydencje uwzględnią w związku z tym w swoich priorytetach również kwestie oporności na antybiotyki.¹⁷⁵

Szczególną rolę w zakresie poczynań związanych z koordynacją działań państw członkowskich w zakresie ich aktywności w opracowywaniu i utrzymywaniu zdolności szybkiego reagowania na zagrożenia dla zdrowia ludzkiego ze strony chorób zakaźnych spełnia Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (European Centre for Disease Prevention and Control - ECDC)¹⁷⁶ z siedzibą w Sztokholmie. Centrum wspiera Komisję i pomaga jej poprzez prowadzenie systemu wczesnego ostrzegania i reagowania służącemu zapobieganiu i kontroli chorób zakaźnych, utworzoną poprzez ustanowienie stałej komunikacji pomiędzy Komisją a właściwymi władzami zajmującymi się zdrowiem publicznym w każdym państwie członkowskim oraz poprzez zapewnienie tym państwom zdolności reagowania w skoordynowany sposób. Nadto prowadzi ono m.in. wyspecjalizowane sieci nadzoru, które rozumiane są jako wszelka konkretna sieć wymiany informacji między akredytowanymi strukturami a władzami Państw Członkowskich dotyczących chorób lub szczególnych zagadnień związanych ze zdrowiem wybranych do nadzoru epidemiologicznego. Szczególnie ważnym w tak pojętej wymianie informacji jest system RAS-BICHAT (Rapid Alert System for Biological and Chemical Agent Attacks) czyli system wczesnego ostrzegania przed zagrożeniami oraz atakami biologicznymi i chemicznymi, obejmujący kraje UE, a także system wczesnego ostrzegania i reagowania (Early Warning Response System - EWRS) działający w ramach sieci nadzoru i kontroli epidemiologicznej chorób zakaźnych we Wspólnocie.¹⁷⁷

Polska już od czasów międzywojennych w swym ustawodawstwie starała się uwzględniać ochronę ludności przed chorobami zakaźnymi. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lipca 1919 r. w przedmiocie zwalczania chorób zakaźnych oraz innych chorób występujących nagminnie¹⁷⁸ obowiązek zwalczania tych chorób należał do Państwa, a konkretnie Ministerstwa Zdrowia Publicznego, z którym zobowiązane były współpracować związki komunalne oraz gminy. W

¹⁷⁴ Preambuła decyzji nr 1350/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. ustanawiającej drugi wspólnotowy program działań w dziedzinie zdrowia na lata 2008 – 2013 (Dz. U. L 301).

¹⁷⁵ Osiemnastomiesięczny program prezydencji francuskiej, czeskiej i szwedzkiej;
http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/ProgrammePFUE/Trio_PL.pdf, s.46.

¹⁷⁶ Zostało ono powołane rozporządzeniem (WE) nr 851/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiającym Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób (Dz. Urz. UE L., 2004, Nr 142).

¹⁷⁷ W. Brzęk; *European Community actions In regards of health safety*. Journal of Modern Science. Zeszyty Naukowe – Dydaktyczne, Tom 1/4/2008, Administracja i Bezpieczeństwo, Józefów 2008, s. 37.

¹⁷⁸ Dz. U. Nr 67, poz. 715.

przypadku, gdy choroby zakaźne, obejmując wielkie obszary Polski, groziły „kłęską powszechną” Rada Ministrów mogła powołać na czas nie dłuższy niż jeden rok urząd Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do walki z epidemiami grożącymi Państwu kłęską powszechną. Przejmował on wówczas kompetencje Ministra Zdrowia Publicznego w zakresie walki z epidemiami. Jego uprawnienia były bardzo szerokie. Zgodnie z obowiązującym wówczas ustawodawstwem *potrzeby Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza w zakresie walki z epidemiami mają być uwzględniane przed potrzebami innych działów administracji państwowej na równi z potrzebami armii w polu.*¹⁷⁹

W ustawie z dnia 21 lutego 1935 r. o zapobieganiu chorobom zakaźnym i o ich zwalczaniu¹⁸⁰ obowiązek walki z chorobami zakaźnymi oraz epidemiami spoczął przede wszystkim na organach samorządowych, w szczególności na zarządach gminnych. Administracja państwowa z Ministrem Opieki Społecznej na czele zachowała w tym zakresie kompetencje w zakresie nadzoru oraz normodawcze. Skarb Państwa uczestniczył też, na zasadach określonych w ustawie, w pokrywaniu kosztów walki z epidemiami ponoszonymi przez organy samorządu oraz osoby prywatne.

Z kolei w ustawie z dnia 13 listopada 1963 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych,¹⁸¹ do której przeniesiono niemal dosłownie niektóre rozwiązania z poprzedniej ustawy, po raz pierwszy ustalono normatywną definicję chorób zakaźnych, za które odtąd uważano choroby ludzi wywołane przez żywe organizmy lub ich produkty (jady), jeżeli choroby te ze względu na swój charakter albo na sposób szerzenia się stanowią szczególne zagrożenie dla zdrowia ludności. Główny ciężar walki z tymi chorobami ponosiły organy Głównej Inspekcji Sanitarnej, głównie powiatowi (miejscy) oraz portowi inspektorzy sanitarni. Oni też mieli prawo i obowiązek wydawania decyzji m. in. o przymusowej hospitalizacji, przymusowemu leczeniu, bądź izolacji konkretnych osób. Ustawa ta została uchylona dopiero z dniem 1 stycznia 2002 roku, kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach.¹⁸² Bezpośrednimi przyczynami zmiany tej ustawy były m. in. zmiany w administracji RP oraz fakt przystosowywania prawodawstwa polskiego do prawodawstwa unijnego. Zakres przedmiotowy ustawy rozszerzono o zakażenia pojmowane jako wniknięcie do organizmu i rozwój w nim żywego biologicznego czynnika chorobotwórczego. Podobnie jak w poprzedniej ustawie walka z chorobami zakaźnymi, a także zakażeniami należała przede wszystkim do organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Państwowi powiatowi lub graniczni inspektorzy sanitarni w drodze decyzji administracyjnej, w przypadku stwierdzenia lub podejrzenia choroby zakaźnej lub zakażenia, mogli nakazać choremu lub podejrzanemu o zachorowanie, bądź zakażenie, poddanie się obowiązkowemu leczeniu, obowiązkowej hospitalizacji, izolacji, kwarantannie lub nadzorowi epidemiologicznemu. Przez ten ostatni rozumiano indywidualną kliniczno – epidemiologiczną obserwację osoby przewlekle zakażonej lub podejrzanego o chorobę zakaźną lub zakażenie, bez ograniczenia jej swobody przemieszczania się.¹⁸³

¹⁷⁹ Art. 5 ustawy z dnia 14 lipca 1920 r. o utworzeniu urzędu Naczelnego Nadzwyczajnego Komisarza do walki z epidemiami grożącymi Państwu kłęską powszechną (Dz. U. Nr 61, poz. 388). Ustawa ta straciła swą moc z dniem 1 maja 1935 roku.

¹⁸⁰ Dz. U. Nr 27, poz. 198.

¹⁸¹ Dz. U. Nr 50, poz. 279 z późn. zm.

¹⁸² Dz. U. Nr 126, poz. 1384 z późn. zm.

¹⁸³ Art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach (Dz. U. Nr 126, poz. 1384).

Równie ważną rolę w zakresie ochrony zdrowia publicznego przed chorobami zakaźnymi odgrywają także działania Inspekcji Weterynaryjnej, do której kompetencji należy m.in. zwalczanie chorób zakaźnych zwierząt, w tym chorób odzwierzęcych.¹⁸⁴

Obie wspomniane inspekcje współpracują ze sobą ściśle oraz z Inspekcją Ochrony Środowiska w zakresie zwalczania chorób zakaźnych, które mogą być przenoszone ze zwierząt na ludzi i z ludzi na zwierzęta.¹⁸⁵

Ustawa z 2001 roku mimo wielu zalet i nowatorskich rozwiązań, które sprawdziły się w praktyce, posiadała szereg wad wynikających przede wszystkim z tego, iż przeniesiono do niej wprost szereg rozwiązań z ustawy z 1963 roku, które obecnie mało przystają do rzeczywistości. Nadto już po wejściu ustawy w życie i Polski do WE nastąpiły zmiany w prawodawstwie unijnym, które należało uwzględnić. Częściowo uczyniono to przy okazji sześciu kolejnych nowelizacji wspomnianej ustawy, ale były to zabiegi li tylko doraźne. Stąd też już w 2006 roku przystąpiono do opracowania projektu ustawy, który ostatecznie wpłynął do łaski marszałkowskiej dnia 10 marca 2008 roku.¹⁸⁶ Ostatecznie ustawę tę Sejm uchwalił w dniu 24 października 2008 roku.

Ustawodawca zdecydował się w tej ustawie na nowe określenie choroby zakaźnej. Zgodnie z art. 3 pkt 3 chorobami zakaźnymi są choroby, wywołane przez biologiczne czynniki chorobotwórcze, które ze względu na charakter i sposób szerzenia się stanowią zagrożenie dla zdrowia publicznego. Z definicją tą koresponduje po raz pierwszy wprowadzone do ustawodawstwa polskiego pojęcie choroby szczególnie niebezpiecznej i wysoce zakaźnej zamieszczone w art. 3 pkt 4 ustawy. Tą chorobą jest choroba zakaźna łatwo rozprzestrzeniająca się, o wysokiej śmiertelności, powodująca szczególne zagrożenie dla zdrowia publicznego i wymagająca specjalnych metod zwalczania. Do tych chorób zaliczono przede wszystkim cholera, dżumę, ospę prawdziwą oraz wirusowe gorączki krwotoczne. W stosunku do dotychczas obowiązującej ustawy ustawodawca zrezygnował z operowania pojęciem zakażenia zakładowego. Pojęcie to zostało zastąpione przez zakażenie szpitalne, które w art. 3 pkt 33 zostało zdefiniowane w następujący sposób: zakażenie, które wystąpiło w związku z udzieleniem świadczeń zdrowotnych, w przypadku gdy choroba nie pozostawała w momencie udzielania świadczeń zdrowotnych w okresie wylegania albo wystąpiła po udzieleniu świadczeń zdrowotnych, w okresie nie dłuższym niż najdłuższy jej okres wylegania.

Ustawa, co ważne, nie ma zastosowania do wszystkich zakażeń i chorób zakaźnych, ale jedynie do tych, które zostały wymienione w załączniku do ustawy. Załącznik ten zawiera 59 zakażeń i chorób zakaźnych. W tym miejscu godzi się przypomnieć, że załącznik do ustawy z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach obejmował 78 pozycji. Dlatego też w przypadku, gdyby szerzyło się zakażenie lub choroba zakaźna, która nie jest wymieniona w załączniku do ustawy, wówczas minister właściwy do spraw zdrowia może ogłosić – jak to wynika z treści art. 3 ust. 2 ustawy – w drodze rozporządzenia, zakażenie lub chorobę zakaźną oraz, o ile jest znany, wywołujący je

¹⁸⁴ Art. 3 ust.2 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2007 r. Nr 121, poz. 842).

¹⁸⁵ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 kwietnia 2006 r. w sprawie współdziałania między organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Weterynaryjnej oraz Inspekcji Ochrony Środowiska w zakresie zwalczania chorób zakaźnych (Dz. U. Nr 73, poz. 516).

¹⁸⁶ Druk sejmowy nr 324 – rządowy projekt ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

biologiczny czynnik chorobotwórczy. Jeśli jest to konieczne, może on również określić szczególny sposób postępowania świadczeniodawców i osób narażonych na zakażenie lub zachorowanie. Takie rozwiązanie ma swoje wady. Proces legislacyjny związany z przygotowaniem, uzgadnianiem, promulgacją oraz ogłoszeniem rozporządzenia i jego wejściem w życie trwa jakiś czas. Do czasu więc ogłoszenia w należyty sposób rozporządzenia o wspomnianej wyżej treści ustawa nie ma zastosowania do takiego zakażenia, bądź choroby zakaźnej. Stąd też podmioty udzielające świadczeń zdrowotnych nie mogą korzystać z procedur i środków opisanych w ustawie w stosunku do nosicieli, chorych, czy ozdowieńców. W powyższym przypadku ustawodawca zdaje się być nie do końca konsekwentny. W innych przypadkach bowiem, np. art. 9 ust. 5 ustawy, minister właściwy do spraw zdrowia został zobowiązany do ogłaszania, w drodze obwieszczenia, wykazu ośrodków referencyjnych i jednostek badawczo-rozwojowych oraz ich właściwość w zakresie weryfikacji wyników badań laboratoryjnych. Podobnie rzecz się ma z art. 42 ust. 3, gdzie wspomniany minister został zobowiązany do ogłoszenia, w drodze obwieszczenia, w Monitorze Polskim m.in. wykazu szpitali i oddziałów zakaźnych, ze szczególnym uwzględnieniem szpitali i oddziałów zakaźnych zapewniających możliwość hospitalizacji chorych na choroby wysoce zakaźne i szczególnie niebezpieczne.

Ustawa w pierwszej kolejności przedstawia środki zapobiegawcze zakażeniom i chorobom zakaźnym u ludzi. Podstawowym działaniem są tu badania sanitarno – epidemiologiczne rozumiane jako badania, w którego skład wchodzi badanie lekarskie, badania laboratoryjne oraz dodatkowe badania i konsultacje specjalistyczne, wykonywane w ramach nadzoru epidemiologicznego w celu wykrycia biologicznych czynników chorobotwórczych lub potwierdzenia rozpoznania choroby zakaźnej (art. 2 pkt 1).¹⁸⁷ Stąd też

osoby przebywające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są obowiązane do:

- 1) poddawania się badaniom sanitarno-epidemiologicznym, w tym również postępowaniu mającemu na celu pobranie lub dostarczenie materiału do tych badań;
- 2) poddawania się obowiązkowym szczepieniom ochronnym w ramach Narodowego Programu Szczepień Ochronnych;
- 3) poddawania się leczeniu, hospitalizacji, izolacji, kwarantannie lub nadzorowi epidemiologicznemu;
- 4) stosowania się do nakazów i zakazów organów administracji publicznej służących zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych;
- 5) poddawania się zabiegom sanitarnym;

¹⁸⁷ Natomiast przez nadzór epidemiologiczny ustawa rozumie obserwację osoby zakażonej lub podejrzaną o zakażenie, bez ograniczenia jej swobody przemieszczania się, wykonywanie badań sanitarno-epidemiologicznych u tej osoby w celu wykrycia biologicznych czynników chorobotwórczych lub potwierdzenia rozpoznania choroby zakaźnej oraz zebranie, analizę i interpretację informacji o okolicznościach i skutkach zakażenia (nadzór indywidualny), jak i stałe, systematyczne gromadzenie, analizę oraz interpretację informacji o zachorowaniach lub innych procesach zachodzących w sferze zdrowia publicznego, wykorzystywane w celu zapobiegania i zwalczania zakażeń lub chorób zakaźnych. Jest to tzw. nadzór ogólny (art. 2 pkt 14 ustawy), od którego należy odróżnić nadzór sentinel - wybiórczy nadzór epidemiologiczny, prowadzony przez wybrany podmiot lub zespół podmiotów w zakresie ich podstawowej działalności (art. 2 pkt 15 ustawy).

6) zaniechania wykonywania prac, przy wykonywaniu których istnieje możliwość przeniesienia zakażenia lub choroby zakaźnej na inne osoby - jeżeli są osobami zakażonymi, chorymi na chorobę zakaźną lub nosicielami;

7) udzielania informacji podmiotom sprawującym nadzór epidemiologiczny. (art. 5 ust.1 ustawy).

Obowiązkowym badaniom sanitarno-epidemiologicznym podlegają przede wszystkim:

1) podejrzani o zakażenie lub chorobę zakaźną;

2) noworodki, niemowlęta i kobiety w ciąży, podejrzane o zakażenie lub chorobę zakaźną mogącą się szerzyć z matki na płód lub dziecko;

3) nosiciele, ozdrowieńcy oraz osoby, które były narażone na zakażenie przez styczność z osobami zakażonymi, chorymi lub materiałem zakaźnym;

4) uczniowie, studenci i doktoranci kształcący się do wykonywania prac, przy wykonywaniu których istnieje możliwość przeniesienia zakażenia lub choroby zakaźnej na inne osoby;

5) osoby podejmujące lub wykonujące prace, przy wykonywaniu których istnieje możliwość przeniesienia zakażenia lub choroby zakaźnej na inne osoby.

Wiele uwagi ustawodawca poświęca szczepieniom ochronnym, którym poświęcony został rozdział 4 ustawy. Ustawa dzieli szczepienia na dwie grupy: obowiązkowe i zalecane szczepienia ochronne. Do czasu wydania przez ministra właściwego do spraw zdrowia stosownych rozporządzeń do poddawanych szczepieniom obowiązkowym należą osoby wymienione w dotychczas obowiązującym rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wykazu obowiązkowych szczepień ochronnych oraz zasad przeprowadzania i dokumentacji szczepień,¹⁸⁸ zaś kwestię szczepień zalecanych reguluje rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie wykazu stanowisk pracy oraz szczepień ochronnych wskazanych do wykonania pracownikom podejmującym pracę lub zatrudnionym na tych stanowiskach.¹⁸⁹

Odkąd istnieją szpitale istnieje problem zakażeń szpitalnych. Im to poświęcony jest przede wszystkim rozdział 3 ustawy. W art. 11-15 w szerszym niż dotychczas zakresie uregulowano obowiązki kierowników zakładów opieki zdrowotnej oraz pracowników medycznych w odniesieniu do podejmowanych działań zapobiegających szerzeniu się zakażeń i chorób zakaźnych. Te obowiązki nie były do czasu uchwalenia omawianej ustawy uregulowane prawnie, a podejmowane w tym zakresie działania wynikały li tylko z merytorycznych przesłanek medycznych. Obecnie wyżej wymienione przepisy zobowiązują kierowników zakładów opieki zdrowotnej oraz indywidualnie praktykujących pracowników medycznych do oceny ryzyka szerzenia się zakażeń, opracowywania, wdrażania, stosowania i dokumentowania, a następnie kontroli wewnętrznej stosowania procedur zapobiegających szerzeniu się zakażeń, a także zobowiązują do monitorowania sytuacji epidemiologicznej zakażeń z zastosowaniem diagnostyki mikrobiologicznej. Zapobieganie szerzeniu się zakażeń związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w zakładach opieki zdrowotnej (zakażeń szpitalnych) powinno stać się priorytetem działań kierownictw zakładów opieki zdrowotnej. Ponadto na kierowników zakładów opieki zdrowotnej został nałożony obowiązek bieżącego sporządzania i składania raportów organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej o zakażeniach

¹⁸⁸ Dz. U. Nr 237, poz. 2018 z późn. zm.

¹⁸⁹ Dz. U. Nr 250, poz. 2113.

szpitalnych i występowaniu tzw. czynników alarmowych w celu umożliwienia Państwowej Inspekcji Sanitarnej sprawowania nadzoru epidemiologicznego nad zakażeniami szpitalnymi.¹⁹⁰

Zgodnie z ustawą nie tylko organy administracji publicznej, ale także inne podmioty oraz osoby prywatne winny przyczyniać się do zapobiegania zakażeniom i chorobom szpitalnym. Przykładowo; właściciel, posiadacz lub zarządzający nieruchomością są obowiązani utrzymywać ją w należyłym stanie higieniczno-sanitarnym w celu zapobiegania zakażeniom i chorobom zakaźnym, w szczególności: prowadzić prawidłową gospodarkę odpadami i ściekami; zwalczać gryzonie, insekty i szkodniki; usuwać padłe zwierzęta z nieruchomości oraz usuwać z niej odchody zwierząt (art. 22 ust. 1), zaś podmiot wprowadzający do obrotu produkty, które z uwagi na swoje właściwości mogą stać się źródłem zakażenia, jest zobowiązany do podejmowania wszelkich działań, aby wprowadzany produkt nie stanowił źródła zakażenia dla ludzi (art. 23 ust. 1).

Szczególne znaczenie w zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych ma prawidłowo prowadzony nadzór epidemiologiczny oraz wymiana informacji o nich między zainteresowanymi podmiotami. Ustawa zakłada realizację kompleksowego programu nadzoru epidemiologicznego, obejmującego szerokie badania epidemiologiczne, monitorowanie zachorowalności i umieralności z powodu zakażeń, kompleksową realizację profilaktyki oraz nowoczesnej diagnostyki i terapii zakażeń oraz chorób zakaźnych. W ustawie uwzględniono również zmiany w sposobie prowadzenia systemu rejestracji zakażeń i zachorowań na choroby zakaźne wynikające z wdrażanego obecnie w ramach Programu PHARE elektronicznego systemu nadzoru epidemiologicznego.

Poczesne miejsce w owym systemie nadzoru odgrywa Główny Inspektor Sanitarny. On to bowiem oraz wskazane przez niego podmioty współpracują z państwami członkowskimi Unii Europejskiej, Komisją Europejską i Europejskim Centrum do Zapobiegania i Kontroli Chorób w ramach wspólnotowej sieci nadzoru epidemiologicznego i kontroli chorób zakaźnych. Współpraca ta obejmuje przekazywanie do podstawowej oraz specjalistycznych sieci nadzoru Unii Europejskiej danych o przypadkach zakażeń, zachorowań lub zgonów z powodu chorób zakaźnych, a także wymianę innych informacji istotnych dla zapobiegania i zwalczania zakażeń oraz chorób zakaźnych (art. 25 ust. 1 i 2).

Z kolei przy ministrze właściwym do spraw zdrowia działa krajowy punkt kontaktowy wspólnotowego systemu wczesnego ostrzegania i reagowania dla zapobiegania i kontroli zakażeń oraz chorób zakaźnych, do którego zadań należy wymiana informacji oraz koordynacja działań w zakresie zapobiegania oraz zwalczania zakażeń i chorób zakaźnych z państwami członkowskimi Unii Europejskiej, Komisją Europejską oraz Europejskim Centrum do Spraw Zapobiegania i Kontroli Chorób (art. 25 ust. 3).

W przypadku wystąpienia choroby zakaźnej, której zwalczanie wymaga podjęcia skoordynowanego działania wspólnotowego, krajowy punkt kontaktowy wspólnotowego systemu wczesnego ostrzegania i reagowania przekazuje Europejskiemu Centrum do Spraw Zapobiegania i Kontroli Chorób lub punktom kontaktowym państw członkowskich Unii Europejskiej dane osoby

¹⁹⁰ Uzasadnienie do projektu ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (druk sejmowy nr 324).

podejrzanej o zakażenie lub zachorowanie, zakażonej lub chorej na chorobę zakaźną, tylko w przypadku gdy jest to niezbędne do podjęcia przez te podmioty działań służących zapobieganiu i kontroli chorób zakaźnych i wyłącznie w zakresie niezbędnym do zapewnienia skuteczności tych działań (art. 25).

W przypadku, gdy zachodzi podejrzenie lub rozpoznanie zakażenia, bądź zachorowania na chorobę zakaźną, wówczas państwowy powiatowy inspektor sanitarny może, w drodze decyzji, nakazać m.in. poddanie się badaniu sanitarno – epidemiologicznemu lub szczepieniu ochronnemu, a także poddanie się hospitalizacji, kwarantannie lub nadzorowi epidemiologicznemu. Decyzjom tym można nadać rygor natychmiastowej wykonalności (art. 33).

Bardzo ważną rolę w zakresie zapobiegania i zwalczania zakażeń oraz chorób zakaźnych, a także w razie stanu zagrożenia epidemicznego i stanu epidemii odgrywa wojewoda. Do jego obowiązków należy m. in. sporządzenie wojewódzkiego planu działania na wypadek wystąpienia epidemii. Plan ten opracowuje się na trzy lata, z możliwością aktualizacji. Wspomniany plan winien zawierać;

- 1) charakterystykę potencjalnych zagrożeń dla życia lub zdrowia mogących wystąpić na obszarze województwa, w tym analizę ryzyka wystąpienia zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi;
- 2) wykaz i rozmieszczenie na obszarze województwa zakładów opieki zdrowotnej i innych obiektów użyteczności publicznej, które mogą zostać przeznaczone do leczenia, izolowania lub poddawania kwarantannie;
- 3) liczbę osób, które mogą zostać poddane leczeniu, izolacji lub kwarantannie w zakładach opieki zdrowotnej i innych obiektach użyteczności publicznej;
- 4) imienne listy osób, które mogą zostać skierowane do działań służących ochronie zdrowia publicznego przed zakażeniami i chorobami zakaźnymi;
- 5) inne informacje służące ochronie zdrowia publicznego oraz niezbędne do sporządzenia planu (art. 44 ust. 2).

Dane zawarte w planie mają charakter szacunkowy i służą do przygotowywania budżetu na kolejne lata.

Z kolei w przypadku zaistnienia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii na terenie województwa, bądź jego części, wojewoda – na wniosek państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego – ogłasza taki stan w drodze rozporządzenia, które wchodzi z dniem ogłoszenia. (art. 46 ust. 1).¹⁹¹ W rozporządzeniu takim wojewoda może ustanowić:

- 1) czasowe ograniczenie określonego sposobu przemieszczania się,
- 2) czasowe ograniczenie lub zakaz obrotu i używania określonych przedmiotów lub produktów spożywczych,
- 3) czasowe ograniczenie funkcjonowania określonych instytucji lub zakładów pracy,
- 4) zakaz organizowania widowisk i innych zgromadzeń ludności,

¹⁹¹ W przypadku zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii obejmującego kilka województw, albo cały kraj, czyni to w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw zdrowia na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego (art. 46 ust. 2).

- 5) obowiązek wykonania określonych zabiegów sanitarnych, jeżeli wykonanie ich wiąże się z funkcjonowaniem określonych obiektów produkcyjnych, usługowych, handlowych lub innych obiektów,
 - 6) nakaz udostępnienia nieruchomości, lokali, terenów i dostarczenia środków transportu do działań przeciw-epidemicznych przewidzianych planami przeciwepidemicznymi,
 - 7) obowiązek przeprowadzenia szczepień ochronnych, o których mowa w ust. 3, oraz grupy osób podlegające tym szczepieniom, rodzaj przeprowadzanych szczepień ochronnych
- uwzględniając drogi szerzenia się zakażeń i chorób zakaźnych oraz sytuację epidemiczną na obszarze, na którym ogłoszono stan zagrożenia epidemicznego lub stan epidemii (art. 46 ust. 4).

Reasumując rozważania wypada stwierdzić, że ustawa ta doprecyzowuje wiele kwestii, które w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o chorobach zakaźnych i zakażeniach były potraktowane niekiedy w sposób nader ogólny. Przede wszystkim chodzi tu o problematykę zakażeń, ze szczególnym uwzględnieniem zakażeń szpitalnych. Uszczegółowiono również zagadnienia związane z działaniami administracji publicznej w zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń oraz chorób zakaźnych u ludzi. Wreszcie unormowano faktycznie funkcjonującą od pewnego już czasu współpracę z organami międzynarodowego systemu ostrzegania oraz unijnego nadzoru epidemiologicznego.

Wypada więc mieć nadzieję, że funkcjonowanie nowej ustawy – co zakładano w uzasadnieniu jej projektu - pozwoli na koordynację działań służb sanitarnych, szeroko pojmowanych organów administracji publicznej odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne oraz podmiotów realizujących świadczenia zdrowotne, mających na celu zapobieganie, wczesne wykrywanie ognisk zachorowań i ograniczanie rozprzestrzeniania się epidemii. Umożliwi racjonalizację i standaryzację diagnostyki laboratoryjnej do celów nadzoru epidemiologicznego, a także wprowadza jako obowiązujące w szpitalach prowadzenie monitorowania zakażeń, stosowanie procedur zapobiegających ich występowaniu. Powinno to sprzyjać ograniczeniu częstości występowania zakażeń w szpitalach, a tym samym zmniejszeniu zagrożeń związanych z zakażeniami zarówno w wymiarze indywidualnym, jak ogólnospołecznym.

HEALTH PROTECTION IN THE ACT ON 24 OCTOBER 2008 ON PREVENTION AND FIGHT HUMAN INFECTIONS AND CONTAGIOUS DISEASES

The problem of infectious diseases spreading around the world is a big challenge, which faces countries, international organizations and those entities, which deal not only with medical aspects of this issue, even within the framework of public health, but which treat fighting the problem as a part of broadly understood public safety. In the paper/article new legal regulations connected with preventing and fighting infections and infectious diseases in Poland were presented. They are connected mainly with prevention and fighting against hospital infections, as well as with activities of public administration in this respect.

Prof. dr hab. Kazimierz Jacek Zabłocki

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im Alcide De Gasperi

w Józefowie

O ZAGROŻENIACH ZDROWIA MŁODZIEŻY SZKOLNEJ? – CZY BEZPIECZNA SZKOŁA?

Wstęp

Mówiąc o bezpiecznej szkole, należy zdać sobie sprawę z tego, co tak dokładnie rozumiemy pod pojęciem „bezpieczeństwo”. W słownikowych opracowaniach odnajdujemy takie terminy jak, bezpieczeństwo osobiste, poczucie bezpieczeństwa, bezpieczeństwo kraju, czuwać nad czymś bezpieczeństwem, zapewnić komuś bezpieczeństwo. Tak, więc pojęcie to odnosi się do wielu aspektów życia indywidualnego człowieka, jego zbiorowości, także do systemów instytucjonalno – prawnych państwa.

W swoim wystąpieniu chciałbym skoncentrować się na aspektach indywidualnych, tzn. podzielić się z państwem tymi zachowaniami dzieci i młodzieży szkolnej, które wyrażają pewien styl, czy nawet jakość życia sprzeczne z ich naturalnym prawidłowym rozwojem, zachowania zagrażające ich zdrowiu, jak i co zrozumiałe mogą prowadzić do naruszania wartości zdrowia ich rówieśników.

Ten aspekt bezpieczeństwa byłby, zatem bliższy rozumienia indywidualnym bezpiecznym zachowaniem osobistym oraz czuwaniem przez szkołę nad bezpieczeństwem swych uczniów. Takie ujęcie implikuje nie tylko interakcyjny charakter relacji rówieśniczych pomiędzy uczniami i nauczycielami a uczniami, ale wskazuje na poszukiwanie systemowych ujęć tych relacji. Bowiernie wieloaspektowość relacji opisywana w literaturze jako poszczególne relacje, owszem dają niewątpliwą wiedzę, ale rozproszone nie stwarzają możliwości ich całościowego, systemowego ujęcia. Tak, więc opisując pewne interakcyjne formy zachowań uczniów będziemy się jednocześnie starać opisać je tak, jak to możliwe w krótkim referacie, holistycznie – systemowo.

1. Alkoholizm i narkomania jako zjawiska dewiacyjne – przegląd literatury

Zapoczątkowane po 1989 roku transformacje systemu politycznego, gospodarczego i społeczno – kulturowego przyniosło obok wielu korzyści, również skutki uboczne – bezrobocie, rozwarstwienie społeczne, przestępczość i inne. Jednym z tych negatywnych zjawisk jest także tzw. wolność społeczno – obyczajowa, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży.

Obserwuje się szczególne nasilenie występowania zachowań agresywnych, autoagresyjnych, alkoholizmu, narkomanii, prostytucji. Nasilenie się tych zachowań dewiacyjnych może być symptomem zmniejszania się skuteczności procesów socjalizacji i wychowania ostatnich lat. Związane może być także z dezorganizacją społeczną, tzn. upadkiem tradycyjnych wartości i norm,

osłabieniem kontroli społecznej, rozprężeniem moralnym, itp. Ten stan rzeczy określany jest także pojęciem anomii - występuje w okresie intensywnych przemian społecznych i wynika z osłabienia kontroli społecznej.

Według Mortona (za: A. Siemaszko, 1993) załamanie, zdarzające się w strukturze kulturowej, występuje zwłaszcza wtedy, kiedy istnieje silna rozbieżność pomiędzy normami i celami kulturowymi a społecznie strukturalizowanymi możliwościami działania członków grupy zgodnie z tymi normami, stąd jednostka znajduje się w trudnej adaptacyjnej sytuacji, ponieważ musi „wybierać” pomiędzy konformizmem, rytualizmem, innowacją, wycofaniem się, agresją, autoagresją itp.

Czynnikiem sprzyjającym zachowaniom dewiacyjnym jest także występowanie kryzysu życia rodzinnego, przede wszystkim brak wzajemnej miłości, brak czasu dla siebie i dzieci, pogoń za dobrami materialnymi i pieniędzmi, dążenie do sukcesu zawodowego, awansu, upadek instytucji wspierających rodzinę, dezintegracja uznawanych wartości społecznych, likwidacja infrastruktury instytucji edukacyjnych i kultury oraz ochrony zdrowia, niefunkcjonalność i niedostatek mieszkań, pauperyzacja rodzin i wiele innych. I jeżeli przyjmie się, że rodzina jest swoistym zwierciadłem mikrospołecznym, to możemy założyć, iż mechanizmy adaptacyjne, stosowane przez dzieci w celu przystosowania się do rodziny i społeczności przypominają mechanizmy adaptacyjne społeczeństwa do anomii – konformizm, rytualizm, bunt, wycofanie się, autoagresja itp. Łatwo wyobrazić sobie, iż młody człowiek, wychowujący się w takiej rodzinie nie będzie umiał pokonywać trudności – a dla uzyskania poczucia bezpieczeństwa będzie sięgał do narkotyków lub innych substytutów i że zareaguje buntem, agresją lub wycofaniem się, gdy zabroni mu się tych narkotyków lub innych substytutów.

Badania K. Zajączkowskiego (1997) wskazują, że oprócz przyczyn rodzinnych wśród młodzieży olbrzymią rolę odgrywa grupa rówieśnicza, np. odtrącenie przez grupę, wyśmiewanie itp. może powodować bezkrytyczne szukanie jakichkolwiek kontaktów i w konsekwencji poddanie się grupie, charakteryzującej się dewiacyjnymi zachowaniami. Również szkoła stanowi czynnik, wywierający poważny wpływ na poziom funkcjonowania młodzieży – najpierw trudności w uczeniu się, potem wagary, ucieczki itp.

Na powstawanie zachowań dewiacyjnych u dzieci i młodzieży oprócz rodziny, szkoły i grupy rówieśniczej duży wpływ mają również czynniki biologiczne – genetyczne np. tzw. „chromosom zbrodni”, paragenetyczne, np. zaburzenia hormonalne matki w czasie ciąży, czy anomalie endokrynologiczne, np. nadmiar testosteronu podnosi poziom agresji.

Niekwestionowanym faktem jest to, że (B. Woronowicz, 1994) na szybkość powstawania uzależnienia olbrzymi wpływ ma stopień dojrzałości organizmu, szczególnie CUN, z badań bowiem wynika, iż wiek życia ma tu rozstrzygające znaczenie – pijąc intensywnie przed 20 rokiem życia można uzależnić się po kilku miesiącach, między 20 a 25 rokiem życia potrzeba na to średnio 3-4 lata, po 25 roku życia proces uzależniania trwa kilka a nawet kilkanaście lat.

To krótkie ukazanie czynników, wpływających na dewiacyjność dzieci i młodzieży oraz czas uzależnienia wymaga jednak głębszych analiz - zostaną one przedstawione w skrócie.

2. Modele i teorie uzależnień

1. Model filozoficzny. Do czasu wyodrębnienia się psychologii z filozofii, filozofowie próbowali wyjaśniać zjawisko alkoholizmu i uzależnień następująco:

A. *Teoria egzystencjalna.* Teoria ta zakłada wewnętrzny konflikt człowieka – jego życie doczesne jest skończone, zaś dusza dąży nieustannie do nieskończoności, wieczności. Ten konflikt rodzi wiele cierpień, od których człowiek nie może się uwolnić. Bezsilność człowieka prowadzi do dramatu egzystencji – stąd tylko krok do alkoholu, czy narkotyków (Z.Płuzak, 1991).

B. *Teoria sensualistyczna.* U jej postaw leży doznanie zmysłowe, prowadzące do tworzenia wrażeń, które zapisywane są w pamięci. Z kolei dzięki pamięci wrażenia porównywane są do wspomnień. Alkoholizm, uzależnienia psychoaktywne mogą, więc powstawać na zasadzie powodowania silnych wrażeń, zapisywanych w pamięci (G.Brett, 1969).

C. *Teoria intelektualistyczna.* Człowiek jako byt duchowo – cielesny przejawia się w rozumności i wolności. W człowieku, jako osobie jego główną władzą jest intelekt, będący zarazem duchową władzą poznawczą (M. Gogacz, 1991), a więc w przypadku powstawania uzależnień teoria ta obarcza odpowiedzialnością za ten fakt tylko intelekt.

2. Model moralny. W modelu moralnym do rozróżniania zachowań, uważanych za normalne lub nie służyły ideały religijne, filozoficzne i społeczne. Człowiek, który zachowywał się w inny sposób, niezgodny z owymi normami, np. nadmiernie pił alkohol, uważany był za dewianta, a więc taki osobnik powinien ponosić różnorakie kary – jako konsekwencje zachowań. Zwolennicy tego modelu twierdzą, że osoby nadużywające alkoholu, czy narkotyków są „grzesznikami z wyboru” – picie, czy używki są oznaką słabości moralnej (R.Tarter, 1976).

3. Model medyczny. W modelu tym uzależnienia ujmowane są jako choroba. Model ten obarcza lekarzy opieką nad osobami uzależnionymi.

A. *Teoria nałogowego picia Jelinka.* Jelinek po raz pierwszy opisał uzależnienie od alkoholu jako chorobę. Wyróżnił on cztery stadia uzależnienia od alkoholu: - alfa-alkoholizm – jest to uzależnienie psychologiczne, służące do uwolnienia się od różnych dolegliwości fizycznych lub emocjonalnych; - beta-alkoholizm – na tym etapie występuje wiele powikłań fizycznych; - gamma-alkoholizm – charakteryzuje się wzrostem tolerancji na alkohol, zależnością fizyczną i psychiczną od alkoholu, utratą kontroli nad piciem, objawami zespołu abstynenckiego; - delta-alkoholizm – ten etap obejmuje objawy gamma oraz pojawiają się w nim ciągi picia (E.Jelinek, 1960).

B. *Teoria genetyczna* – próbuje wyjaśniać uzależnienia, jako chorobę wrodzoną i dziedziczną (R.Tarter, 1976).

C. *Teoria fizjologiczna* – funkcjonowanie osób uzależnionych przypomina wzorzec zachowań hiperaktywnych dzieci. Nadmierną aktywność przypisuje się defektom mechanizmów pobudzania. Aby mogło funkcjonować w sposób przystosowawczy, dziecko nadmiernie aktywne potrzebuje wyższego poziomu pobudzenia. Stwierdzono np, iż działanie alkoholu podtrzymuje autonomiczne pobudzenie, ale zmniejsza reaktywność (R.Tarter, 1984)

4. Model socjalizacyjny. Głównym założeniem, leżącym u postaw tego modelu jest to, że istnieje związek pomiędzy oddziaływaniami środowiska na biologiczną strukturę jednostki a uzależnieniem.

W gruncie rzeczy w modelu tym uzależnienie określane jest w kategoriach psychologicznych – jako nagroda za przyjemne subiektywne odczucia. Innymi słowy – uzależnienie powstaje wówczas, gdy pozytywne, subiektywne wzmocnienie efektu działania (euforia) jest silniejsze niż negatywne skutki – fizyczne i psychiczne dolegliwości.

A. *Teoria substrukturalna* – zakłada, że uzależnienia powstają w wyniku struktur społecznych, w jakich dana jednostka żyje. Pierwsza z nich to struktura rodziny – model, wzorce zachowań, wartości itp.

B. *Teoria zachowań dewiacyjnych*. Zachowania dewiacyjne powstają w wyniku oddziaływań społeczno – psychologicznych, a wśród nich pierwsze – to struktura społeczno – demograficzna rodziny, drugie to rodzaj socjalizacji rodziców, następne to osobowość i motywacja jednostki oraz system spostrzegania środowiska. W wyniku wzajemnego oddziaływania różnorodnych zmiennych powstają różnorakie zachowania, a o tym, czy są one dewiacyjne czy nie rozstrzygają normy społeczne lub autorytety (Z.Gaś, 1994).

C. *Teoria dostępności alkoholu lub narkotyków*, jest teorią, która opiera się na obserwacjach i eksperymentach – należą do nich m.in. fakty, iż ilość spożywanego alkoholu, czy używania narkotyków wzrasta wraz z ich dostępnością, koreluje z ilością osób, uważanych za jednostki wysokiego ryzyka a uzależnienie powiązane jest z problemami społecznymi m.in. wypadkami przy pracy i przestępczością, rozwiązłością seksualną, pedofilią itd. Teoria ta zakłada również, że zmniejszenie dostępności używek ma zmniejszać ilość spożywanie. Zalecane formy to ograniczenia wiekowe, ograniczenie lub zakaz reklamy, ograniczona ilość punktów sprzedaży np. alkoholu. Jak widać, teoria ta koncentruje się przede wszystkim na skutkach, a nie na przyczynach uzależnień. Jednakże z punktu widzenia polityki społecznej i oświatowej ukazuje ona czynniki determinujące nadużywanie środków uzależnień.

Na koniec prezentacji teorii i modeli uzależnień przedstawię model psychologiczny, bliższy pedagogom i psychologom.

5. Model psychologiczny – w modelu tym najbardziej istotnym elementem rozstrzygającym o picciu alkoholu czy czy sięganie po różne środki narkotyczne, są cechy indywidualne i osobowościowe jednostki. W ramach tego modelu można wyróżnić dwie następujące teorie :

A. *Teoria psychoanalityczna* – Z.Freud, H.Adler, R.Levy i inni psychoanalizy podkreślają pozytywny charakter wpływu alkoholu, bądź środków narkotycznych na psychikę – np. pozwalają one łagodzić konflikty między strukturą osobowości „ja” a „superego”, pozwalają zaspokoić potrzebę bezpieczeństwa i dobrego samopoczucia, że np. alkoholizm jest fiksacją zaburzeń rozwojowych w sferze oralnej, analnej i fallicznej, że piją lub narkotyzują się ci ludzie, którzy mają potrzebę władzy, siły i wartości, ale jednocześnie mogą być objawem silnego poczucia winy, a środki psychoaktywne są sposobem na rozładowanie tego stanu poprzez samokaranie, co w konsekwencji może prowadzić do samookaleczeń i stopniowej degradacji w sferze społecznej i psychologicznej.

B. *Teorie uczenia się* – podkreślają, że uzależnienia nie są chorobą, lecz wynikiem długiego, częstego i intensywnego używania środków psychoaktywnych. Prowadzi to do pewnych wyuczonych zachowań, które dostarczają określonych korzyści – nawet utrata kontroli nad picciem alkoholu, czy używaniem środków narkotycznych jest traktowana jako reakcja na wyuczone zachowanie. Te ogólne

założenia „wycuczenia się picia alkoholu” nie są zbyt popularne, niemniej wiele z tych założeń odnajdujemy w mechanizmach psychoaktywnych np. w teorii stresu Bandury (1969), gdzie np. picie alkoholu redukuje napięcia (uczenie się) pozytywnych zachowań.

Ten krótki przegląd modeli i teorii uzależnień, jak już wspomniano, ukazuje złożoność zjawiska, a tym samym pewną trudność badawczą i interpretacyjną. Wydaje się jednak, że zaproponowanie teorii dostępności alkoholu, czy narkotyków, a tym samym jej interpretacje ilościowe, wskazują bardziej na jej powiązania z polityką społeczną i oświatową i rozwiązaniami administracyjno – formalnymi, jako mechanizmami zapobiegającymi uzależnieniu.

Niezaprzeczalne jest, więc wieloaspektowe podejście do badań nad uzależnieniami. Adekwatne rozeznanie różnorodnych czynników, dotyczących osób uzależnionych przed i po leczeniu uzależnienia pozwala na bardziej efektywne prognozowanie terapii i profilaktyki uzależnień.

3. Przegląd badań nad uzależnieniem i efektywnością postępowania terapeutycznego

1. Predyspozycje do uzależnień od alkoholu. Ten problem sprowadza się do pytania o cechy osobowościowe, decydujące o uzależnieniu od używek. W przeglądzie literatury możemy odnaleźć pewne wspólne cechy, wskazujące na związek uzależnienia i cech osobowościowych. Przede wszystkim są to : bierność, wysoki poziom lęku i napięcia, nieprzystosowanie do trudnych sytuacji społecznych, karalność, poszukiwanie wrażeń, unikanie stresu, zależność od aprobaty otoczenia, duża impulsywność i skłonność do unikania rygorów, neurotyzm, ubóstwo materialne w dzieciństwie, niski stopień kontroli popędów i inne. Przytoczone powyżej cechy – czynniki nie oznaczają jednak, że istnieje jakiś specyficzny typ osobowości, która prowadzi do uzależnień.

2. Alkoholizm i narkomania w polskich badaniach CBOS-u.

Picie alkoholu

Badania CBOS z lat 1999- 2003 (a także 1992) pomimo, że analizy były prowadzone w Instytucie Psychiatrii i Neurologii¹⁹², pominięto w nich kwestię picia wina, zaś skupiono się na piciu piwa i wódki.

W przypadku spożycia piwa – nastąpił znaczny wzrost konsumpcji – w 1992 r 50% uczniów przyznawało się do jego picia, zaś w r. 2003 już 80%. Podobnie w ciągu minionych 11 lat wzrosło spożycie wódki i innych napojów spirytusowych. W 1992r picie wódki deklarowało 30% badanej młodzieży, zaś w 2003 ponad 60%.

Płeć jest zmienną różnicującą abstynencje i używanie alkoholu. W 2003r 11% chłopców i 22% dziewcząt w ogóle nie piło piwa, zaś regularne picie deklarowało 48% chłopców i 26% dziewcząt. Zjawisko regularnego picia piwa wśród chłopców w latach 90-tych nie zmieniło się, zaś wśród dziewcząt wzrosło o ponad 7 punktów.

Abstynencja piwa w liceach w latach 90-tych wynosiła około 42%, zaś w zasadniczych szkołach zawodowych 27%. W roku 2003 odsetek abstynentów zmalał w szkołach ponadgimnazjalnych do 19%, zaś w szkołach zawodowych do 16%. Dane te świadczą o tym, że typ

¹⁹² W niniejszym opracowaniu wykorzystano materiały CBOS i Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii z 2003r i Instytutu Psychiatrii i Neurologii z 1999r. Badania te mają charakter porównawczy a zestawienia i analiza została dokonana w Instytucie Psychiatrii i Neurologii w opracowaniu G.Świątkiewicz.

szkoły już nie różnicuje abstynencji a zjawisko unifikacji picia staje się regułą. Ciekawe, iż w badaniach z 2003 r wśród uczniów z liceów ogólnokształcących 46% uczniów zadeklarowało picie piwa przy 37% ze szkół zawodowych i 34% z liceów publicznych.

Podobnie układa się proporcja picia i abstynencji alkoholu w porównaniu do picia piwa i typu szkoły. W LO publicznym 36% nie sięgało po alkohol, zaś z szkołach zawodowych 32%, ale różnice te zmniejszyły się w ciągu dekady – odpowiednio: 70% i 48%. Najniższe odsetki abstynentów odnotowano w liceach zawodowych – 22% i prywatnych LO – 25%.

Prawdopodobnie największym ryzykiem sięgania po piwo obarczeni są ci uczniowie, których rodzice mają wyższe wykształcenie (szczególnie matki) oraz żyją w dobrych warunkach materialnych. Te same zmienne mniej różnicują zarówno abstynencję, jak i regularne picie wódki. Warunki materialne nieznacznie tylko różnicują abstynentów od używających alkoholu. Wyższe wykształcenie matki zwiększa prawdopodobieństwo abstynencji, jak i picia wódki. Poziom wykształcenia ojca nie wpływa na żadne z tych zachowań.

Podobnie jak w przypadku zmiennej „typ szkoły” osłabła również moc różnicująca czynnika, jakim jest „miejsce zamieszkania”, który jeszcze w 1994 roku miał istotny wpływ w tym zakresie – wśród młodzieży wiejskiej było więcej abstynentów - 44%, podczas gdy w miastach – 26%. Obecnie proporcje wynoszą 17% do 19%.

Zmienną silnie różnicującą abstynentów od pijących była przynależność religijna. Szczególnie różnice te były widoczne w badaniach z 1996r. Wśród tych, którzy uczestniczyli w praktykach religijnych cotygodniowo, odnotowano 68% abstynentów., zaś wśród tych, którzy praktyki religijne odbywali kilka razy w roku odsetek ten wynosił 17% i był on podobny do wskaźnika wśród osób, które w ogóle nie uczestniczyły w praktykach religijnych. W roku 2003 badania wykazały, iż głęboka religijność chroniła abstynentów u 32% badanej młodzieży.

Zmienna status ucznia w szkole (osiągnięcia szkolne) – to znaczący uczeń o niskim statusie „dwójkowy” i „trójkowy” oraz dobrym „4” i wysokim „5”, jeszcze w roku 1996 różnicowała proporcje abstynentów – liczba ta wynosiła dla uczniów słabych 26%, zaś dla dobrych 44% - różnica 18%. W badaniach z 2003 roku dystans ten zmalał do 11% (13% do 24%).

Podobnie zacierają się różnice w zachowaniach uczniów tzw. słabych i bardzo dobrych w konsumpcji i abstynencji od alkoholu. W grupie uczniów bardzo dobrych maleje odsetek abstynentów i rośnie odsetek pijących regularnie.

Narkotyki i środki odurzające

Problem używania przez młodzież substancji psychoaktywnych – zwanych narkotykami coraz bardziej zyskuje w randze priorytetów zagrażających zdrowiu i rozwojowi dzieci i młodzieży. W roku 2003 prawie 49% z nich odpowiadało, że wie, gdzie można nabywać środki odurzające – stanowi to dwukrotny wzrost w stosunku do roku 1994, zaś dostępność narkotyków w szkołach, mimo medialnego nagłaśniania tej kwestii, jak wykazały badania – wcale nie wzrosła w porównaniu do 1994r i utrzymuje się mniej więcej na poziomie 26%.

Wzrosła natomiast proporcja propozycji sprzedaży narkotyków w szkole i obok szkół – badania wykazują, iż prawie co drugi badany uczeń zetknął się z taką propozycją. W latach 1994 – 2003 zwiększyła się liczba uczniów, którzy próbowali narkotyków i jest to wzrost prawie pięciokrotny –

osoby te najczęściej próbowały marihuany (86%), amfetaminy (23%) ecstasy (8%), haszyszu (7%). Żaden z badanych nie wspomniał o heroinie.

We wszystkich wspomnianych badaniach zaznacza się fakt, iż częściej eksperymentowali chłopcy niż dziewczęta – w ciągu tych lat % chłopców, próbujących narkotyków podwoił się, zaś dziewcząt potroił. Typ szkół w latach 90-tych różnicował zażywanie narkotyków – w 1992 r 12% uczniów z techników i 17% z liceów ogólnokształcących zażywało narkotyki, zaś w szkołach zawodowych i liceach zawodowych 4% i 9%. Badania z 2003 roku ujawniły, iż uczniowie z prywatnych liceów sięgają częściej po narkotyki – 32%, zaś z techników 28% - zatarty się różnice pomiędzy uczniami z publicznych liceów i szkół zawodowych.

Podobnie jak w przypadku alkoholizowania się, tak i w przypadku zażywania narkotyków wykształcenie matki jest czynnikiem odgrywającą istotną rolę – w 1992 tylko 6% dzieci z rodzin, których matki miały podstawowe wykształcenie sięgało po narkotyki, zaś 27% dzieci, których matki miały wykształcenie wyższe.

Różnice te zmały w przypadku zmiennej „warunki materialne rodziny”. 25% dzieci z rodzin dobrze sytuowanych sięga po narkotyki i 22% dzieci z rodzin o złej kondycji materialnej.

Również praktyki religijne silnie różnicują sięganie po narkotyki, wśród uczniów, którzy deklarowali, że w ogóle nie uczestniczą w praktykach religijnych 41% sięgało po narkotyki, zaś wśród tych, którzy uczestniczyli w tych praktykach, co tydzień – 16%, jednak w tej grupie w porównaniu do 1994 nastąpił wzrost prawie dwukrotny.

W latach 1994 – 1999 po narkotyki sięgało więcej uczniów o najwyższym statusie w szkole w porównaniu do uczniów słabych. W roku 2003 badania wykazują, że to właśnie wysoki status ucznia w szkole chroni go przed sięganiem po narkotyki – używa ich 13% bardzo dobrych, 19% średnich i 30% najslabszych.

Reasumując można stwierdzić, iż „moda na narkotyki”, wykreowana została przez młodzież zamożną, mającą rodziców z wyższym wykształceniem, osiągających dobre wyniki w nauce.

Młodzież o mniejszych społecznych możliwościach chętnie naśladowała zachowania uprzywilejowanych kolegów, stąd dążenie do używania narkotyków i picia alkoholu zaspokoilo ich aspiracje przynależności do atrakcyjnych grup.

4. Działalność profilaktyczna, jako element strategiczny bezpiecznej szkoły

Zaprezentowana analiza różnych badań prezentuje generalnie liczbowe zestawienie danych, bez wiedzy, co do występowania w nich konkretnego dziecka.. Zresztą dane te ukazują nam dość pesymistyczny obraz zdrowia dzieci i młodzieży, a jeżeli do tych danych dołączymy jeszcze problem bezrobocia i wynikające stad ubóstwo rodzin, obraz zagrożeń rozwojowych przyszłych pokoleń jest dość smutny.

Tak, więc w tym złożonym strukturalnie środowisku szkolnym, jak i rodzinnym występują trudności i zagrożenia w rozwoju i funkcjonowaniu dziecka. Ale czy z tego opisu wynika wiedza, pełna wiedza o zagrożonym rozwoju dziecka na poziomie gminy, i czy instytucje i placówki opiekuńcze i prewencyjne współpracują ze sobą, i czy istnieją jakieś ujednoczone kategorie opisów zachowań

obejmujących chociażby nazwy różnego rodzaju zagrożeń i patologii lub też rodzajów działalności. Razem prowadzi to do wytworzenia się obrazu, iż każda instytucja czy placówka posługuje się własną kategorią pojęć, własnymi wzorami ankiet, realizując cele tylko jej przypisane.

Dlatego też wydaje się, iż opracowanie strategii profilaktyki działań powinno być koniecznością, która w konsekwencji przybliży te instytucje, np. przez wspólne rozumienie terminów i pojęć. Pozwoli to również na opracowanie wspólnie przez te instytucje programu profilaktyki, adekwatnego do zagrożeń, występujących na terenie dzielnicy czy gminy. Działania tych instytucji powinny mieć charakter kompatybilny, wzajemnie wzmacniający w rozwiązywaniu całościowego problemu dziecka jego rodziny.

Ponadto zaprezentowane tu badania dowiodły, iż dla urealnienia programów profilaktycznych konieczne staje się nasilenie działań władz gminy, czy dzielnicy w kierunku zapewnienia młodzieży atrakcyjnych i dostępnych ekonomicznie sposobów spędzania czasu wolnego, czy to w placówkach oświatowych, czy też w innych miejscach, będących pod nadzorem osób dorosłych.

Młodzież, zamieszkała w miejscach o ubogiej ofercie infrastruktury oświatowej spędza najwięcej czasu na ulicach, podwórkach, w bramach i klatkach schodowych, czy w innych odludnych miejscach, a to najczęściej wiąże się to z występowaniem zachowań patologicznych. Konieczne również staje się oprócz nasilenie kontroli w miejscach, znanych jako miejsca spotkań młodzieży przez Straż Miejską lub Policję także włączanie rodziców do współodpowiedzialności za zachowania swoich dzieci.

Istotne jest również kategoryczne egzekwowanie w placówkach handlowych obowiązujących przepisów, dotyczących zakazu sprzedaży papierosów i alkoholu niepełnoletnim.

Reasumując te propozycje, można sprowadzić je do następujących punktów:

1. Koniecznym jest opracowanie wspólnego strategicznego i systemowego, spójnego programu działań profilaktycznych w gminie
2. Zwiększenie kursów, szkoleń dla nauczycieli i pedagogów szkolnych
3. Zwiększenie ilości punktów konsultacyjnych dla osób zagrożonych niedostosowaniem oraz członków ich rodzin
4. Zwiększenie liczby placówek o charakterze bezpłatnym, profilowanych, np. teatry, gry, zajęcia sportowe, komputery
5. Praca z rodzicami nad uświadamianiem im skali problemu niedostosowania społecznego oraz włączanie ich do współodpowiedzialności za zachowania dzieci.

ON HEALTH THREATS AMONG SCHOOL YOUTH – A SAFE SCHOOL?

The school is the place of forming pathology of youth behaviors. Consumption of liquor is rising, drug use is growing as well as aggressive behaviors. All that results in the fact that school is not safe place of a child's development.

Bibliografia

1. Arendarska A., Wojcieszek K., *Przygotowanie do profilaktyki domowej*, PARPA, Warszawa1995
2. Bandura A., *Principles of behavior modyfication*, New York1969
3. Brett G., *Historia psychologii*, Warszawa1969
4. Centrum Badania Opinii Społecznej, Warszawa, maj 2004 BS/80/2004, *Komunikat z badań*
5. *Dostępność alkoholu dla nieletnich*, PARPA, 1999
6. Gaś Z., *Rodzina a uzależnienia*, Lublin1994
7. Gogacz M., *Ku etyce chronienia osób*, Warszawa1991
8. Jelinek E., *The didease koncept of alcoholism*, New Haven1960
9. Melibruda J., *Tajemnice ETOH*, Warszawa1992
10. Ostrińska Z., Wójcik D., *Alkoholizowanie się uczniów szkół podstawowych a objawy nieprzystosowania społecznego*, IPI PAN, Warszawa1977
11. Płużek Z., *Psychologia pastoralna*, Kraków1991
12. Siemaszko A., *Granice tolerancji. O teoriach zachowań dewiacyjnych*, Warszawa1993
13. Sierosławski J., *Picie alkoholu przez młodzież*, Świat Problemów nr 7, 1996
14. Sierosławski J., *Używanie narkotyków przez młodzież polską*, Remedium, nr 10, 1997
15. Woronowicz B., *Alkoholizm jako choroba*, Warszawa1994
16. Zajączkowski K., *Profilaktyka zachowań dewiacyjnych dzieci i młodzieży*, Toruń1997

VII.
Zagrożenia cywilizacyjne
Hazards of civilization

WPŁYW PRZEMIAN CYWILIZACYJNYCH NA POJMOWANIE BEZPIECZEŃSTWA

Bezpieczeństwo będąc naczelną potrzebą człowieka i grup społecznych jest zarazem podstawową potrzebą państw i systemów międzynarodowych, jego brak wywołuje niepokój i poczucie zagrożenia¹⁹³.

W obecnym świecie pojawiły się nowe zagrożenia związane z organizacją i funkcjonowaniem publicznej przestrzeni ludzkiego świata. Można zaliczyć do nich wszelkie lęki towarzyszące funkcjonowaniu sfery socjalnej, zagrożenia wynikające z rozwoju cywilizacji technicznej. W miarę narastania rzeczywistych zagrożeń w niestabilnym ludzkim świecie można zaobserwować coraz większą determinację w poszukiwaniu bezpieczeństwa. Rozwój nauki i techniki jest zasadniczym czynnikiem istnienia obecnej cywilizacji, co szczególnie wyraziście odczuwamy, żyjąc w wysoko rozwiniętej cywilizacji naukowo – technicznej XXI wieku.

Twórcze możliwości rodzaju ludzkiego realizują się w nieustannym rozwoju wiedzy techniki, moralności i życiu społeczeństw. Pole tego, co człowiek chce osiągnąć, pokazując skok technologiczny określa nauka i technika. Druga połowa minionego stulecia to okres związany z pojawieniem się czterech nowych dziedzin techniki i gospodarki (energetyka jądrowa, loty kosmiczne, mikroelektrotechnika oraz biotechnologia i inżynieria genetyczna). Zachodzące obecnie przemiany wskazują także na proces powolnego kształtowania się nowego rozumienia wiedzy jednocześnie załamania się w związku z tym nowożytnego ideału¹⁹⁴.

Starożytno – średniowieczne pojmowanie wiedzy w sytuacjach, gdy rolę nauki spełnia filozofia wiązało się z ideałem wiedzy czysto teoretycznej, gdzie poznanie świata sprowadzało się do poznania jego istoty. Poznanie to możliwe było dzięki rozumowi uważanemu za najwyższą władzę poznawczą. Sukcesy nauki nowożytnej doprowadziły do sytuacji, w której ludzki rozum odgrywał istotną rolę w ówczesnym świecie. Rozwój racjonalności i poznania naukowego, szczególnie w epoce oświecenia, wiązał się z koncepcją nie powstrzymywania trwającego postępu ludzkości.

W epoce tej przekonanie takie osiągnęło swoje apogeum – ludzie tej epoki bardzo wierzyli w rozum. W tym okresie człowiek nareszcie uwierzył w swoje siły, hasłem przewodnim tego okresu pozostaje dewiza Horacego: *sapera aude*, czyli odważ się być mądrym, nie bój się korzystać ze swego własnego rozumu¹⁹⁵. Wychodzono od wiary człowieka i jego zdolności, wierzono, że człowiek

¹⁹³ E. Nowak, *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa narodowego*, pod red. L. Sułkowskiego, A. Marjańskiego, w: Zarządzanie bezpieczeństwem narodowym, SWSPIZ, Łódź 2008, s. 7-8.

¹⁹⁴ A. Kieras, *Moralne wyzwania nauki i techniki*, Katowice- Warszawa 1992.

¹⁹⁵ W. Herman, *W poszukiwaniu granic racjonalności. Od początków filozofii do współczesnej cywilizacji naukowo – technicznej*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2001, s.62

da się udoskonalić poprzez wychowanie i kształcenie, które doprowadzi do powszechnego dobra i rozwoju cywilizacji.

Ludzie oświecenia byli dumni z osiągnięć cywilizacji swojej epoki i wierzyli w dalszy bezgraniczny postęp. Jan Jakub Rousseau widział wszystko odwrotnie patrząc na osiągnięcia nauki i techniki. „Narody, wiedzcież nareszcie, że natura chciała was ustrzec od wiedzy, tak jak matka wrywa niebezpieczną broń z ręki dziecka; że wszystkie ukrywane przed wami tajemnice to tyleż nieszczęść, przed którymi ona was chroni, i że jej najmniejszym dobrodziejstwem jest trud, z jakim wam nauka przychodzi. Ludzie są występni; byłiby gorsi gdyby na swoje nieszczęście urodzili się uczonymi”¹⁹⁶.

Rousseau jako pierwszy zauważył negatywne skutki postępu cywilizacyjnego. Według niego nie było żadnego postępu, lecz tylko degradacja moralna. W atmosferze zachwytu nad nauką i jej możliwościami, wyraził pogląd, że to właśnie rozkwit nauki i sztuki czyni człowieka gorszym, że za postęp zapłacimy w przyszłości utratą pierwotnej naturalności i wrażliwości. Dzisiaj można z całym przekonaniem stwierdzić, iż J.J. Rousseau nie mylił się w swoich przekonaniach, gdyż patrząc na dzisiejszy świat można stwierdzić, że ludzie przypominają rozpieszczone dzieci dążące za wszelką cenę do poprawienia swojego życia nie licząc się ze szkodami wyrządzonymi naturze.

Negatywnych ocen cywilizacji powstało bardzo wiele: począwszy od Nietzschego, poprzez Splengera, Znanieckiego, Witkacego, Ortega y Basseta, Fromma aż do raportów Klubu Rzymskiego. Autorzy ci dostrzegali realne, potencjalne czy też wymaginowane zagrożenia, które niosła i niesie za sobą współczesność¹⁹⁷.

Odkrycia naukowe znajdowały zastosowanie w wynalazkach technicznych, a te w przemyśle i gospodarce. Dość często w rozwoju nauki i techniki były potrzeby związane z prowadzeniem wojen i „niszczenia innych”. Doświadczenia pierwszej wojny światowej, gdzie naukę i technikę wykorzystano w celu masowego zniszczenia uczyniły olbrzymi problem dotyczący znaczenia nauki i techniki. Problem etyki uzyskał nową rangę i znaczenie. Zaczęto powoli odchodzić od uznawania neutralności nauki i techniki, co za tym idzie również odejście od technokratyzmu i scjentyzmu.

Istnienie ludzkości nie było dotąd zagrożone; procesy, które przebiegały były naturalne i niewymagające dodatkowej ingerencji z zewnątrz. Ostrzeżenia Klubu Rzymskiego pokazały perspektywę zagłady, jeżeli kontynuowane będą tendencje zachodzących przemian w świecie.

Od czasów opublikowanego I raportu Klubu Rzymskiego pojawiały się naukowe badania i analizy dotyczące kondycji współczesnego świata. Autorzy raportu zauważyli, że każde ujarzmienie sił przyrody okazuje się również jakimś ujarzmieniem człowieka w wyniku czego ludzie stają coraz częściej wobec wielu dziwnych i trudnych problemów: zanieczyszczenie środowiska, kryzys instytucji, biurokratyzacja, wyzbycie się wartości, inflacja i ekonomiczne zaburzenia¹⁹⁸.

Wynikiem rozwoju współczesnej cywilizacji, opartej na nauce i technice, jest pojawienie się zagrożeń również o charakterze globalnym. Dewastacja środowiska naturalnego, problemy wykorzystania ograniczonych zasobów naturalnych, problemy demograficzne, bogactwo i nędza w świecie osiągają obecnie wymiar globalny i nie mają obecnie lokalnego znaczenia. Globalny charakter

¹⁹⁶ J. J. Rousseau, *Trzy rozprawy z filozofii społecznej*, Warszawa 1956, s. 24.

¹⁹⁷ M. Golka, *Poczucie zagrożeń i wyzwań cywilizacyjnych*, Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań 2000, s. 7.

¹⁹⁸ Tamże, s. 8.

współczesnych problemów wynika nie tylko z tego, iż są one dostrzegalne na całej kuli ziemskiej, ale również, dlatego iż:

- z uwagi na wzajemne silne powiązanie i sprzężenie pomiędzy nauką i techniką zasięg i zakres wykorzystania ich rezultatów wynikające stąd skutki mają charakter globalny – wiele z konkretnych zagrożeń pojawia się gdzieś lokalnie lecz sprzęgają się one z innymi skutkami tworząc sieć o charakterze globalnym.

- rozwiązanie problemów współczesnego świata musi uwzględniać wymiar globalny, a także może być praktycznie i efektywnie realizowany poprzez koordynacje i kooperację działań wykraczających poza ramy lokalne, a nawet osiągających często wymiar globalny¹⁹⁹.

Globalny charakter współczesnych problemów określa nowość aktualnej sytuacji stworzonej w wyniku rozwoju cywilizacji naukowo – technicznego.

Ludzkość wkroczyła obecnie w nową fazę rozwoju cywilizacyjnego. Po epoce agrarnej (przedprzemysłowej) oraz industrialnej (przemysłowej), najbardziej rozwinięte kraje świata wkroczyły w okres rozwoju postindustrialnego (poprzemysłowego). Ostatni z wymienionych przeze mnie okresów Alvin Toffler określił mianem cywilizacji trzeciej fali²⁰⁰.

Rozwój cywilizacji charakteryzuje się m.in. zmianą sposobu produkcji, zmniejszaniem się roli tradycyjnego przemysłu na rzecz wysoko rozwiniętych technologii i sektora usług oraz wzrostem roli wiedzy i kwalifikacji. Po epoce agrarnej, czyli przedprzemysłowej trwającej od neolitu do industrialnej, czyli przemysłowej, najbardziej rozwinięte kraje świata wkroczyły w okres rozwoju postindustrialnego (poprzemysłowego).

Cywilizacja poprzemysłowa, którą Alvin Toffler określił mianem cywilizacji trzeciej fali, jest nierównomiernie większa niż konsekwencje dwóch poprzednich. Rozwój telekomunikacji wraz z techniką komputerową przyspieszył proces globalizacji i wyeliminował ograniczenia, jakie dotychczas stwarzał czynnik geograficzny. Ludzie uważają, że świat jest czymś trwałym. Przyszłość widzą jako kontynuację teraźniejszości. Wg. Tofflera gwałtowne przemiany, których jesteśmy świadkami, nie są chaotyczne, lecz układają się w pewien spójny wzorzec, przemiany te mają charakter kumulatywny, przyczyniając się do wielkiej transformacji, której podlega nasze życie, praca, rozrywka, myślenie. To wszystko czyni możliwą i obiecującą przyszłość”. Jesteśmy ostatnią generacją starej cywilizacji, a zarazem pierwszym pokoleniem nowej. Toffler posługuje się pojęciem fali, gdyż uważa, że każdy przełom nie zachodzi natychmiast, nie dokonuje się od razu, przypomina więc wzbierająca falę.²⁰¹

Przed pierwszą falą ludzie żyli w małych wędrownych grupach utrzymując się ze zbieractwa, rybołówstwa, myślistwa. Rewolucja rolnicza to osiadły tryb życia i uprawa roli. Pod koniec XVII stulecia rozpoczęła się rewolucja przemysłowa, ale dokonywała się na kuli ziemskiej z różną prędkością. Nigdzie żadna z tych fal nie znika ostatecznie. Jeszcze w dzisiejszych czasach małe wspólnoty plemienne w Ameryce Południowej są nietknięte przez rewolucję rolniczą. Druga fala w wielu regionach świata daleka jest od wyczerpania. Można więc powiedzieć, że równomiernie występują trzy fale przemian o różnym charakterze.

¹⁹⁹ A. Kieras, *Moralne wyzwania nauki i techniki*, Katowice- Warszawa 1992.s.11

²⁰⁰ A. Toffler, *Trzecia fala*, Warszawa 1987.

²⁰¹ Cz. Mojsiewicz, *Świat w którym żyjemy*, Ośrodek badań rynku sztuki Współczesne, Poznań 2003,s.34

Kolejne fale cywilizacyjnego rozwoju charakteryzują się następującymi cechami:

Fala agrarna:- pożądanym bogactwem epoki przedprzemysłowej były surowce w postaci zasobów żywnościowych oraz artykułów materialnych: dominującą technologią było proste wydobycie a sposobem produkcji rękodzieło; obszarem działania człowieka była biosfera, w której rozgrywała się walka z siłami natury, społeczeństwa tradycyjne.

Faza industrialna – pożądanym bogactwem stała się energia: podstawową technologią wytwarzanie poprzez produkcje maszynową, obszarem działania stała się także technosfera, w której człowiek zmagął się z siłami przetworzonej natury, społeczeństwa masowe.

Faza postindustrialna – najbardziej pożądanym bogactwem jest informacja, wiedza intelekt; dominują wysoko rozwinięte i energooszczędne technologie przetwarzania²⁰².

Technika jest dziś najważniejszym impulsem napędowym cywilizacji. Nowe wynalazki ułatwiają nam życie, ale również wpływają na nie negatywnie przez co czujemy się mniej bezpieczni. Nowe wynalazki i nowe technologie mogą zarazem ułatwiać i utrudniać nasze życie, wpływać znacząco na stan bezpieczeństwa narodowego, naruszać lub przywracać równowagę ekologiczną biosfery, oddziaływać na kształt życia społecznego. Bardzo szybki rozwój techniki, nauki i przemysłu w drugiej połowie XX wieku skłania do refleksji nad konsekwencjami rozwoju cywilizacji. Współczesny człowiek, którego śmiało można nazwać homo technologikus, oświadczył pragnienie nieograniczonego wzrostu innowacji, a więc tworzenia rzeczy nowych.²⁰³

Powiązanie postępu nauki z techniką wpływa dynamizującą na ich wzajemny stosunek jednocześnie zwiększa możliwości poznawcze działań praktycznych człowieka. Fascynacja rozwojem nauki i przemysłu zapewniającym nieustanny wzrost dobrobytu ustąpiła przekonaniu, że postęp techniczny nie jest do końca procesem kontrolowanym. Zagrożenia i klęski ekologiczne ukazują, że człowiek sam wykreował środowisko, które nie jest do końca bezpieczne.

Jak już wcześniej wspominałam znaczenie techniki dla procesów rozwoju społecznego przejawia się nie tylko w skali lokalnej, lecz obecnie osiągnęło ono wymiar globalny. Powstała w ten sposób nowa i nieznana dotąd sytuacja związana z możliwością zagrożenia dalszego istnienia i trwania ludzkości. Jest to zagrożone nie tylko w związku z powstaniem wielu technik „militarnych” i „pokojowych”. Obecnie rozwój techniki prowadzi do zagrożeń globalnych i od znakiem zapytania stawia dalsze losy ludzkości na Ziemi. Zastosowanie nauki i techniki niesie za sobą znaczne przyspieszenie w gospodarce i przemyśle.

Rozwój czy wręcz postęp poznania naukowego na przykład w medycynie, naukach przyrodniczych i technicznych gdzie odkrycia i wynalazki zmieniły świat. Postęp techniczny przyniósł również broń masowej zagłady i żąda coraz większej ilości surowców naturalnych

Przemiany zachodzące w procesach politycznych, gospodarczych czy ogólnocywilizacyjnych nie omijają bezpieczeństwa powszechnego czy narodowego.

W wyniku postępu w dziedzinie nauki i techniki, zapoczątkowanego w osiemnastym stuleciu i związanych z nimi procesów industrializacji, robotyzacji, automatyzacji w wieku XX dokonały się niezwykle ważne zmiany w środowisku życia ludzi, sposobie życia, w stylu myślenia. Wg W.

²⁰² R. Borkowski, *Wybrane problemy rozwoju cywilizacyjnego u progu XXI wieku*. AGH, Kraków 2002, s. 8.

²⁰³ Tamże, s. 8.

Sztumskiego istotnym wyznacznikiem środowiska życia jest tzw. Kwadropol najważniejszych sfer aktywności społecznej²⁰⁴. Składniki kwadropolu czyli: technika, wiedza, gospodarka i polityka rozwijały się w toku ewolucji na swój sposób i osiągały określone stopnie natężenia. W wyniku ewolucji każdy z osobna zmierzał do pewnego stanu krytycznego i uległa stopniowej alienacji wymykając się spod kontroli. W XXI wieku główne kierunki świata i ludzkości wyznacza globalizacja, która prowadzi do jednolitego wspólnego systemu, wolnego od zagrożenia wojennego, w którym zapanuje pokój i bezpieczeństwo. Wymaga to ogromnego wysiłku kolejnych pokoleń²⁰⁵.

Technika i nauka odgrywają coraz istotniejszą rolę w życiu społecznym. Nie można już adekwatnie zrozumieć współczesnego świata bez uznania fundamentalnej roli nowych technologii. W coraz większym stopniu przenikają one każdy element naszego życia codziennego. Rozwój technologiczny jest polem działania wyznaczającym i zmieniającym ramy organizacji społecznej. Przy czym szczególną rolę odgrywają dzisiaj technologie informacyjne, których rola z roku na rok staje się coraz większa.

Świat, w którym żyjemy, dzięki technice nabrał nowego wymiaru. Bilans obejmuje bardzo długą listę pozytywów, które niesie rozwój techniki np. lżejsza praca, komfort życia), jak i negatywów (wojny zniszczone środowisko, zagrożone zdrowie psychiczne i somatyczne, zagrożone środowisko społeczne)²⁰⁶

W zależności od ujęcia związków zachodzących między techniką a społeczeństwem, wyróżnić można 3 następujące stanowiska:

1. Determinizm techniczny – za przyczynę przeobrażeń kulturowych, osobowościowych i społecznych uważa się technikę. Wspomniana technika ze względu na gwałtowność wykroczyła poza ramy przemysłu i udało się jej opanować wszystkie dziedziny działalności człowieka. Proces technicyzacji powoduje, że człowiek musi się przystosować do przemian zachodzących w technice, ma to związek z nabywaniem nowych umiejętności. Jednocześnie technika powoduje zmiany w sferze świadomości człowieka i tworzy nowego typu racjonalności. Jej ekspansywność powoduje eliminację działań spontanicznych i emocjonalnych. .

W istocie determinizmu społecznego występuje zjawisko technokratyzmu. To pogląd, który głosił priorytet prac technicznych w stosunku do zmian kulturowych, oraz postulat, że rozwój techniki ujedynolici gospodarkę światową. Na gruncie determinizmu technicznego występuje również założenie mówiące że powstanie kapitalizmu było uzależnione przez postęp techniczny. Czyli reasumując stanowisko to zakłada, że nasza cywilizacja została stworzona przez technikę i dla techniki.

2. Determinizm społeczno-kulturowy – na gruncie tego stanowiska uważa się, że przemiany w sferze preferowanej przez społeczeństwo mają zasadniczy wpływ na rozwój techniki np. poprzez konsumpcję, etos pracy czy świadomość ekologiczną. Stanowisko to zakłada, że to właśnie wymusza zmiany, jakie muszą nastąpić w technice.

3. Interakcjonizm - zakłada, że kształtowanie techniki polega na powiązaniu jej z procesami społecznymi i kulturowymi. Zwolennicy tego poglądu zakładają spojrzenie na rozwój cywilizacji i techniki w celu poszukiwania odpowiednich środków pozwalających eliminować negatywne zjawiska.

²⁰⁴ W. Szumski, *Filozofia przeżycia w warunkach globalnych zagrożeń*.

²⁰⁵ *Patriotyzm, obronność, bezpieczeństwo*, pod red. E.A. Wesołowskiej, A. Szerauca, Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku, Akademia Obrony Narodowej w Warszawie, Warszawa 2002.

Jest to stanowisko najbardziej adekwatne do dzisiejszej cywilizacji, gdyż nie można jednoznacznie określić czy to technika ma wpływ na społeczeństwo, a czy też społeczeństwo kształtuje technikę. Ponieważ zależność ta jest nierozdzielna.²⁰⁷

Obecnie technika jest dla ludzkości szansą ale i zagrożeniem. Z jednej strony technika jest dobrodziejstwem, szansą zrealizowania informacji gatunkowej człowieka oraz wykorzystania otoczenia dla własnych potrzeb. Jest również medium na bezpieczeństwo ludzkiego życia, ochroną przed zagładą, wyrazem postępu ludzkiego i wreszcie dobrem z którego człowiek powinien korzystać. Z drugiej strony niestety powoduje zagrożenie egzystencji ludzkiej, widmo katastrofy ekologicznej.²⁰⁸ Przedstawione sposoby widzenia relacji między techniką a potrzebami są wzajemnie powiązane. Przyglądając się rozwojowi techniki można stwierdzić, iż pierwotnie służyła ona zaspokojeniu podstawowych potrzeb człowieka, którego życie było zagrożone przez procesy natury i wrogości obcych. Technika służyła przede wszystkim jako narzędzie do zdobywania pożywienia i obrony przed niebezpieczeństwem. Bardzo ogólnie można stwierdzić, iż, technika wynikała z potrzeb człowieka. Ale sam proces zaspokajania potrzeb nie tłumaczy w pełni procesu, jakim jest rozwój nauki i techniki.

Technika była narzędziem uwalniającym niektóre organy człowieka od wykonywania różnych czynności. W taki właśnie sposób starano się wyjaśnić pierwotność potrzeby w stosunku do narzędzia służącego do jej zaspokajania.²⁰⁹ Człowiek i związane z nią potrzeby są pierwotne wobec techniki, jest to naturalistyczny sposób tłumaczenia procesów rozwoju techniki.

Od początku dziejów *Homo sapiens* jako gatunek stosunkowo agresywny a jednocześnie twórczy, doskonalił nieustannie techniki walk. Począwszy od ciężkich tępych przedmiotów, wzmacniających siłę zadawania wrogowi ciosów. Obecnie mamy do czynienia z gazami bojowymi, gdzie mamy do czynienia z celowym wykorzystaniem negatywnych skutków oddziaływania substancji, które zazwyczaj nie posiadają swoich naturalnych odpowiedników. Podobny schemat rządził realizacją naszych potrzeb żywieniowych. Począwszy od zbieractwa i łowiectwa przeszliśmy do nowoczesnej biotechnologii. Współczesna biotechnologia powiązana jest z praktycznym wykorzystaniem metod inżynierii genetycznej. Ma ona wpływ na transformację środowiska naturalnego. Transformacje takie mogą mieć dwojaki charakter genetyczny (poprzez wykorzystanie naturalnych zasobów genowych i ekologicznych) Zagrożenia związane z neodpowiedzialnym i niekontrolowanym rozwojem badań, których rezultaty mogą doprowadzić do niekorzystnych zmian środowiska naturalnego a nawet do zagłady ludzkości²¹⁰.

Zdaniem Arnolda Gehlena postęp cywilizacyjny burzy tradycje społeczeństwa. Prowadzi również do nie przestrzegania prawa oraz norm społecznych. Cywilizacja pokazuje w ten sposób słabości natury ludzkiej. Przykładem może być popyt agresji dawniej ujarzmiany skutecznie poprzez prace fizyczną, które dzisiaj obrócił się w strach, oraz brak zaufania do innych. Również nadmierne obciążenie intelektualne sprawia, że w natłoku informacji człowiek czuje się zagubiony. Wg niego człowiek jest istotą naznaczoną niedostatkiem. Człowiek jest istotą, która ze względów biologicznych nie jest przystosowana do środowiska w którym żyje. Człowiek, aby prawidłowo funkcjonować w

²⁰⁷ A. Urbański, *Filozofia. Wybrane problemy filozofii techniki*, Warszawa 1994.s. 64-65.

²⁰⁸ S. Zięba, *Dylematy bezpieczeństwa ekologicznego, KUL, s. 61.*

²⁰⁹ A. Kiepas, J. Urbański, *Filozofia. Wybrane problemy filozofii techniki*; Warszawa 1994.

²¹⁰D. Sobczyńska, A. Szczeciński, *Świat natury i świat techniki*, s. 12.

określonym środowisku, powinien w odpowiedni sposób przystosować się do niego, bo nie osiąga tego w sposób naturalny z powodu braku własnej natury biologicznej.

Człowiek jako istota naznaczona niedostatkami jest zmuszona do stwarzania świata kultury w celu osiągnięcia równowagi biologicznej w środowisku.

A. Gehlen przypisuje podstawową rolę równowadze człowieka w świecie i w środowisku. Myślenie, działanie, język ciała jest traktowane jako funkcjonalną w stosunku do ludzkiego ciała. W ten sam sposób przedstawia on zależności między naturą człowieka a techniką, która ma jedno podatkowe zadanie – dawać człowiekowi to co nie jest mu dane i w co nie jest wyposażony w toku biologicznego rozwoju.

Przedstawione sposoby widzenia techniki dotyczą podstawowych potrzeb człowieka, czyli przystosowania człowieka i osiągnięcia równowagi między nim a środowiskiem. Współczesna technika doprowadzała do konieczności osiągania równowagi w wymiarze globalnym. Dalsze istnienie gatunku ludzkiego w takich warunkach jest zagrożone. Decydującą rolę odgrywa konieczność przeżycia gatunku ludzkiego gdyż człowiek dzięki technice posiada możliwość zniszczenia życia ludzkiego. Źródła techniki dają się sprowadzić do podstawowych potrzeb człowieka związanych z zaspokojeniem potrzeb oraz równowagi w środowisku.

Autonomizacja procesów rozwoju techniki zmierza do kształtowania się potrzeb. Potrzeby stanowią wspólny czynnik związany z rozwojem techniki, jego rola uwidacznia się w momencie wystąpienia zagrożeń. Jednym z kryteriów przy ocenie techniki jest stopień zaspokojenia potrzeb. Relacja człowiek – technika wiąże się z pytaniem o destrukcyjne lub pozytywne znaczenie techniki w stosunku do człowieka.

Niektóre eksperymenty budzą obawy. Mimo to wszelkie argumenty moralne nie mają znaczenia. Przyczyna takiego stanu rzeczy jest fakt, iż głównym czynnikiem, który reguluje rozwój nauki i techniki jest pieniądz. W związku z tym nawet najbardziej kontrowersyjne badania będą kontynuowane. Bardzo niebezpieczne są eksperymenty człowieka na samym sobie. Nie można wykluczyć, że człowiek przyszłości będzie zupełnie inny niż człowiek dzisiejszy. Nie jesteśmy w stanie przewidzieć, co człowiek może zrobić z samym sobą. Obecnie w zasięgu możliwości genetyki wydaje się planowa hodowla odpowiednio wystandardyzowanych osobników, poddawanych klonowaniu na skalę masową. Patrząc na obecną sytuację można z całą świadomością stwierdzić, iż człowiek niestety tylko twórcą techniki, ale również stał się materiałem podlegającym technicznej obróbce. W rezultacie człowiek z roli pana może stać się niewolnikiem podległym całkowitej kontroli. Technika nie podlega żadnym ograniczeniom i wkracza we wszystkie dziedziny życia. Będąc wszechobecna staje się niezbędną.²¹¹

Urządzenia, aparaty, i maszyny świata technicznego są dziś niezbędne dla nas wszystkich. Byłoby głupota na oślep zaatakować świat techniczny, jesteśmy zdani na urządzenia techniczne, a nawet wymagają one od nas stałego ulepszania. Niepostrzeżenie zostaliśmy przykuci do urządzeń technicznych, że popadliśmy w ich niewolę. Możemy jednak spróbować czegoś innego. Możemy używać urządzeń technicznych, ale jednocześnie zachować wobec nich taką rezerwę by móc je w

²¹¹ W. Herman, *W poszukiwaniu granic racjonalności. Od początków filozofii do współczesnej cywilizacji naukowo – technicznej*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2001.s 81

każdej chwili pozostawić. Człowiek współczesny jest skazany na korzystanie z techniki, bez niej nie poradziłby sobie w dzisiejszym świecie. Czy nam się to podoba czy nie musimy korzystać z dobrodziejstw techniki, która niesie za sobą postęp cywilizacyjny.

W dzisiejszym świecie logika rozwoju cywilizacji polega na poszerzaniu zakresu możliwości panowania człowieka nad światem, obecnie panowanie to jest na tyle rozwinięte, że zaczyna zagrażać dalszemu istnieniu świata a także i człowieka.

THE IMPACT OF CIVILIZATION CHANGES TOWARDS COMPREHENSION OF SECURITY

In the introduction to the article, the impact of civilization changes towards comprehension of security civilization changes have been characterized with regard to its genesis and properties. Relations between technology development and a society (technical, social cultural determinism, interactionism) have been discussed. Referring to literature, positive and negative effects of civilization progress have been presented. Security threat, understood as a significant human need from the point of technology, deserves a particular attention.

Literatura

1. A. Kieras, *Moralne wyzwania nauki i techniki*, Oficyna wydawnicza „Warszagraf” Katowice-Warszawa 1992.
2. D. Sobczyńska, A. Szczeciński, *Świat natury i świat techniki*. Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań
3. S. Zięba, *Dylematy bezpieczeństwa ekologicznego*, KUL. Lublin 1998
4. A. Kiepas, J. Urbański, *Filozofia. Wybrane problemy filozofii techniki*, WAT, Warszawa 1994.
5. W. Szumski, *Filozofia przeżycia w warunkach globalnych zagrożeń*.
6. R. Borkowski, *Wybrane problemy rozwoju cywilizacyjnego u progu XXI Wieku*, AGH, Kraków 2002
7. A. Toffler, *Trzecia fala*, Państwowy Instytut Wydawniczy. Warszawa, 1987.
8. M. Golka, *Poczucie zagrożeń i wyzwań cywilizacyjnych*, Wydawnictwo fundacji Humaniora, Poznań 2000.
9. W. Herman, *W poszukiwaniu granic racjonalności. Od początków filozofii do współczesnej cywilizacji naukowo – technicznej*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2001
10. J.J. Rousseau, *Trzy rozprawy z filozofii społecznej*, Warszawa 1956.
11. *Patriotyzm, obronność, bezpieczeństwo*, pod red. E.A. Wesołowskiej, A. Szerauca, Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku, Akademia Obrony Narodowej w Warszawie, Warszawa 2002.
12. A. Toffler, *Trzecia fala*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1986.
13. *Filozofia wobec XXI wieku*, pod red. Lecha Gawora, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie – Skłodowskiej, Lublin 2004.
14. Świniarski J., *O naturze bezpieczeństwa prolegomena do zagadnień ogólnych*, Warszawa – Pruszków 1997.
15. Postman Neli, *Technopol : triumf techniki nad kulturą*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1995.
16. Cz. Mojsiewicz, *Świat w którym żyjemy*, Ośrodek Badań Rynku sztuki Współczesne, Poznań 2003

PROBLEM ZAGROŻEŃ INTERNETOWYCH W EDUKACJI AKADEMICKIEJ

Wstęp

Żyjąc na przełomie XX i XXI wieku jesteśmy świadkami głębokich przemian społecznych spowodowanych w głównej mierze postępowaniem technicznym, jaki dokonał się w okresie ostatnich 20-30 lat. Rozwój w dziedzinie informatyki i telekomunikacji oraz rosnąca rola informacji przyczyniły się do powstania nowego społeczeństwa – **społeczeństwa informacyjnego**.

W tak zmieniającej się rzeczywistości często pojawia się pytanie o to, co zyskujemy a co tracimy dzięki transformacji społecznej, w której uczestniczymy. O ile korzyści, wynikające z postępu cywilizacyjnego nie budzą raczej wątpliwości, o tyle kwestia negatywnych aspektów ekspansji nowych technologii nie jest już tak oczywista. Coraz powszechniej dostrzega się fakt, iż wraz z rozwojem cywilizacyjnym zwiększa się obszar zagrożeń, na jakie narażony jest każdy z nas. Mając to na względzie bez przesady można stwierdzić, że nowe technologie zmieniły zakres znaczenia terminu zagrożenie, tak jak zmieniły otaczającą nas rzeczywistość.

W takich właśnie realiach szczególną rolę należy przypisać **edukacji dla bezpieczeństwa** na wszystkich jej etapach, a więc także w edukacji akademickiej. To od uczelni zależy, czy przygotowuje swoich studentów do życia w ewoluującym społeczeństwie jako świadomych uczestników technologii informacyjnej.

Świadomych oznacza nie tylko kompetentnych w zakresie posługiwania się nowymi technologiami, znających korzyści wynikające z postępu cywilizacyjnego, ale również zdających sobie sprawę z negatywnych aspektów technologizacji życia. Ze względu na to, że obecnie największymi katalizatorami przemian społecznych są komputer i Internet, to właśnie na zagrożenia związane z nimi należy zwrócić szczególną uwagę w edukacji akademickiej.

W swoim wystąpieniu chciałabym - w części pierwszej - określić rodzaje tych zagrożeń, zaś - w części drugiej - przybliżyć badania, dotyczące **zagrożeń Internetem wśród studentów** wybranych uczelni, w tym studentów WSGE w Józefowie.

1. Zagrożenia internetowe w edukacji

W rozważaniach dotyczących kwestii wykorzystywania Internetu w edukacji zazwyczaj dostrzega się jego pozytywne aspekty (Juszczak, 1998, Siemieniecki, 1998), chociaż nie pomija się różnorodnych zagrożeń. Można zauważyć, że autorzy podejmujący problematykę zagrożeń związanych z powszechnym stosowaniem technologii informatycznej w edukacji generalnie zajmują jedno z dwóch stanowisk²¹².

Jedni problem zagrożeń internetowych ujmują dość szeroko jako jeden z przejawów technicyzacji życia, do której mają negatywny stosunek, ponieważ uważają, że prowadzi do

²¹² K. Kruszewski, *Słowiki i wróble*, [w:] *Pedagogika@środki informatyczne i media* (pod red. M. Tanasia), Warszawa-Kraków 2005.

dehumanizacji stosunków międzyludzkich, przyczyniając się do obniżenia efektywności profesjonalnych oddziaływań.

Drudzy, nie negują całkowicie technologii informatycznej w edukacji, ale wskazują, że komputer tak jak inne wynalazki jest narzędziem, które może być wykorzystane w sposób zarówno właściwy jak i niewłaściwy, przynosząc korzyści bądź szkody (Morbitzer, 2002).

Niezależnie od prezentowanego podejścia nie ulega wątpliwości, że Internet oddziałuje na sferę psychologiczną i społeczną człowieka (Tanaś, 1993). Można opisać konkretne działania użytkowników Internetu i wyodrębnić zagrożenia ich funkcjonowania w aspekcie psychologicznym i społecznym. (Hankała, 2005). Należą do nich:

- zagrożenia dotyczące sfery poznawczej, które ujawniają się m.in. w uniformizacji sposobów myślenia, ograniczeniu myślenia twórczego, dominacji materiału obrazowego nad słownym, chaosu informacyjnego;
- zagrożenia odnoszące się do sfery emocjonalnej to np. lęk przed komputerem, syndrom uzależnienia się od Internetu;
- zagrożenia w sferze wolicjonalno-refleksyjnej przejawiają się obniżeniem kreatywności człowieka, ograniczaniem jego autonomii i niezależności poznawczej, manipulowaniem jego tożsamością;
- zagrożenia dla sfery relacji interpersonalnych najczęściej, które sprowadzają się do zastąpienia bezpośrednich kontaktów mistrz-uczeń kontaktami pośrednimi, prowadzą do zubożenia kontaktów społecznych²¹³.

2. Zagrożenia internetowe studentów w świetle badań

Problem zagrożeń internetowych studentów stał się przedmiotem badań prowadzonych na wyższych uczelniach; min. takie badania miały miejsce w Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie, na Uniwersytecie Rzeszowskim, w Wyższej Szkole Zarządzania i Bankowości w Krakowie.

Badania własne nad **uzależnieniem od Internetu studentów Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie** prowadził A. Augustynek²¹⁴. Podstawowym celem badań było poznanie skali rozprzestrzenienia się uzależnienia od Internetu wśród studentów AGH. W badaniach ankietowych uczestniczyło 2177 studentów I roku wszystkich wydziałów AGH oraz 1313 studentów III roku, także wszystkich wydziałów. Autor badań, opierając się na literaturze zagadnienia założył, że osoby uzależnione od Internetu będą przeznaczać na niego od 31 do 50 godzin tygodniowo (około 4-6 godzin dziennie).

Jak wykazała analiza wyników badań zdecydowana większość badanych (93,8% na I roku studiów i 89,14 % na III roku studiów) przeznaczają na Internet nie więcej niż 3 godziny dziennie. Uzależnionych od Internetu było 0,4% na I roku i 1,29% na III roku. Na I roku od Internetu uzależnionych było

²¹³ A. Hankała, *Psychologiczne i społeczne zagrożenia związane z zastosowaniem mediów i technologii informatycznej w edukacji*, [w:] *Pedagogika@ środki informatyczne i media* (pod red.) M. Tanasia, Warszawa-Kraków 2005.

²¹⁴ A. Augustynek, *Osobowościowe determinanty zachowań internetowych*, [w:] L. Haber (red.), *Mikrosocjalność informacyjna na Naukowo-Dydaktyczne AGH*, Kraków 2001.

zaledwie 0,3% studentek i 0,7% studentów. Z kolei liczba uzależnionych, mimo że nadal mała, wzrosła kilkukrotnie na III roku studiów (1,4%). Natomiast zarówno na I jak i III roku więcej uzależnionych jest studentów (odpowiednio 0,7% i 1,8%) niż studentek (0,3% i 0,4%).

Odwołując się do klasyfikacji osób uzależnionych od Internetu Greenfielda (1999) autor badań zwrócił uwagę na grupę osób, która nie potrafi zaprzestać zbyt częstego i długiego komunikowania się z innymi poprzez Internet. Zadał więc badanym studentom AGH pytanie o czas poświęcony na komunikowanie się z innymi przez Internet. Analizując odpowiedzi studentów stwierdził, że problem zbyt długiego (powyżej 3 godzin dziennie) komunikowania dotyczy 2,1% badanych z I i 2,4% z III roku (nie wystąpiły w tym przypadku istotne różnice pomiędzy studentami i studentkami). Kolejnym kryterium uzależnienia była samoocena badanych. W samoocenie za zagrożonych uzależnieniem uznało się 5,6% badanych I i 2,4% z III roku. Natomiast 4,5% na I i 1,31% na III roku za uzależnionych.

Autor porównał w tym zakresie wyniki uzyskane przez studentów III roku Wydziału Elektroniki, Automatyki, Informatyki i Elektroniki AGH. Studenci ci niewątpliwie są osobami posiadającymi dużą wiedzę informatyczną i doświadczenie komputerowe w zakresie korzystania z Internetu. Za zagrożonych Internetem uznało się 8,82% przebadanych studentów III roku Wydziału Elektroniki a jako uzależnionych 6,47%. Wyniki te, mimo że wyższe nie różnią się w sposób istotny od tych uzyskanych w populacji studentów wszystkich wydziałów AGH i potwierdzają relatywnie niezbyt duże rozpowszechnienie uzależnienia od Internetu wśród studentów AGH.

Przedstawione rezultaty badań pozwalają na sformułowanie wniosku, iż uzależnienie od Internetu jest zjawiskiem stosunkowo rzadkim wśród studentów AGH. Jednak nawet w tych stosunkowo rzadkich i indywidualnych przypadkach, zdaniem autora, wystąpienie uzależnienia od Internetu może być dramatem osobistym, dlatego należy tym osobom pomóc.

Anna Karwińska²¹⁵ prowadziła badania ankietowe wśród 140 studentów III roku w Wyższej Szkole Zarządzania i Bankowości w Krakowie na temat sposobu korzystania z **komputera jako pomocy dydaktycznej**. Autorka badała również korzyści i zagrożenia, jakie niesie, zdaniem studentów, Internet. Na pytanie: jakie korzyści przynosi Internet, większość respondentów stwierdziła, że jest bazą danych z której można szybko i wygodnie korzystać, co więcej bez specjalnego wysiłku (określali to jako „możliwość ściągania potrzebnych plików”). Badani studenci postrzegali również zagrożenia związane z dostępem do Internetu. Przede wszystkim określali go jako „złodzieja czasu” i podkreślali negatywne skutki zdrowotne.

Zenon Krupa²¹⁶ prowadził pilotażowe badania wśród 143 studentów II i IV roku studiów dziennych Uniwersytetu Rzeszowskiego wybranych trzech kierunków: filologii polskiej, historii i matematyki. Sondaż miał na celu pokazać, czy **Internet** rzeczywiście stanie się **zagrożeniem dla funkcjonowania tradycyjnych bibliotek**, czy studenci wybiorą tradycyjną książkę czy jej elektroniczną wersję?

Wśród badanych studentów codziennie z Internetu korzystało 22,4% badanych, 39,9% korzystało kilka razy w tygodniu; najmniej z tego medium korzystali studenci filologii polskiej, codziennie tylko

²¹⁵ A. Karwińska, *Komputer jako „pomoc dydaktyczna”. Opinie*

studentów.http://www.uz.zgora.pl/kmti/konferencje/media_a_educacja/referaty/Karwińska.pdf

²¹⁶ Z. Krupa, *Internet – zagrożenie czy uzupełnienie tradycyjnej biblioteki?* <http://eprints.rdis.org/8884/1/krupa.pdf>

10,6% respondentów. W jednym z pytań otwartych ankietowani mieli wskazać plusy i minusy korzystania z biblioteki i z Internetu. Do najczęściej powtarzających się plusów z biblioteki zaliczyli: bardzo dobry dostęp do dużej liczby wiarygodnych i sprawdzonych źródeł, darmowy dostęp do książek, owocne wykorzystanie czasu między zajęciami, możliwość komputerowego zamawiania książek, miłą i sprawną obsługę. Jako minus wskazali zbyt małą liczbę potrzebnych książek do wypożyczenia na zewnątrz, brak niektórych tytułów. Respondenci widzieli też plusy korzystania z Internetu. Zaliczyli do nich przede wszystkim: szybkość uzyskiwania potrzebnych informacji, darmowy dostęp do czasopism i gazet, możliwość kontaktu ze znajomymi (gadu-gadu, czat, e-mail).

Minusów widzieli znacznie więcej. Do najważniejszych zaliczyli: brak pewności co do poprawności i prawdziwości wyszukiwanych informacji, „kiepską jakość materiałów”, „pożeracz czasu” oraz płatne koszty połączenia.

Ciekawe wnioski można wysunąć analizując odpowiedzi badanych studentów na temat czytania e-booków tj książek w wersji elektronicznej. Tylko 18,2% studentów czyta książki w wersji elektronicznej, większość – 81,8% wybiera tradycyjną książkę.

Trochę inaczej badani studenci podchodzili do czytania gazet i czasopism w wersji elektronicznej. Znacznie częściej studenci sięgają po gazety i czasopisma w wersji elektronicznej (38,7%) ale po wersję tradycyjną sięga (61,3%).

Respondenci mieli także udzielić odpowiedzi na pytanie: gdzie poszukują informacji do napisania pracy na konkretny temat. Mieli do wyboru 3 warianty odpowiedzi. I tak 12,8% odpowiedziało, że udaje się do biblioteki i tam poszukuje potrzebnych informacji, 5,7% korzysta wyłącznie z Internetu, 81,5% korzysta zarówno z Internetu jak i z biblioteki.

Podsumowując: badania wykazały, że Internet dla większości badanych (90%) nie stanowi zagrożenia dla działań tradycyjnej biblioteki.

Dorota Żuchowska-Skiba²¹⁷ przeprowadziła badania na temat: **Internet jako narzędzie edukacji**. Kryteria selekcji stosowane przez krakowskich studentów przy wyszukiwaniu informacji w Internecie. Badaniem ankietowym objęto około 647 studentów trzech uczelni: AGH, UJ, AE. Była to próba celowa przebadano wyłącznie studentów IV roku, dobierano ich proporcjonalnie tak, aby liczebność w próbie studentów tych trzech uczelni była zależna od liczby studiujących w ośrodkach. Dzięki temu wyniki badań mogą być reprezentatywne dla środowiska akademickiego, tym bardziej, że uczelnie te kształcą inżynierów, humanistów i ekonomistów.

Niemal wszyscy studenci deklarowali korzystanie z Internetu (99%)., tylko 3,4 % zadeklarowało, że z Internetu korzysta sporadycznie, rzadziej niż raz w tygodniu.

Badani studenci określili również stopień wykorzystywania informacji uzyskanych w Internecie w procesie studiowania, najczęściej, bo 56,1% deklarowało że sporadycznie wykorzystuje informacje w Internecie, 37,6%, że regularnie a 6,4% studentów twierdziło, że nigdy nie pozyskuje informacji w Internecie.

Przedmiotem badań była selekcja informacji w Internecie dokonywana przez badanych studentów. Dla nieco ponad jednej trzeciej studentów (30,3%) na wszystkich trzech uczelniach nie miały żadnego

²¹⁷ D. Żuchowska-Skiba, *Internet jako narzędzie edukacji. Kryteria selekcji stosowane przez krakowskich studentów przy wyszukiwaniu informacji w Internecie*, <http://www.ap.krakow.pl/ptn/ref2005/zuchowska.pdf>

znaczenia procedury związane z selekcją informacji. Pozostałe 69,7% studentów stosowało różne procedury selekcji informacji dostępnych w Internecie.

Najczęstszym sposobem wykorzystywanym do zwiększenia wiarygodności informacji internetowych zgodnie z deklaracjami studentów, były opinie znajomych (58%), nieco rzadziej kierowali się w ocenie rzetelności informacji opinią wykładowców (33,1%), 18,4% badanych wybierało portale będące pod patronatem instytutów badawczych a dla 15,1% gwarantem rzetelności były publikacje pod patronatem wydawnictw. 13,7% badanych studentów zadeklarowało korzystanie z innych kryteriów selekcji, w tej kategorii studenci najczęściej wymieniali swoją wiedzę, doświadczenie i umiejętności w samodzielnym ocenianiu wartości informacji zawartych w źródłach internetowych (10%). Najczęściej stosowanie określonych kryteriów rzetelności informacji pozyskiwanych z sieci deklarowali użytkownicy (49,5%), czyli osoby, które opanowały obsługę wielu programów użytkowych. Interesujący jest fakt, że 0,5% spośród tych, którzy deklarowali, że nie umieją obsługiwać komputera, również deklarowała stosowanie kryteriów selekcji informacji z sieci, biorąc pod uwagę opinię wykładowców lub znajomych a także czerpanie informacji z portali internetowych firmowanych przez instytucje badawcze. Okazuje się więc, że nawet brak umiejętności technicznych w obsłudze komputera może nie przeszkadzać w dotarciu do poleconych źródeł internetowych.

Można zauważyć, że studenci, którzy posiadają duże umiejętności komputerowe rzadziej niż inni korzystają z innych kryteriów doboru informacji niż własne doświadczenie, natomiast ci, którzy nie posługują nie mają dużych umiejętności posługiwania się komputerem częściej korzystają z różnorodnych kryteriów selekcji, aby znaleźć użyteczne informacje.

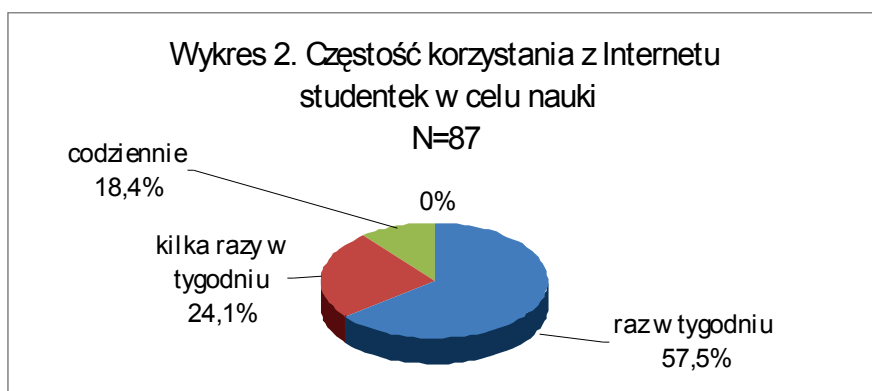
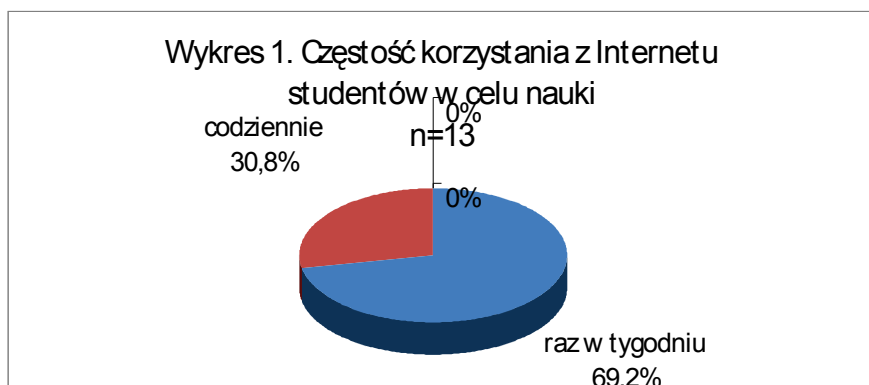
3. Internet jako pomoc edukacyjna studentów WSGE w Józefowie

Podstawowym celem referowanych badań pilotażowych było określenie sposobów korzystania z Internetu przez studentów pedagogiki WSGE w Józefowie w kontekście zagrożeń internetowych dotyczących ich sfery poznawczej i wolicjonalno-refleksyjnej oraz poznanie opinii studentów na temat owych zagrożeń.

Badaniami ankietowymi w roku 2008/2009 objęto 110. studentów wydziału pedagogiki niestacjonarnych studiów licencjackich WSGE, przy czym 100 ankiet uwzględniono w badaniach, ponieważ 10 studentów nie zwróciło ankiet. W badanej grupie było 13. studentów oraz 87. studentek. Wszyscy badani deklarowali umiejętności komputerowe, w tym umiejętność korzystania z Internetu.

Podstawowym wskaźnikiem w badaniach była częstość korzystania z informacji internetowych przez studentów w obszarze korespondującym z tematyką ich studiów.

Analizując wyniki badań ankietowych można wnioskować, że częstość korzystania z Internetu badanych studentów w celu nauki jest zróżnicowana. Codziennie z Internetu korzysta 30,8% studentów, zaś tylko 18,4% studentek. Najczęściej badani korzystają w celu studiowania z Internetu raz w tygodniu: 69,2% studentów i 57,5% studentek, przy czym należy zauważyć, że studentki korzystają również kilka razy w tygodniu z Internetu w celu nauki 24,1%. Ilustrują to poniższe wykresy:



Wynika z tego również, że studentki, w odróżnieniu od badanych studentów, rzadziej korzystają z Internetu codziennie, ale deklarują bardziej więcej form korzystania z Internetu.

Internet jest miejscem, w którym można znaleźć ogromną ilość informacji przydatnych w trakcie studiowania. Są one jednak różnej wartości. Od materiałów rzetelnych po śmieci informacyjne o niskiej wartości merytorycznej, gdyż zgodnie ze specyfiką tego medium nie są one poddawane żadnym procedurom selekcyjnym, zanim zostaną udostępnione odbiorcom. Zatem to właśnie odbiorcy powinni sami selekcjonować te informacje. Staje się to szczególnie ważne w obszarze edukacji. W związku z tym studenci powinni nauczyć się właściwie korzystać z Internetu, aby ten stał się wartościową pomocą dydaktyczną.

Niestety, jak wykazały wyniki badań studenci WSGE nie zawsze stosują kryteria wyboru informacji internetowych. Na podstawie wyników badań można stwierdzić, że więcej studentów (38,5%) niż studentek (9,2%) WSGE nie stosuje żadnych kryteriów podczas wyszukiwania informacji przydatnych w toku studiów.

Badani studenci wykorzystywali Internet do studiowania, stosując kryteria selekcjonowania informacji, wyszczególnione w tabeli 1.

Tabela 1. Stosowanie kryteriów selekcji informacji internetowych przydatnych w nauce przez studentów WSGE (% wskazań)

L.p.	Kryteria sekcjonowania informacji internetowych	Studentki N=87	Studenci N=13
1.	Strony internetowe wydawnictw książek związanych tematycznie ze studiami	16,1	15,3
2.	Strony internetowe polecane przez wykładowców	17,2	7,7
3.	Strony internetowe polecane przez znajomych związane tematycznie ze studiami	36,8	38,5
4.	Strony internetowe instytucji związanych z oświatą	2,3	0
5.	Strony internetowe wyższych uczelni oraz instytutów naukowych	6,9	0
6.	Czytanie systematyczne czasopism internetowych z zakresu nauk humanistycznych	11,5	0
7.	Brak kryteriów	9,2	38,5
Suma		100	100

Z podanego zestawienia wynika, że najczęstszym kryterium selekcji informacji internetowych, stosowanym przez studentów WSGE, jest poszukiwanie stron internetowych polecanych przez znajomych, które są związane tematycznie ze studiami, przy czym to kryterium preferują studenci (38,5%), mniej studentki (36,8%).

Kryterium poszukiwania stron internetowych polecanych przez wykładowców wybiera więcej studentów (7,7%) niż studentek (17,2%), jednak liczba wskazań tego kryterium selekcji nie jest duża, zatem zasadnym wydaje się, aby wykładowcy przeanalizowali przyczyny takiego stanu rzeczy.

Strony internetowe wydawnictw książek związanych tematycznie ze studiami, wybierają zarówno studenci (15,3%) jak i studentki (16,1%) a różnica pomiędzy tymi wyborami nie jest istotna.

Studenci nie uwzględnili w swoich wskazaniach takich kryteriów selekcji jak: strony internetowe instytucji związanych z oświatą, strony internetowe wyższych uczelni oraz instytutów naukowych oraz czytanie systematyczne czasopism internetowych z zakresu nauk humanistycznych.

Studentki natomiast uwzględniły powyższe kryteria, przy czym najwięcej studentek wskazało kryterium czytanie systematyczne czasopism internetowych z zakresu nauk humanistycznych (11,5%).

Poza zewnętrznymi kryteriami selekcji informacji internetowych badano wewnętrzną selekcję treści internetowych dokonywaną przez studentów w toku czytania krytycznego tekstu internetowego.

Badani studenci uwzględniali różne kryteria selekcji wewnętrznej wobec czytanego tekstu internetowego, co zostało przedstawione w tabeli 2.

Tabela 2. Krytyczne czytanie tekstu internetowego w celu nauki przez studentów WSGE
(% wskazań)

L.p.	Kryteria czytania krytycznego tekstu internetowego	Studentki N=87	Studenci N=13
1.	Odnoszenie treści czytanego tekstu do posiadanej wiedzy	34,5	30,8
2.	Poszukiwanie w innych źródłach wyjaśnień kwestii niezrozumiałych, budzących wątpliwości	6,9	0
3.	Szukanie informacji dotyczących autora tekstu	16,1	0
4.	Zauważanie błędów w tekście, w tym merytorycznych	14,9	38,5
5.	Polemika z autorem tekstu	6,9	7,7
6.	Ocena tekstu	20,7	23
Suma		100	100

Analizując wyniki stosowania kryteriów typowych dla czytania krytycznego przez studentów można stwierdzić, że studenci czytają krytycznie teksty internetowe, chociaż wskazują różne kryteria. Zdecydowanie zarówno studenci jak i studentki oceniają czytany tekst. Robi to 23% badanych studentów i 20,7% badanych studentek. Drugim wskaźnikiem wewnętrznej selekcji czytanego tekstu jest odnoszenie treści czytanego tekstu do posiadanej wiedzy, w przypadku studentów wynosi to 30,8%, zaś w odniesieniu do studentek stanowi to 34,5% badanych. Trzecim wskaźnikiem wewnętrznej selekcji była polemika z autorem tekstu. Zarówno studenci (7,7%) jak i studentki (6,9%) niezbyt często wskazywali na to dość istotne kryterium, co potwierdziło hipotezę, że teksty internetowe studenci czytają krytycznie, ale poziom tegoż czytania krytycznego jest niezbyt wysoki.

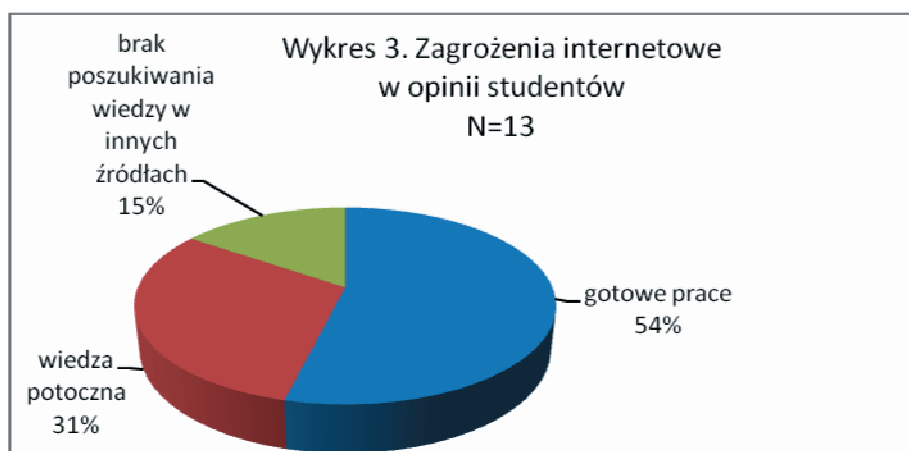
Kolejnym badanym problemem była kwestia pozyskiwania gotowych prac z Internetu przez studentów. Nie jest tajemnicą, że studenci czynią to od dawna, chociaż zmienia się sposób pozyskiwania tych prac. W XIX znany pisarz S. Żeromski jako student pisał swoim kolegom tzw. gotowce, ściągali i nieźle na tym zarabiał. Obecnie można łatwiej zdobyć potrzebną pracę, wystarczy Internet. Zagadnienia etyczne, prawne (prawo autorskie) wiążące się z tym problemem, mogą stanowić zupełnie inny obszar badań. W przedstawianym badaniu starano się określić skalę niepokojącego zjawiska.

Badani studenci deklarowali, że sporadycznie pozyskują prace z Internetu 46,2%; nie pozyskują takich prac 23,%; często oraz bardzo często pozyskują takie prace 15,4%.

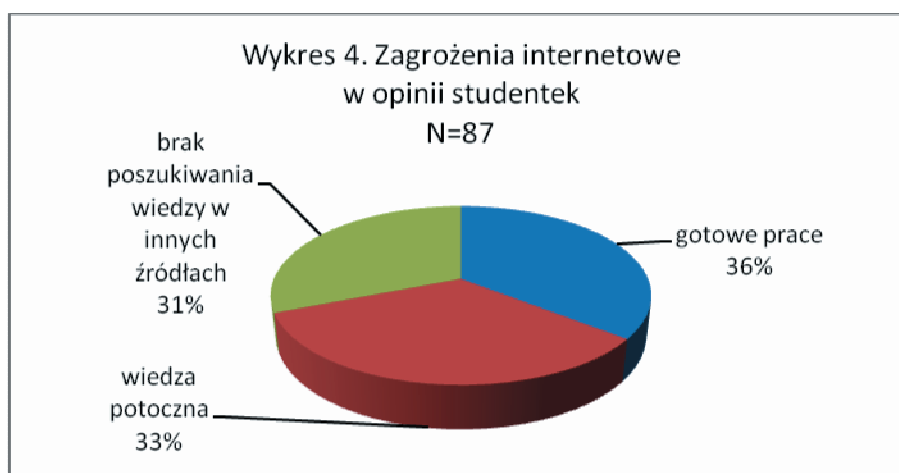
Badane studentki twierdziły, że nie pozyskują gotowych prac z Internetu 36,8%; sporadycznie 43,7% oraz często 13,8% i b. często 5,7 % pozyskują takie prace. Zatem w świetle tych badań studentki w mniejszym zakresie ściągają gotowe prace w toku studiów aniżeli studenci.

Zagrożenia internetowe w odniesieniu do studiowania są szczególnie niebezpieczne. Jak przedstawiono powyżej mogą dotyczyć różnych form selekcji informacji internetowych i pozyskiwania gotowych prac. W każdym przypadku ograniczają samodzielność intelektualną studentów, nie sprzyjają ich kreatywności i niweczą sens studiowania. Studenci mają taką refleksję.

Badani studenci jako zagrożenia internetowe związane ze studiowaniem deklarowali: możliwość pozyskiwania prac z Internetu 53,8% pozyskiwanie wiedzy bardziej potocznej niż naukowej z zakresu pedagogiki 30,8%, brak potrzeby poszukiwania w innych źródłach wiedzy 15,4%



Badane studentki za zagrożenia internetowe uznały: możliwość pozyskiwania gotowych prac z Internetu 36 %, pozyskiwanie wiedzy bardziej potocznej niż naukowej 33 %, brak potrzeby poszukiwania wiedzy w innych źródłach 31 %.



Z przeprowadzonego sondażu wynika, że badani studenci mają świadomość zagrożeń internetowych, jednak nie zawsze chcą unikać tych zagrożeń np. pozyskując często gotowe prace z Internetu.

Podsumowanie

Student nie powinien studiować nie korzystając z Internetu. Jest to konieczność, której nie należy poddawać w wątpliwość. Trzeba jednak mieć świadomość zagrożeń internetowych niezależnie od ich zasięgu i specyfiki. Ten aksjomat dotyczy zarówno studentów jak i wykładowców.

THE PROBLEM OF THE INTERNET THREATS IN ACADEMIC EDUCATION

The dissertation includes the notion concerning the Internet threats in the academic education. There are two attitudes of researchers who deal with that issue: the first, critical one - negating advantages of the Internet as a source of information and the other, moderate one - assuming the need of proper use of the Internet. Different kinds of the Internet threats have been indicated. Research conclusions, being the subject of the Internet threats of students from various universities, e.g. University of Science and Technology, Jagiellonian University, Academy of Economy, Alcide de Gasperi University of Euroregional Economy in Józefów, have been discussed. The results claim that the surveyed students

are addicted to the Internet in a minimal extent, they are aware of the threats concerning the Internet as an educative tool, nevertheless they do not use it properly because they do not use suitable Internet information selection.

Literatura

1. *Pedagogika@ środki informatyczne i media* (pod red. M. Tanasia), Warszawa-Kraków 2005.
2. J. Gajda, *Media w edukacji*, Oficyna Wydawnicza „Impuls”, Kraków 2003.
3. K. Majgier, *Internet jako przestrzeń edukacyjna*, Przegląd Psychologiczny, 2000, 43.
4. P. Wallace, *Psychologia Internetu*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2001.
5. R. Tadeusiewicz., *Ciemna strona Internetu*, WSZA, Zamość 1999.
6. L. Haber, *Spółeczeństwo informacyjne. Wizja czy rzeczywistość?* AGH, Kraków 2004.

Dr Ewa Lubina

SGGW Warszawa

Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi

w Józefowie

BALANSOWANIE NA KRAWĘDZI ŚWIATÓW – O PSYCHOLOGICZNYCH KONSEKWENCJACH AKTYWNEGO UCZESTNICTWA W SERWISACH SPOŁECZNOŚCIOWYCH

Wprowadzenie

Przestrzeń komunikowania się i tworzenia więzi gwałtownie się rozszerza. Czynnikiem stymulującym ten proces jest rozwój cywilizacyjny, który z dużą prędkością podąża naprzód, nie pozostawiając człowiekowi czasu na oswojenie się z mnogością towarzyszących mu zjawisk. Człowiek obecnie żyje w kulturze opartej na szybkim, dynamicznym kontakcie z całym światem. Kontakt ten w dużej mierze jest realizowany za pośrednictwem Internetu. W tym kontakcie powstają interakcje z innymi ludźmi, które są realizowane w sposób dotąd nie praktykowany, co powoduje cały szereg konsekwencji natury socjologicznej i psychologicznej.

Pogoń za bodźcami jako zaśmiecanie przestrzeni osobistej

Odmienność sposobów kontaktowania się od dotychczas wykorzystywanych powoduje swoistą fascynację - pociąga i zachęca do eksplorowania ogromnej przestrzeni wirtualnej. Powstał w ten sposób bardzo duży obszar funkcjonowania społecznego, w którym otwierają się liczne pola aktywności.

Zainteresowanie tą aktywnością jest w dużej mierze zależne od wieku a jeszcze bardziej od indywidualnej dynamiki użytkowników. Poszukując prawidłowości należałoby wskazać, że największą dynamikę kontaktów wirtualnych wykazują ludzie młodzi. Przedział wiekowy o największej aktywności to 12-25 lat. Charakterystyka tych aktywności jest oczywiście różna, natomiast jedną cechą mają wspólną – poszukują przestrzeni, na której mogą nawiązywać i kontynuować możliwie najwięcej kontaktów z innymi ludźmi. Takie przestrzenie w środowisku wirtualnym powstają ostatnimi czasy masowo. Serwisy społecznościowe okazały się swoistym hitem ostatnich lat. Od momentu wdrożenia i popularyzacji technologii Web 2,0 umożliwiającej tworzenie takich serwisów, co chwila tworzą się nowe narzędzia do budowania komunikujących się grup.

Tworzenie się tych grup początkowo polegało na zapraszaniu znajomych ze świata rzeczywistego. Miało to charakter częściowej migracji społeczności rzeczywistych do świata wirtualnego. Obecnie to już nie wystarczy. Komunikacja wciąż z tymi samymi osobami okazała się

mało satysfakcjonująca. Pojawiła się potrzeba - a może pokusa – aby rozszerzyć krąg znajomych o osoby nowe, zapraszane na chybił trafił. Niesie to ze sobą oczywiste ryzyko kontaktów nie tylko przypadkowych, ale także niepożądanych, stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa osoby zapraszającej. Świadomość tej sytuacji nie powstrzymuje jednak uczestników serwisów społecznościowych przed podejmowaniem zbędnego ryzyka, do takich działań popycha ich przyjemność, która wynika ze sprawdzania się w interakcji z innymi ludźmi, z wykazania, że jest się osobą pożądaną społecznie tak samo, a nawet bardziej niż inni.²¹⁸ Pozwala to osiągać przyjemne stany emocjonalne i staje się sposobem na życie.²¹⁹

Przestrzeń znajomości rozwija się w tych warunkach w sposób niekontrolowany, ale za to bardzo dynamiczny. Dostarcza nowych wrażeń, ekscytuje. Dodaje energii i przykuwa do komputera (Internetu). Szybkość komunikacji powoduje, że komunikat zwrotny może przyjść w każdej chwili – warto poczekać. Dynamiczna wymiana komunikatów i oczekiwanie na nie sprawia, że uczestnik interakcji poświęca mnóstwo czasu na taką aktywność, nie dokonuje wyboru kontaktów, angażuje się we wszystkie kontakty, które się pojawiają. Zaistniała sytuacja powoduje gotowość człowieka na przypadkowe znajomości i podatność na przypadkowe wpływy, a jednocześnie wygasanie czujności.

Brak selekcji kontaktów jest bardzo silnie powiązany z kolejnym bardzo ważnym zjawiskiem - pojawieniem się nowego kryterium wartościującego – jest nim liczba posiadanych znajomych w sieci. Kryterium to staje się wyznacznikiem wartości osoby. Im więcej znajomych tym lepiej jest się ocenianym. Popularność wyrażająca się w ilości nawiązanych i podtrzymywanych kontaktów oznacza, że warto, należy lub wypada dołączyć się do tego grona. Można tu mówić o wypaczeniu sposobu wartościowania osób, z którymi nawiązuje się kontakt.

Jednocześnie zaczyna się pogoń za ilością, która w żaden sposób nie może przełożyć się na jakość. Daje jednak satysfakcję, która jest bezpośrednim celem tej pogoni. W poszukiwaniu nowości i ekscytujących przeżyć badacze społeczni widzą zagrożenie dla równowagi psychoemocjonalnej człowieka.²²⁰ Mnożą się kontakty przypadkowe, już nie tylko te przychodzące, ale też inicjowane. Z konieczności są one płytkie i powierzchowne, bo mało czasu można poświęcić jednej osobie, gdy wielu innych czeka na odpowiedź. Poza tym w gruncie rzeczy niewiele ma się do powiedzenia komuś obcemu, którego z założenia prawdopodobnie nigdy się nie spotka. W ten sposób w środowiskach sieciowych teoretycznie służących nawiązywaniu i utrzymywaniu interakcji, te które powstają, w gruncie rzeczy interakcjami nie są. Są tylko powierzchownym kontaktem²²¹, zaspokajającym społeczną próżność. Jest to w pewnym sensie odpowiedź na zapotrzebowanie ludzi młodych na bodźce: dużo, szybko, multimedialnie i pobudzająco – ma dostarczać cały czas rozrywkę i emocję, ma także stymulować, ale na ogół nikt nie zadaje sobie pytania do czego.

²¹⁸ A. Porczyńska, *Tendencja do podejmowania ryzyka a doświadczanie szczęścia*, [w:] *Psychologia zachowań ryzykownych, koncepcje, badania, praktyka*, Wyd. Akademickie „Żak”, Warszawa 2006, s. 150.

²¹⁹ Zaleśkiewicz T., *Przyjemność czy konieczność. Psychologia spostrzegania i podejmowania ryzyka*. GWP, Gdańsk 2005.

²²⁰ Z. Bauman, *Płynne czasy, życie w epoce niepewności*, SIC, Warszawa 2007.

²²¹ Kraut R., Lundmark V., Patterson M., Kiesler S., Mukopadhyay T., Scherlis W., *Internet paradox. A social technology that reduces social involvement and psychological well-being?* *American Psychologist*, 53, 9 1017-1031.

Ocena społeczna w Internecie

Problemem stanowiącym znaczące zagrożenie jest otwarcie przez serwisy społecznościowe przestrzeni publicznego wartościowania uczestników. Część serwisów (kopiując pomysł z serwisów handlowych) zastosowała system ocen swoich uczestników, dostępny dla każdego, kto chce z nich skorzystać. Są to oceny punktowe, które można przypisać do zdjęć współużytkowników serwisu. Mają one za zadanie wyrazić stosunek oceniającego do osoby. Podobną funkcję pełnią komentarze o charakterze opisowym. Trzeba zauważyć, że uczestnicy dość chętnie z nich korzystają, stosując przy ocenie własne, często bardzo płytkie kryteria (urodę lub jej brak, ubranie, zewnętrzne sygnały statusu i zasobności). Mając na uwadze fakt, że większość uczestników to ludzie młodzi, nietrudno wyobrazić sobie z jednej strony ciężar emocjonalny takiej oceny, z drugiej zaś jej wpływ na samoocenę i pozycję w społeczności. Wszak każdy może to przeczytać, a język tych komentarzy w wielu wypadkach można byłoby określić jako brutalny.

Ocena ze strony członków społeczności dostarcza silnych wrażeń. Wrażenia te powstają jako efekt poszukiwania różnorodnych, nowych, złożonych i intensywnych bodźców oraz doświadczeń, a także przez gotowość podejmowania społecznego i prawnego ryzyka w celu dostarczenia sobie tych doświadczeń.²²² Ocena społeczna w rzeczywistości pełni bardzo ważną funkcję rozwojową, wpływa na kształt osobowości, ma znaczenie socjalizujące. W warunkach, gdy ocena ta jest prawie anonimowa, wystawiana przez obcych przypadkowych ludzi nie znających się nawzajem, jest ona zwolniona od odpowiedzialności, przypadkowa. Pozbawia ją to waloru kształtującego pozostawiając jedynie siłę ranienia i czynienia szkód psychologicznych. Jednak tylko niewielu powstrzymuje to przed poddawaniem się procedurze oceny społecznej w Internecie..

Podsumowanie

Zadziwiająca wydaje się być tendencja do poszukiwania również w sieci internetowej sytuacji znajdujących się na krawędzi bezpieczeństwa – w tym wypadku bezpieczeństwa emocjonalnego. Tendencja ta wciąż rośnie, wraz z rozwojem serwisów społecznościowych. Te zaś powstają i będą powstawać, bowiem liczba uczestników bezpośrednio przekłada się na dochody właścicieli serwisu. Ilość problemów będzie zatem rosła, nie malała. Dziś coraz częściej i coraz bardziej otwarcie mówi się o tym i lista takich problemów jest bardzo obszerna. Są to problemy jednostek, choć mają charakter powszechny.

Przeanalizowane tu zjawiska są drobną częścią bardzo dużego zbioru zachowań ryzykownych, charakterystycznych dla społeczności internetowych. Dla ich opisania prowadzi się szeroko zakrojone badania, które w sytuacji gwałtownego rozwoju zjawisk społecznościowych w sieci będą kontynuowane.

²²² M. Zuckerman, *Behavioral expressions and biosocial bases of sensation seeking*. New York: Cambridge University Press, s. 27.

TEETERING ON THE EDGE OF TWO WORLDS – ON PSYCHOLOGICAL CONSEQUENCES OF ACTIVE PARTICIPATION IN SOCIAL FORMUS

Nowadays, a human lives in a culture based on fast, dynamic contact with the whole world. The contact, in great extent, is accomplished through the Internet. In that contact, there are interactions with other people that are accomplished in a way unknown so far which causes numerous consequences of sociological and psychological nature. Through the Internet societies, a circle of acquaintances that are invited randomly is becoming wider and wider. It results in certain risk of contacts, not only the random ones, but also those undesirable that may cause danger for an inviting person. The need of social existence and search for pleasure push to such activities. That pleasure results from self-check in the interaction with others, from proving that one is a socially desired person in to the same extent or even bigger than other people. It allows to reach pleasant emotional states and becomes a way of life. The considerable factor motivating to non-selective and risky activity in a society is to search popularity expressed in the number of made and kept acquaintance. This can be treated as perversion of evaluating contacts, aiming at quantity not quality, fulfilling social vanity instead of interpersonal needs. The described here tendencies are the phenomenon selected from numerous risky behaviors. The tendency is growing. The develop together with social forum development. For their description, wide research has been being conducted which in the moment of rapid growth of social phenomenon in the net shall be continued.

Bibliografia

1. Bauman Z., *Płynne czasy, życie w epoce niepewności*, SIC, Warszawa 2007.
2. Kraut R. Lundmark V., Patterson M., Kiesler S., Mukopadhyay T., Scherlis W., *Internet paradox. A social technology that reduces social involvement and psychological well-being?* American Psychologist, 53, 9 1017-1031.
3. Krejtz K., Krejtz I., *Ja w sieci – sieć we mnie, Zależność pomiędzy doświadczeniami relacji w Internecie z reprezentacją obrazu siebie*, [w:] *Spółeczna przestrzeń Internetu*, Batorski D., Marody M., Nowak A., (red.), Akademia, Warszawa 2006.
4. Porczyńska A., *Tendencja do podejmowania ryzyka a doświadczanie szczęścia*, [w:] *Psychologia zachowań ryzykownych, koncepcje, badania, praktyka*, Wyd. Akademickie „Żak”, Warszawa 2006, s. 150.
5. Zaleśkiewicz T., *Przyjemność czy konieczność. Psychologia spostrzegania i podejmowania ryzyka*. GWP, Gdańsk 2005.
6. Zaleśkiewicz T. *Ryzyko jako konieczność i ryzyko jako przyjemność. Teoria i jej empiryczna weryfikacja*. [w:] *Psychologia zachowań ryzykownych, koncepcje, badania, praktyka*, Wyd. Akademickie „Żak”, Warszawa 2006.
7. Zuckerman M., *Behavioral expressions and biosocial bases of sensation seeking*. New York: Cambridge University Press, s. 27.
8. Zuckerman M., Kuhlman D. M., *Personalisty and risk taking: common bisocial factors*. Journal of Personality, 68, 999-1029.

VIII.

Dylematy współczesnych działań na rzecz bezpieczeństwa – represja, czy prewencja?

Dilemmas on contemporary activities for security –
repression or prevention?

SYSTEM PROBACJI – PREWENCJA A NIE REPRESJA

Przestępstwo jako przejaw zachowania dewiacyjnego, dotyczącego wolne społeczeństwo, uległo w trakcie długiej ewolucji licznym zmianom. Naukowcy spekulują na temat natury, efektów i sposobu kontrolowania tego antyspołecznego zachowania. Niekończąca się debata, na temat środków jakie może przedsięwziąć społeczeństwo w celu zapobiegania antyspołecznym zachowaniom, pozostaje nierozstrzygnięta. Jednakże ujawniła ona różne aspekty tego skomplikowanego zjawiska społecznego.

Ludzie nie czują się bezpieczni nie tylko z powodu bezsilności prawa, lecz także w nie mniejszym stopniu z powodu przemocy ze strony innych osób. W społeczeństwach prymitywnych wydawała się istnieć wewnątrz plemienna solidarność. Solidarność ta ulegała zakłóceniom w przypadku, gdy jakkolwiek członek społeczności używał przemocy w stosunku do innego jej członka. Istniejące dowody wskazują na to, że odpowiedź społeczności w celu powstrzymania tego dewiacyjnego zachowania była natychmiastowa. Wraz ze wzrostem coraz bardziej złożonych grup społecznych odkrywano nowe sposoby zapobiegania atakom gwałtów. Historia pełna jest przykładów nieludzkiego i brutalnego sposobu traktowania tych, którzy pogwałcili fundamentalne formy współżycia społecznego.

Istnieje duży zasób literatury pozwalający poznać idee związane z przestępczością oraz metody stosowane w celu jej powstrzymania. Cała istniejąca literatura podpisuje się pod stwierdzeniem, że karanie przestępców było szczególną mieszaniną zemsty, fizycznego powstrzymywania oraz krępowania a także reformowania.

Najwcześniejsze formy kar nakładane przez zorganizowane społeczeństwo na przestępców miały za zadanie eliminację przestępcy oraz jego powstrzymanie, aby więcej nie zagrażał społeczeństwu. Uciekano się głównie do metod wygnania i transportacji.

W dobie racjonalizmu w późnym XVIII i wczesnym XIX wieku struktura wyroków uległa zmianie. Niewielka liczba przestępstw wymagała kar cielesnych

podczas gdy większość przestępców posyłano do więzienia. To przejście od barbarzyńskich metod karania do prewencyjnych (więzienie) zapoczątkował Beccaria i Bentham. W XIX wieku realizowano programy mające na celu resocjalizację przestępców w więzieniach w oparciu o autonomię i godność skazanego oraz z zachowaniem praw osób uwięzionych.

Wraz z postępowaniem nauki i technologii oraz rozwojem industrializacji powstało wiele czynników powodujących dezorganizację społeczeństwa, przyczyniając się tym samym do wzrostu przestępczości. Przeważnie były to drobne przestępstwa, zaś więzienia przepełnione były drobnymi przestępcami, których wyroki były zbyt krótkie, by rozpocząć działalność resocjalizacyjną. Ich krótki pobyt w więzieniach stanowił raczej problem dla zarządzających więzieniami, gdyż klasyfikacja była znacznie utrudniona oraz powstawały nowe grupy przestępców np. recydywistów.

W późnym okresie XIX wieku nowe kierunki w dziedzinie resocjalizacji zmieniły pojęcia przestępczości i kryminologii. Przestępstwa i wykroczenia popełniane przez osoby uznano za oznakę porażki i dezorganizacji społeczeństwa oraz samego sprawcy. Pozbawienie przestępców kontaktu z instytucjami społecznymi, które mogły być pomocne w doprowadzeniu ich na właściwą drogę uznano za szczególny przejaw takiej porażki, a zatem sposób resocjalizacji postrzegano jako ofertę więzi przestępcy ze społeczeństwem, integracji społecznej, odbudowę więzi rodzinnych, zdobywanie wykształcenia i zatrudnienia, zabezpieczenie na dłuższy okres, znalezienie miejsca pracy dla przestępcy w wolnym społeczeństwie. Działanie takie powinno obejmować nie tylko zmianę przestępcy, na którym ogniskowały się dotychczas wszelkie wysiłki, ale również zmianę całego społeczeństwa i jego instytucji.

Nadając kształt praktyczny przedstawionej filozofii traktowania przestępców, główny nacisk kładzie się obecnie na jak największe wykorzystanie resocjalizacji wspierającej w otwartym społeczeństwie. Dzieje się tak dlatego, że instytucje opiekuńcze praktycznie nie mają dostępu do programów resocjalizacyjnych, profesjonalnej obsługi i publicznego wsparcia. Dlatego program resocjalizacyjny w oparciu o społeczeństwo stanowi alternatywę dla programów instytucjonalnych.

Nie ma prostej definicji resocjalizacji w oparciu o społeczeństwo. Jest to raczej filozoficzne podejście do ludzkiego traktowania sprawców przestępstw, stosunkowo nowe podejście w zakresie organizacji działań.

Resocjalizację w oparciu o społeczeństwo definiowano jako całość działań opiekuńczych, wychowawczych i terapeutycznych, które zachodzą w społeczeństwie. Definicja ta wydaje się jednak zbyt wąska. Operowanie jedynie programem resocjalizacji w społeczeństwie bez jego znaczącego udziału sprawia, że program ten jest raczej na społeczeństwo zorientowany niż o nie oparty.

Resocjalizacja w oparciu o społeczeństwo obejmuje każde działanie mające na celu pomoc sprawcy przestępstwa w powrocie na drogę przestrzegania prawa. Definicja ta nie identyfikuje jednak kryteriów i założeń pozwalających rozróżnić programy resocjalizacyjne oparte o społeczeństwo od innego typu programów. Jest zatem równie wąska i równie statyczna jak poprzednia.

Mówiąc szerzej, program resocjalizacji w oparciu o społeczeństwo jest tym, co wpływa na więzi pomiędzy sprawcą a społecznością lokalną, tj. prawdziwym zaangażowaniem przestępcy w powiązania lokalne, które wytwarzają dobra i usługi wymagane przez tę społeczność. Obejmują one edukację, zatrudnienie, rekreację, działania socjalne i praktyki religijne.

Uznawanie danego programu do kategorii programu resocjalizacyjnego w oparciu o społeczeństwo tylko dlatego, że zakłada minimalną kontrolę lub dozór jest błędne. Niewątpliwie, niektóre programy zakładają minimum kontroli czy dozoru (np. biura dla młodzieży, kliniki dla alkoholików lub narkomanów), lecz niektóre instytucje resocjalizujące mają równie mało restrykcyjne programy (urlopy, przepustki do pracy). Dlatego stopień kontroli i dozoru nie pozwala na odpowiednie rozróżnienie pomiędzy programami resocjalizacyjnymi w oparciu o społeczeństwo oraz działaniami instytucjonalnymi.

Aby umieścić program w kategorii resocjalizacji opartej na społeczeństwie, ważne wydaje się stwierdzenie o istotnych więziach ze społecznością lokalną. Istota tych więzi zależy od częstotliwości, czasu ich trwania oraz jakości stosunków wśród pracowników, klientów i społeczeństwa. Wszystkie te zmienne stanowią podstawę dywersyfikacji pomiędzy programem opartym o społeczeństwo i innymi programami.

Podsumowując, najbardziej sensowna i wyczerpująca wydaje się definicja Centrum Sprawiedliwości Karnej Harwardzkiej Szkoły Prawa: „Im więcej klientów

uczestniczących w legalnych działaniach wspierających obejmuje dany program, tym bardziej opiera się on o społeczeństwo”²²³.

Programy te obejmują wiele poza więziennych oddziaływań takich jak udzielanie przepustek do pracy, urlopów, „Halfway Houses” (domy pracy), zwolnienia warunkowe i probacja.

Jednym z najwcześniejszych środków zwalniania więźniów przed zakończeniem wyroku były przepustki do pracy. Mają one swój początek w Rzymie w okresie masowych robót publicznych, do których angażowano więźniów. Nie mieli oni jednak widoków na uwolnienie – ich praca była jedynie inną formą niewolnictwa.

W 1913 r. w Wisconsin zezwolono drobnym przestępcom na kontynuowanie pracy podczas odbywania kary więzienia. W odniesieniu do innych przestępców zasadę tę zaczęto stosować w innych stanach, aż do uchwalenia Aktu Federalnego o Resocjalizacji Więźniów, który ustanowił przepustki do pracy, urlopy i centra resocjalizacji społecznej dla więźniów federalnych.

Przepustka do pracy nie jest substytutem zwolnienia warunkowego, ale daje kuratorom możliwość efektywnego nadzoru przestępcy. Nie jest ona również w żadnym sensie alternatywą dla kary więzienia. Służy raczej sprawdzeniu przestępców oraz ich umiejętności zawodowych, jak również możliwości kontrolowania swojego zachowania w społeczeństwie. Sprawca musi się meldować w instytucji pomimo faktu, że większą część czasu spędza poza nią. Jest to zatem częściowa alternatywa a nie całkowite uwięzienie.

Inną formę niepełnego uwięzienia stanowią urlopy. Przez wiele lat były one wykorzystywane w sposób nieformalny. Śmierć członka rodziny lub jakakolwiek inna sytuacja kryzysowa stanowiły główne powody zwracania się o udzielenie urlopu. Obecnie środek ten jest używany do różnych celów, włącznie z wizytami w domu podczas wakacji i świąt lub też przed zwolnieniem tak, aby powrót na wolność był procesem stopniowym. Zaletą tego programu jest też edukacja. Główną korzyścią płynącą z urlopów jest zmniejszenie napięcia seksualnego u skazanych umieszczonych w instytucjach zamkniętych.

Powszechnie wiadomo, że nagłe zwolnienie więźnia po długim okresie kary powoduje u niego szok kulturowy. Jest on zatem niezdolny do resocjalizacji. Aby uniknąć takiej kryzysowej sytuacji przestępcę wprowadza się do społeczeństwa

²²³ Morris N., Tonry M., *Between prison and probation: Intermediate punishments in a rational sentencing system*, New York, 1990, Oxford University Press, s. 125.

stopniowo. Proces ten nosi nazwę stopniowego zwalniania. Ułatwia on zniesienie szoku kulturowego, którego doświadcza zinstytucjonalizowany przestępca. Program ten nie stanowi alternatywy dla uwięzienia i może pomóc w eliminacji destrukcyjnych i wytwarzających uległość efektów uwięzienia.

Halfway House jest tworem długich badań nad znalezieniem alternatywy dla uwięzienia. Jest to miejsce, gdzie przestępca może czerpać korzyści z pracy lub nauki na wolności, rezydując jednocześnie w społeczności. Początkowo Halfway Houses były rezydencjami dla bezdomnych zwalnianych z więzienia. Potem używano ich do różnych celów. W ostatnich latach służyły jako miejsca budowania więzi społecznych lub centra opiekujące się przestępcami przed ich uwolnieniem.

Centra mające za zadanie prowadzić oraz opiekować się przestępcą przed jego zwolnieniem powstały w głównych metropoliach USA w 1961 r. Przestępcy byli odsyłani tam na kilka miesięcy przed zwolnieniem. Personel tych instytucji dobierano na podstawie kierunku resocjalizacji oraz zdolności doradczych. Przestępca może pracować i uczęszczać do szkoły w społeczności bez dozoru lub uczestniczyć w zajęciach prowadzonych przez Halfway Houses.

Słowo „parole” pochodzi z francuskiego i oznacza „daję słowo”. Definicja słownikowa to „słowo honoru”. Po raz pierwszy w kontekście programu resocjalizacyjnego słowo to użyte zostało w 1847 r. przez Samuela G. Howe’a.

Dopiero w 1972 r. Narodowa Rada ds. Resocjalizacji i Zwolnień Warunkowych Administracji w Nowym Orleanie uchwaliła, że definicja zwolnienia warunkowego powinna zawierać dwa elementy: 1) decyzję stosownych władz określającą jaka część kary może zostać odbyta poza więzieniem oraz 2) status – odbycie kary pozostałego wyroku w społeczeństwie zgodnie z zasadami i regułami określonymi przez Ławę ds. Zwolnień Warunkowych oraz Radę ds. Zwolnień Warunkowych.

Zwolnienie warunkowe jest procedurą, zgodnie z którą osoba uważana za spełniającą warunki zwolnienia warunkowego może zostać zwolniona w stosowanym czasie przez Radę ds. Zwolnień Warunkowych przed odbyciem całego wyroku. Resztę kary może odsłużyć w społeczeństwie pod dozorem kuratora. Jeżeli osoba ta nie wywiąże się z warunków zwolnienia, może wrócić do więzienia.

Rozwój koncepcji zwolnień warunkowych można przypisać różnym środkom takim jak transportacja więźniów, angielski lub irlandzki nakaz opuszczenia kraju oraz pracom reformatoryów amerykańskich w XIX w. Niezależnie u podstaw zwolnienia

warunkowego doszukać się można trzech głównych przesłanek tj.: darowanie części kary, podpisanie przez skazanego kontraktu i nadzór sądowo-kuratorski.

Probacja jako środek resocjalizacji w oparciu o społeczeństwo bazuje na teorii, że najlepszym sposobem osiągnięcia celu jakim jest resocjalizacja jest organizowanie sankcji kryminalnych w społeczeństwie w przypadkach, gdy jest to uzasadnione funkcjami kary. Zakłada się, że dana osoba nauczy się z powodzeniem żyć w społeczeństwie, a nie w sztucznym i oderwanym środowisku jakim jest instytucja więzienna. Probacja jako środek resocjalizacji w oparciu o społeczeństwo, w połączeniu z sensownym zaangażowaniem społecznym, zapewnia wymagane oddziaływanie społeczne, ekonomiczne oraz osobowościowe.

Korzyści płynące z probacji są ogromne. Doprowadziły one Sanforda Batesa, znanego amerykańskiego eksperta prawa karnego, do stwierdzenia, że „probacja może być uważana za inwestycję w ludzkość. Zachęca zamiast przynosić rozgoryczenie. Buduje, a nie degraduje. Jest inwestycją w ochronę społeczeństwa”²²⁴.

Według Panakala: „Tak, jak współczesna medycyna podkreślająca wagę dbania o zdrowie jako sposób zapobiegania chorobom, tak i probacja kładzie nacisk na zapobieganie zachowaniom niezgodnym z prawem poprzez promocję zachowań zgodnych z prawem. Faworyzując resocjalizację zamiast więzienia, probacja chroni społeczeństwo i jednocześnie zapobiega zbrodniom”²²⁵.

Tennerbaum słusznie podsumował znaczenie probacji: „Probacja pomaga uniknąć druzgocących efektów na osobowość ludzką, które są często wynikiem uwięzienia. Probacja pozwala zachować osobowość w jej dawnych ramach: nie powoduje nagłych i gwałtownych zmian nawyków, nie niszczy więzi rodzinnych, kontaktów z przyjaciółmi i ekonomicznej niezależności. Pozwala zachować te wszystkie dotychczasowe nawyki, które były dobre, każdy kontakt, zainteresowanie, emocje. Automatycznie wchodzi do gry przyzwyczajenia, które mogą być użyte do zachowania związków ze społeczeństwem w oczekiwanych normach i stają się ważnym czynnikiem umożliwiającym wyprowadzenie danej osoby na dobrą drogę.

²²⁴ *A survey of intermediate sanctions*, US Department of Justice, Washington, DC 1990 Office of Justice Programs, s. 106, National Institute of Corrections.

²²⁵ *Prison boot camps: Short-term costs reduced, but long-term impact uncertain*, US General Accounting Office, s. 72, Washington, 1993.

Przestępstwa, za które została aresztowana nie są dramatyzowane i nie używa się ich jako powodu do zakłócania rytmu jej życia”²²⁶.

Oprócz tych korzyści często wspomina się, że wychowanie sprawcy w społeczeństwie tą metodą jest o wiele mniej kosztowne niż utrzymywanie go w więzieniu.

W USA obliczono, że utrzymanie przestępcy w więzieniu kosztuje od 10 do 13 razy więcej niż jego nadzorowanie w społeczeństwie. W innym raporcie ukazano, że probacja kosztuje zwykle od 100 do 300 USD rocznie, a utrzymanie przestępcy w więzieniu waha się od 1000 do 3000 USD rocznie.

Brak społecznej stygmatyzacji oraz minimalne ryzyko recydywizmu uważa się także za zalety probacji.

Termin „probacja” pochodzi od łacińskiego słowa „probare” oznaczającego próbować, testować. Powyższe znaczenie terminu stanowiącego istotę probacji posunęło się daleko do przodu zacierając jego tradycyjne prawnicze znaczenie. Odnośnie probacji pojawiło się wiele koncepcji.

Probacja jest formą sankcji kryminalnych nałożoną przez sąd na sprawcę, po ogłoszeniu wyroku uznającego go winnym lecz bez uprzedniego nałożenia na niego kary więzienia.

W Anglii najbardziej zbliżoną definicję zaproponował Komitet Morrisona: „Probacja jest poddaniem sprawcy, który pozostaje na wolności nadzorowi pracownika społecznego, który jest urzędnikiem sądowym, na czas określony”²²⁷.

W Ameryce, korporacje prawnicze używają terminu „probacja” na określenie wyroku nie obejmującego skazania, który określa warunki i przyznaje sądowi orzekającemu prawo do zmodyfikowania warunków wyroku lub jego ponownego orzeczenia w stosunku do sprawcy, który te warunki pogwałcił.

Departament Spraw Wewnętrznych ONZ w 1951 r. zdefiniował probację jako proces resocjalizacji przypisany przez sąd w stosunku do osoby oskarżonej o popełnienie przestępstwa w świetle prawa, podczas którego osoba poddana kurateli żyje w społeczeństwie i reguluje swoje życie zgodnie z warunkami ustanowionymi przez sąd lub inną władzę i pozostaje pod nadzorem kuratora²²⁸.

²²⁶ Shaw J., MacKenzie D., *The one-year community supervision performance of drug offenders and Louisiana DOC-identified substance abusers graduating from Shock incarceration*, „Journal of Criminal Justice”, s. 91, 1992, nr 20.

²²⁷ MacKenzie D., Parent D., *Shock incarceration and prison crowding in Louisiana*, „Journal of Criminal Justice”, s. 191, 1991, nr 19.

²²⁸ Flowers G., Carr T., Ruback R., *Special Alternative Incarceration evaluation*, Atlanta, s. 101, 1992, Georgia Department of Corrections.

Ze względu na różnorodność ujęć definicyjnych terminu probacja, porządkuję klasyfikację tego terminu ze względu na określone kryteria:

- **formalno-prawne** – według tej definicji probacja jest po prostu wstrzymaniem wykonania wyroku przez sąd. Sprawca pozostaje w społeczeństwie pod dozorem kuratora na czas określony przez sąd. Jeżeli zaangażuje się w cokolwiek, co jest zakazane przez sąd, dozór kuratorski może zostać odwołany i sprawcę skazuje się za popełniony czyn. Taką koncepcję probacji przyjęło środowisko prawnicze.

- **statusu podopiecznego** – w tym kontekście probacja odzwierciedla status przestępcy skazanego na probację. Podczas gdy jego wolność pozostaje częściowo ograniczona to status pozostaje lepszy niż innych przestępców. Osoby te nie są ani całkowicie wolne ani uwięzione; mogą pracować, utrzymywać rodzinę, uniknąć efektów więzienia i naprawić wyrządzone ofiarom szkody.

- **podsystemu wykonawczego w ramach sądownictwa karnego** – probacja w tym kontekście odnosi się do organu administracji lub organizacji, która zajmuje się świadczeniem usług probacyjnych dla młodocianych lub dorosłych sprawców. Obejmuje ona zastosowanie konkretnych środków mających na celu pomoc. Podkreśla rolę kuratora w pilnowaniu, nadzorowaniu i resocjalizacji klienta.

- **procesu** – w tej definicji zawiera się zbiór funkcji, działań, usług i postępowanie samego sprawcy. Jest on postrzegany jako zjawisko równoległej działalności sądu, sprawcy i społeczeństwa. Proces obejmuje konieczność regularnego meldowania się skazanego u kuratora, konieczność świadczenia usług, których potrzebuje sprawca w trakcie resocjalizacji oraz doradztwa, a także nadzoru kuratora w celu kontroli przestrzegania warunków probacji.

Podsumowując, probacja może być traktowana jako proces, który daje sędziemu orzekającemu alternatywę prawną, która poprawia status przestępcy w podsystemie sądownictwa karnego.

W sytuacji idealnej, probacja mogłaby zostać zorientowana na wszystkie rodzaje przestępstw. W praktyce nie jest to możliwe. Istnieją ograniczenia w stosunku do pewnego rodzaju przestępców, którzy popełniają zwłaszcza zbrodnie lub nie roszą nadziei na poprawę. Zatem probację stosuje się względem tych przestępców, u których istnieje pozytywna szansa na ich resocjalizację.

Ponadto, stosuje się ją zważając na kryterium wieku sprawcy. W przypadku bowiem młodocianych wybiera się środki probacji, ponieważ uwięzienie jest działaniem zbyt restryktywnym. W odniesieniu do młodocianych probacja rozwinęła się wraz z rozwojem sądów dla nieletnich w Ameryce i Anglii.

Probacja jest aktualnie rodzajem sankcji kryminalnych nakładanych przez sąd na przestępcę po wydaniu wyroku bez uprzedniego orzeczenia kary więzienia. A zatem przestępca może być poddany probacji lub otrzymać wyrok w zawieszeniu.

Różnica pomiędzy zawieszeniem kary a probacją sprowadza się do określania zasad proceduralnych oraz do skutków prawnych ich odwołania. Zawieszenie wykonania kary niesie ze sobą korzyść związaną z tym, że skazany na kuratelę sądową zna alternatywę jaką jest kara więzienia, co może pomóc w jego resocjalizacji, skłaniając go do wypełnienia warunków okresu próby. W większości państw europejskich postępowanie może zostać umorzone a przestępca poddany opiece i nadzorowi na odpowiedni okres na zasadzie dobrowolnej probacji lub, w niektórych przypadkach, sąd może orzec wyrok w zawieszeniu. W probacji, karą jest częściowe pozbawienie wolności, gdyż przestępca pozostaje pod nadzorem kuratora, który kontroluje przestrzegania warunków nałożonych przez sąd. Probacja jest rodzajem wyrokowania, który można nałożyć na skazanego za przestępstwo, a któremu pozwala się żyć w społeczeństwie zgodnie z ustaleniami sądu. Musi on przyjąć warunki sądu i zgodzić się na pozostanie pod nadzorem kuratora. Jeżeli wywiąże się z warunków w wyznaczonym okresie jego status pozycyjny kończy się i zostaje zwolniony spod jurysdykcji sądu.

Jeżeli nie wywiąże się, sąd może zastosować inny rodzaj kary włącznie z umieszczeniem w zakładzie karnym. A zatem w szerszym sensie probacja jest nie tylko sankcją penalną i określoną instytucją prawną, lecz również rozbudowanym systemem świadczeń i usług.

Działalność probacyjna koncentruje się nad dysfunkcjami psychospołecznymi, to znaczy problemami z zakresu interakcji pomiędzy jednostkami (zarówno pojedynczą osobą, rodziną, grupą, jak i społecznością) a ich środowiskiem fizycznym, materialnym i społecznym. To ukierunkowanie na sferę wzajemnego oddziaływania charakteryzuje pracę probacyjną poprzez analizę wpływu jednostki na samą siebie oraz oddziaływania na nią innych osób, organizacji i instytucji, zajmujących się bezpośrednio lub pośrednio problemami społecznymi.

Problemy psychospołeczne powstają, ogólnie mówiąc, z wpływu niesprawnych ludzi na własne środowisko lub też są wynikiem oddziaływania

obciążonego ułomnościami społeczeństwa na konkretną osobę, rodzinę, grupę lub określoną społeczność. Stan patologii rozumiemy tutaj w bardzo szerokim znaczeniu – bądź jako dysfunkcje psychologiczne (emocjonalne lub rozwojowe), fizyczne, materialne czy społeczne – albo też kombinacje tychże elementów. W pracy probacyjnej mamy do czynienia ze „zdrowymi” (tzn. z osobami bez objawów patologii) w takim stopniu jak z „niesprawnymi”.

Stan dysfunkcji może mieć bardzo różne źródła i jest bardzo mało prawdopodobne, że jakikolwiek pojedynczy element jest poddany całkowitej dysfunkcji – czy też znamionuje go stan poprawności. Dla przykładu: skazany w warunkach probacji po odbyciu części kary pozbawienia wolności pozostaje bez pracy. Funkcjonując w rodzinie doprowadza do kryzysu społeczność rodzinną wskutek niezaspokajania potrzeb materialno-bytowych jej członków. Fakt braku aktywności zawodowej głównego żywiciela doprowadza do patologii więzi rodzinnych, czyniąc z niej źródło wielu trudności.

W innej konfiguracji pewne symptomy mogą wykazywać, że generalnie zdrowa grupa jest niesprawna w sensie psychologicznym, na przykład, z powodu wadliwego funkcjonowania wewnętrznego nie może zaakceptować osoby zwolnionej z zakładu karnego. Stygmatyzując bądź eliminując takie osoby rodzina zwiększa stopień niesprawności społecznej poprzez ich izolację. Jednakże owa grupa jest umiejscowiona w społeczeństwie, które chciałoby wspomagać osoby dozorowane i ich rodziny.

Co zatem praktycznie stoi na przeszkodzie postępowaniu karnemu nastawionemu na osiągnięcie celów readaptacji skazanych. Wydaje się, że te bariery tkwią głównie w niewielkich środkach interwencji materialnej oraz istotnych lukach w systemie struktur pomocowych, a także w braku dostatecznej edukacji społecznej i utrwalonych pozytywnych wzorów zachowań w stosunku do osób opuszczających zakłady karne.

Praca probacyjna rozwinęła obecnie wiele metod interwencji. Dla rozwiązywania problemów psychospołecznych jednostek i ich rodzin powstała strategia caseworku. W sytuacji wspomagania niewydolnych środowisk rodzinnych bądź innych grup przydatna jest technika terapii grupowej. Natomiast na poziomie makrostruktury społecznej dla osób, które z powodów psychologicznych, fizycznych, materialnych czy społecznych nie są w stanie poprawnie funkcjonować w istniejącym

układzie grupowym, została specjalnie wykreowana i rozwinięta opieka rezydencjalna w ramach pomocowej działalności środowiskowej²²⁹.

Powyższe nie ma za zadanie sugerować, że praca probacyjna próbuje rozwiązywać problemy psychospołeczne na własną rękę. Biorąc pod uwagę wszystkie uwarunkowania zaburzonego funkcjonowania jednostki w społeczeństwie, praca probacyjna prowadzona jest zawsze z uwzględnieniem innych podmiotów, zainteresowanych adaptacją społeczną jednostki.

Komplikacje pojawiają się, gdy „choroba” i „zdrowie”, którymi próbuje zajmować się praca probacyjna, definiowane są jednostkowo i społecznie, zaś one same nie są pojęciami absolutnymi. Różnorodnie określane definicje mogą, ale nie muszą się zgadzać. Dla przykładu: więzień po opuszczeniu zakładu karnego, cierpiący na chorobę alkoholową, zwykle postrzega siebie jako osobę zdrową, a swoje dolegliwości przypisuje przemijającym sytuacjom traumatycznym. Jednak rodzina bądź inna grupa pozytywnego odniesienia traktuje taką jednostkę jako obciążoną trwałymi zmianami chorobowymi, wymagającymi interwencji medycznej, psychologicznej i społecznej. Ten niejednoznacznie odbierany stan podmiotowy może wywołać różne reakcje, które będą niezgodne z oczekiwaniami jednostki, tak w sensie definiowania rodzajowości schorzenia, jak i procedury postępowania.

Osoba dozorowana obciążona chorobą psychiczną może jednak uważać siebie za zdrową, zaś otoczenie społeczne jednoznacznie wykazuje odmienne reakcje na temat jej kondycji zdrowotnej.

Członek zorganizowanej grupy przestępczej uważałby się prawdopodobnie za kogoś takiego jak wszyscy inni i wspólnie z nimi tworzącego zdrową grupę. Możliwe, że uważałby tych, którzy się z nim nie zgadzają (rodzinę, grupę czy społeczność), za chorych. Ci zaś mogliby go uznać i jego grupę za obciążonych patologią albo jego za zdrowego, a grupę za chorą. Nawet gdyby inni członkowie społeczności podzielali cele i ideologię zorganizowanej grupy przestępczej głoszącą, że to społeczeństwo jest obciążone ułomnościami, mogliby jednocześnie uważać, iż metody i sposób jej funkcjonowania są patologiczne z punktu widzenia interesu globalnego.

Zatem dotarliśmy do sedna kwestii wartości. Pod żadnym względem nie są one stałe. Krótkie spojrzenie w historię zademonstruje ich zmiany następujące z

²²⁹ Bartlett H., *The Common Base of Social Work Practice*. [National Association of Social Workers] 1970.

biegiem czasu, szczególnie w społeczeństwach, które uległy gwałtownym przemianom technologicznym i społecznym. Także wartości pracy probacyjnej nie pozostały niezmiennie. Wywodząc się z moralności chrześcijańskiej, przez lata ewaluowały one poprzez reformę społeczną i okres neutralności klinicznej do nowej powtórnej oceny, która stara się połączyć przywróconą troskę o reformę społeczną z profesjonalizmem. Ten zaś próbuje utrzymać zalety neutralności klinicznej, nawet jeśli neutralność kliniczna jest aktualnie postrzegana jako pozycja niemożliwa do utrzymania w postępowaniu probacyjnym.

Upraszczając, podstawowe zasady działalności probacyjnej mogą być sformułowane następująco:

- Wewnętrzne wartości jednostki są niezależne od klasy, wyznania, rasy, wieku i płci, inteligencji, stanu fizycznego i moralności danej osoby. Jako pochodna tej zasady wyłania się druga:
- Prawa demokratyczne jednostki stanowią gwarancje zabezpieczenia możliwości jej rozwoju zgodnego z powszechnie uznawanymi przez społeczeństwo wartościami. Jeśli nie będą one respektowane, jednostka nie może wypełnić współistniejących dla tych praw obowiązków, co z kolei wpływa na prawa innych członków społeczeństwa²³⁰.

Niekiedy możemy spotkać się z podziałem praw na prawa podstawowe (jedzenie, schronienie, ubranie), które pozostają nienaruszalne, i na prawa drugiego rzędu lub warunkowe, które mogą być odwoływane w różnym stopniu – zwykle zależą od indywidualnych możliwości i zachowania jednostki. Nie spodziewamy się, że ktoś ze zmniejszonymi możliwościami (na przykład dziecko) wypełni cały zakres obowiązków dorosłego człowieka. Ograniczenie obowiązków, rozumiane jako opieka, często pociąga za sobą ograniczenie pewnych praw (na przykład praw małego dziecka do decydowania, gdzie będzie mieszkało), chociaż jego zależna pozycja może znaczyć ustalenie innych praw do zabezpieczenia przed nadużyciem (jeśli jest ono bite przez rodziców – do umieszczenia go w „bezpiecznym miejscu”). Zachowanie przestępcze może także stać się powodem do utraty przez skazanego prawa wyboru miejsca zamieszkania – jeśli karą jest więzienie – podczas gdy niepoczytalny może stracić to prawo przez obowiązkowe umieszczenie go w szpitalu psychiatrycznym w celu leczenia.

²³⁰ Barton R., *Institutional Neurosis*. [John Wright], 1959.

Kategorie praw warunkowych są różne i mogą być pogrupowane na:

Prawo jednostki do swobodnej wypowiedzi. Prawo to, w warunkach kurateli, umożliwia skazanemu współuczestnictwo w działaniach kuratora sądowego, mających na celu niesienie pomocy zwolnionemu z zakładu karnego. Pomoc ta dotyczyć miałaby sfery poprawnego funkcjonowania w zbiorowości globalnej.

Prawo jednostki do realizacji własnych celów i zamierzeń życiowych. Oznacza ono ochronę możliwości rozwoju jednostki przez całe jej życie. W przypadku osoby poddanej probacji zapewnia powodzenie procesu resocjalizacji. W sytuacji, gdy skazany ma świadomość, że otaczająca go rzeczywistość społeczna stwarza dogodne warunki dla osiągnięcia wyznaczonych w okresie readaptacyjnym celów, zgodnych z oczekiwaniami społecznymi, może nastąpić u osoby poddanej probacji nasilenie motywacji do zmiany jej dotychczasowego położenia²³¹.

Prawo jednostki do realizacji własnych celów i zamierzeń życiowych umożliwia pełnienie wybranych funkcji społecznych. Nie stanowi to tylko kwestii dostępu do pełnienia typowych ról społecznych, ale również do jakości życia w ich granicach. W przypadku osoby będącej podmiotem probacji decydujące jest, aby pełniona funkcja odpowiadała posiadanym przez nią umiejętnościom i zdolnościom. Dostęp do pełnienia wybranych przez jednostkę ról społecznych, odpowiadających jej kwalifikacjom, oznacza akceptowanie otwartego i egalitarnego społeczeństwa.

Z prawa jednostki do realizacji własnych zamierzeń życiowych wyłoniła się zasada samostanowienia o sobie osoby dozorowanej.

Każda osoba żyjąca w społeczeństwie ma prawo do autonomicznego sądu wyrażanego na określony temat, który z różnych przyczyn może odbiegać od powszechnych w zbiorowości globalnej poglądów. Jednakże sposób wyrażania przez jednostki własnych opinii nie może deprecjonować wartości uznawanych przez pozostałych członków społeczeństwa. Podobnie, jak działanie osoby posiadającej odmienną hierarchię wartości, nie może godzić w prawnie chronione dobra zbiorowości. Dla przykładu: więzień po opuszczeniu zakładu karnego uważa, że jedynym sposobem zdobycia środków finansowych jest kradzież. Dokonując przestępstwa uznaje, że ma prawo do tej formy wolności i uzyskania własności indywidualnej. Grupy pozytywnego odniesienia społecznego nie podzielają takiego

²³¹ A Code of Ethics for Social Work: Discussion paper Nr 3, British Association of Social Workers, 1974.

postępowania i w związku z tym poszukują środków przeciwdziałających antyprawnemu zachowaniu. W efekcie znajdujemy się w sytuacji, w której prawo jednej osoby do działania zgodnie z jej zasadami uderza krzywdząco w prawa innych obywateli. Społeczeństwo staje zatem wobec decyzji – czyje wartości powinny zostać objęte ochroną prawną²³².

Sposób dochodzenia do tej decyzji: jakiego rodzaju organ władzy ją podejmuje, na podstawie jakiej legitymacji i przy zastosowaniu jakiej procedury, posiada kluczowe znaczenie dla określenia ładu demokratycznego społeczeństwa.

Istnieje wiele form osądu społecznego, przed którymi skazany nie ma możliwości obrony: plotka, ostracyzm, wiele form oszczerstwa, czego przykładem jest piętnowanie. Jeżeli dotknięta jest nim osoba dozorowana, to sytuacja taka stanowi odpowiedzialne zadanie dla kuratora sądowego, zajmującego się przecież wcielaniem w życie zasad sprawiedliwości społecznej. Osoba poddana dozorowi nie może być traktowana jako przedmiot formalnej maszyny sprawiedliwości, bez zwracania uwagi na czynniki społeczne kształtujące jej sytuację życiową po opuszczeniu zakładu karnego.

W praktyce kurator sądowy stoi przed zasadniczym problemem: jak pogodzić indywidualizm jednostki z interesami społeczeństwa. Zatem, jak pomóc osobie dozorowanej przestrzegając jednocześnie systemu wartości zbiorowości globalnej.

Wartości nie są absolutne, ale relatywne i usytuowane w szerokim kontekście społecznym. Sama natura pracy probacyjnej, z jej ogniskiem psychospołecznym, zawiera obszar napięcia endodynamicznego i wymaga podejmowania w trakcie procesu wychowawczego decyzji związanych z priorytetami społecznymi. Napięcia zaostrzają się, ponieważ wartości pracy pomocowej niekoniecznie muszą być podzielane przez wszystkie sektory zbiorowości globalnej. Również mogą wystąpić w danym czasie inne priorytety dotyczące pozostałych dziedzin życia społecznego. Dlatego byłoby niezwykle trudno kuratorowi sądowemu pracować niezależnie od uwarunkowań, jakie niesie ze sobą funkcjonowanie zbiorowości.

²³² Confidentiality in Social Work: Discussion Paper Nr 4, British Association of Social Workers, 1976.

W trakcie wychowywania korekcyjnego osoba poddana próbie, odpowiednio umotywowana przez kuratora sądowego, współuczestniczy w poszukiwaniu sposobów rozwiązywania swoich problemów. Chcąc wcielić je w życie zarówno ona, jak i kurator sądowy będą pracować w otoczeniu społecznym, którego poglądów nie mogą ignorować. Co ważniejsze, w podejmowanych przez siebie czynnościach kurator sądowy nie jest niezależny. W rzeczywistości podejmuje on działania wychowawcze będące również przedmiotem zainteresowania instytucji pracy probacyjnej.

Pod pojęciem instytucji rozumiem dający się zidentyfikować socjologicznie i akceptowany przez zbiorowość globalną sposób aranżowania ważnych działalności społecznych. Zawiera on wartości, postawy i zachowania opierające się czasowi razem z elementami strukturalnej organizacji.

Definicja ta, mojego autorstwa, powstała jako konglomerat wielu zróżnicowanych definicji instytucji, które pojawiają się w podstawowych tekstach socjologicznych. Dlatego uważam, że pracę probacyjną można zakwalifikować jako instytucję.

Jak już wspomniałem, jest ona oczywiście związana z wartościami, postawami i normami zachowania reprezentowanymi przez społeczeństwo. Tak jak każda instytucja, również działalność probacyjna zawiera elementy strukturalnej organizacji. Są nimi na szczeblu centralnym administracji państwowej Rada Pomocy Postpenitencjarnej, zaś na szczeblu samorządowym ogniwa pomocy postpenitencjarnej przy urzędach gmin. Stanowią one instytucjonalne podmioty pomocy probacyjnej, których kompetencje wynikają z ustawowego upoważnienia bezpośrednio regulującego sposób funkcjonowania i wewnętrzną strukturę.

W otoczeniu społecznym, obok państwowych i samorządowych struktur pomocowych, funkcjonują pozainstytucjonalne podmioty pracy probacyjnej. Zaliczają się do nich organizacje charytatywne i wolontarystyczne, które w swoim działaniu opierają się na osobistym zaangażowaniu ochotników i wolontariuszy w niesieniu pomocy osobom adaptowanym do wolności. To, że praca probacyjna jest akceptowana społecznie udowadnia wiele raportów badawczych oraz sposób, w jaki kuratorzy sądowi są legitymowani przez zbiorowość globalną do rozciągania sfery swojego oddziaływania.

Zadaniem teoretyków zajmujących się zagadnieniami związanymi z probacją, optymalny model globalnych układów zbiorowych powinien odzwierciedlać sytuację, w której większość społeczeństwa nie wymagałaby interwencji kuratorów sądowych. Dla reszty zaś stanowiliby oni dodatkowe wsparcie w rozwiązywaniu ich problemów związanych z poprawnym funkcjonowaniem w zbiorowości, zaś tylko dla niewielu jednostek – jedyną pomoc²³³.

Forma instytucjonalna pracy probacyjnej wykształciła się w wyniku procesów industrializacji i związanej z nią urbanizacji. Nie ma to za zadanie sugerować, że elementy tego, co rozpoznajemy obecnie jako pomoc instytucjonalną, nie istniały w poprzednich okresach. Należy jednak zaznaczyć, że stanowiły one jedynie dodatkowe funkcje innych instytucji społecznych, takich jak: rodzina, kościół, arystokracja czy też stowarzyszenia ochotnicze.

Można wyróżnić trzy funkcje probacji ujmowanej w formie instytucjonalnej:

1. opieka społeczna,
2. kontrola społeczna,
3. zmiana społeczna.

Są one realizowane przez trzy zasadnicze podmioty: kuratorów sądowych, osoby dozorowane i społeczeństwo. Funkcje te są tak ściśle ze sobą związane, że rozdzielenie ich w procesie resocjalizacji wydaje się niemożliwe.

W praktycznym ich stosowaniu występuje niekiedy rozbieżność poglądów pomiędzy osobą poddaną probacji, kuratorem sądowym i społeczeństwem, dotyczących kwestii, która funkcja działalności pomocowej służy najefektywniej zaspokajaniu potrzeb wychowawczych skazanego. A więc, czy przyjęty sposób postępowania resocjalizującego zapewnia osiągnięcie celu wychowywania więźnia do wolności.

Funkcja opieki społecznej nie ma na celu wyręczenia osoby dozorowanej w rozwiązywaniu jej problemów i przestrzeganiu ładu aksjologicznego społeczeństwa, lecz stymulację jej własnej aktywności życiowej.

Opieka sprawowana metodą indywidualnych przypadków ma na celu zaspokojenie potrzeb wychowawczych przy współuczestnictwie osoby dozorowanej.

²³³ Middleman R. R., Goldberg G., *Social Service Delivery: a Struktural Approach*. [Columbia University Press], 1974.

Stosowanie tych działań wychowawczych i terapeutycznych ma za zadanie doprowadzenie skazanego do poprawnego funkcjonowania w społeczeństwie.

Funkcja kontroli społecznej występuje na etapie orzeczenia sądu meriti lub penitencjarnego w zakresie zastosowania dozoru oraz ustanowienia kuratora sądowego, nałożenia rygorów kurateli lub zmiany środka probacyjnego na surowszy.

Natomiast w stadium wykonawczym ma na celu sprawdzenie efektów oddziaływań resocjalizacyjnych oraz kontrolę zachowania poddanego probacji w zbiorowości poprzez wywieranie na niego wpływu i kształtowania u więźnia prospołecznych postaw.

Możliwości kontroli zachowania skazanego opierają się na legalności działań wychowawczych kuratora sądowego, wynikającej z ustawowego upoważnienia, i na jego rzeczywistym autorytecie. Wynika on z kompetencji, wiedzy, postawy moralnej i praktycznych możliwości rozwiązywania problemów życiowych więźnia.

Kontrola społeczna może być związana także z możliwością nagradzania i karania zachowania skazanego w zbiorowości globalnej. Również opiera się ona na identyfikacji, gdy osoba poddana kontroli ma pozytywny stosunek do przeprowadzającego kontrolę.

W sytuacji, kiedy funkcje kontrolne przeważają w oddziaływaniu wychowawczym (na przykład eksponowanie przez kuratora formalnych uprawnień do sprawowania władzy i możliwości stosowania sankcji), osoba dozorowana postrzega proces resocjalizacji jako wywieranie na nią presji. Okoliczności takie minimalizują wartości wychowawcze dozoru i powodują próby uwolnienia się skazanego spod kontroli. W efekcie może dojść do zerwania kontaktu więźnia z kuratorem sądowym i zaprzepaszczenia celu kurateli.

Elementy kontroli społecznej tkwią zatem w instytucji dozoru, lecz w przypadku indywidualnego oddziaływania na jednostkę są one rozumiane jako równorzędny sposób postępowania kuratora sądowego z opieką aktywizującą oraz oddziaływaniem wychowawczym, prowadzącym do zmiany społecznej i oddziaływaniem terapeutycznym.

Oczywistym jest, że żadne społeczeństwo nie istnieje (czy też nie może istnieć) bez powszechnie uznawanych norm zachowania. Kuratorzy sądowi muszą zatem brać pod uwagę interesy tych, którzy doznają krzywdy wyrządzonej

zachowaniem skazanego lub obawiają się powrotu do przestępczych form działania osoby poddanej probacji. Implikuje to konieczność sprawowania kontroli służącej ochronie ładu aksjologicznego zbiorowości globalnej, nawet jeśli osoby opuszczające zakłady karne z trudem postrzegająby to jako wyraz pomocy i opieki nad nimi.

Niekiedy sytuacja spowodowana antyprawnym zachowaniem jednostki wymaga od kuratora sądowego podjęcia decyzji o zastosowaniu szerszej kontroli niż ta, do której jest ustawowo upoważniony. Jednocześnie rodzaj środka prawnego, którego możliwość zastosowania rozważa, może wydawać się destruktywny dla wcześniej podejmowanych działań wychowawczych, na przykład powrót do więzienia zamiast wolności dozorowanej.

PROBATION SYSTEM – PREVENTION NOT REPRESSION

In the introduction to the article *Probation system – prevention not repression* the author presents the phenomenon of crime in a historical aspect. He noticed that at the end of the 19th century there appeared a different interpretation of crime and criminology notions, influenced by new directions within resocialization. Then, also a philosophy of criminal treating changed, proved by resocialization measures used towards them. Nowadays, a significant role is ascribed to supporting resocialization in an open society. In the further part of the dissertation, the author conducts definition searches of the mentioned notion. He is for the definition of Centre of Criminal Justice of Harvard School of Law admitting it the most sensible and in-depth one. The definition is a point of departure for thorough dissertation of the author on probation concerning: terminology arrangements, probation activity, probation work. Such a system presentation of the problem of probation contributes to justification of the article thesis that it is prevention not repression which is crucial in a social resocialization.

Literatura

1. A Code of Ethics for Social Work: Discussion paper Nr 3, British Association of Social Workers, 1974.
2. *A survey of intermediate sanctions*, US Department of Justice, Washington, DC 1990 Office of Justice Programs, s. 106, National Institute of Corrections.
3. Bartlett H., *The Common Base of Social Work Practice*. [National Association of Social Workers] 1970.
4. Barton R., *Institutional Neurosis*. [John Wright], 1959.
5. Confidentiality in Social Work: Discussion Paper Nr 4, British Association of Social Workers, 1976.
6. Flowers G., Carr T., Ruback R., *Special Alternative Incarceration evaluation*, Atlanta, s. 101, 1992, Georgia Department of Corrections.

7. MacKenzie D., Parent D., *Shock incarceration and prison crowding in Louisiana*, „Journal of Criminal Justice”, s. 191, 1991, nr 19.
8. Middleman R. R., Goldberg G., *Social Service Delivery: a Struktural Approach*. [Columbia University Press], 1974.
9. Morris N., Tonry M., *Between prison and probation: Intermediate punishments in a rational sentencing system*, New York, 1990, Oxford University Press, s. 125.
10. *Prison boot camps: Short-term costs reduced, but long-term impact uncertain*, US General Accounting Office, s. 72, Washington, 1993.
11. Shaw J., MacKenzie D., *The one-year community supervision performance of drug offenders and Louisiana DOC-identified substance abusers graduating from Shock incarceration*, „Journal of Criminal Justice”, s. 91, 1992, nr 20.

WYCHOWYWAĆ CZY KARAĆ? WSPÓŁCZESNE DYLEMATY W ZAKRESIE POSTĘPOWANIA Z NIELETNIMI

Mogłoby się wydawać, iż w dobie XXI w. nie ma już dylematów co do podejścia w zakresie kreowania polityki przeciwdziałania patologicznym zachowaniom nieletnich. Już Rzymianie potrafili bowiem dostrzec, że w stosunku do tej najmłodszej części społeczeństwa należy stosować zgoła odmienne instrumenty oddziaływania niż w stosunku do dorosłych sprawców przestępstw – choćby z uwagi na ich niedojrzałość emocjonalną i psychiczną. Kształtowanie tego odmiennego podejścia do nieletnich można zauważyć z dzisiejszej perspektywy obserwując zmianę filozofii postępowania z nieletnimi na przestrzeni wieków. Ogólnie można powiedzieć, że ten proces zmian przebiegł w kierunku od represyjnego ich traktowania do akcentowania z całą doniosłością elementów wychowawczych²³⁴.

Choć wydawać by się mogło, że ten kierunek został już jasno raz na zawsze wytyczony, to da się zauważyć w pewnym sensie zataczanie historii kołem, tj. próbę ponownego skierowania polityki postępowania z nieletnimi na tory represji.

Otóż, autor niniejszego artykułu stawia tezę, iż istotą problemu nie jest brak koncepcji pedagogicznych, resocjalizacyjnych, których jest bardzo dużo lecz społeczeństwo i jego świadomość, którego zakładnikiem jest Ustawodawca.

Intencją niniejszego artykułu nie jest zatem odpowiedź na pytanie: „wychowywać czy karać?” lecz wskazanie pewnego mechanizmu kreowania przez państwo polityki kryminalnej wobec nieletnich, która jest dyktowana postulatami społecznymi, co czyni ją w znacznej mierze niespójną i niekonsekwentną.

Otóż, warto pamiętać, że w demokratycznym państwie prawa, w którym istnieje społeczeństwo obywatelskie, kara kryminalna winna stanowić *ultima ratio* w kwestii ingerencji w relacje społeczne. To nie poprzez wywieranie sankcji karnej należy w pierwszym rzędzie regulować reakcje społeczne. Kara bowiem winna mieć charakter subsydiarny, co łączy się z założeniem, że karanie nastawione jest na osiągnięcie pewnych celów, które w związku z tym należy osiągać możliwie najmniejszym kosztem²³⁵.

Niestety bardzo często społeczeństwa żądają od ustawodawcy surowych kar, często bardzo okrutnych, zapominając jednocześnie o bardzo niebezpiecznych konsekwencjach zaostrzenia polityki karnej. Ten mechanizm zauważa się przede wszystkim w krajach, w których społeczeństwo nie funkcjonuje na zasadach społeczeństwa obywatelskiego, gdzie społeczeństwo nie czuje się współodpowiedzialne za stan bezpieczeństwa, gdzie dominuje pogląd, że jednym remedium na

²³⁴ M. Cieślak, *Od represji do opieki*, Pał. 1973, nr 1, s. 33 i nast.

²³⁵ L. Gardocki, *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, PWN, Warszawa 1990, s. 132.

poprawę bezpieczeństwa jest zaostrzenie kar, gdzie wreszcie brak jest wystarczającej świadomości prawnej.

Często stacje telewizyjne relacjonując wydanie orzeczenia przez sąd, pokazują rodziców, rodzeństwo, dzieci ofiar przestępstwa, podstawiają mikrofon i pytają się, czy ich zdaniem orzeczone przez sąd kara kryminalna jest adekwatna do popełnionego czynu. Bardzo często w odpowiedzi słychać, że kara nie jest adekwatna, że jest za niska, ponieważ skoro ich najbliższy nie żyje, to również nie powinien żyć sprawca przestępstwa, nawet jeżeli jest nieletni. Takim sytuacjom często towarzyszą szeroko nagłaśniane i komentowane tzw. „marsze milczenia”, które mają zwrócić uwagę rządzącym na zbyt dużą pobłażliwość w traktowaniu nieletnich przestępców, a tym samym nieuwzględnianie poczucia sprawiedliwości rodzin ofiar i reszty społeczeństwa.

W kontekście świadomości społecznej w zakresie prawa wypada przytoczyć tzw. „hipotezę Marshalla”, która choć dotyczy kary śmierci, to jednak obrazuje pewien schemat społecznego myślenia. Otóż, w znanym orzeczeniu Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych dotyczącym konstytucyjności kary śmierci sędziego Thorgood Marshall stwierdził w swojej opinii, iż jednym z najistotniejszych elementów będących podstawą poparcia kary śmierci przez większość ludzi jest absolutny brak wiedzy na temat podstawowych faktów związanych z ową karą. Poparcie to – zdaniem Marshalla – nie ma jakichkolwiek racjonalnych podstaw, natomiast jego źródło tkwi w czynnikach natury emocjonalnej oraz w nieznajomości ustaleń badań naukowych na ten temat, które w sposób dostateczny wykazały nieprawdziwość tezy o generalno prewencyjnej skuteczności kary śmierci i jej przewadze w tym zakresie nad karą dożywotniego pozbawienia wolności. Jak zauważa K. Krajewski, oznaczałoby to, że gdyby opinia publiczna byłaby dostatecznie poinformowana o owych faktach, stopień jej poparcia dla kary śmierci musiałby ulec radykalnemu zmniejszeniu²³⁶. Oczywiście opisany wyżej przykład ma jedynie zobrazować pewien społeczny problem, jakim jest społeczna świadomość prawna.

W tym momencie jawi się pytanie, czy ustawodawca winien wsłuchiwać się w głos społeczeństwa, jako najwyższego suwerena, w zakresie kreowania polityki karnej, a jeżeli tak, to w jaki zakresie. Odpowiedź oczywiście jest twierdząca, gdyż trudno sobie wyobrazić w demokratycznym państwie prawa zaniechanie dialogu społecznego w tak fundamentalnej kwestii. Istnieje jednakże jeden zasadniczy warunek sensu tego dialogu. Otóż, opinia społeczeństwa winna opierać się na przesłankach prawdziwych, a nie fałszywych. Oznacza to, że głos opinii publicznej odnośnie postulatów kreowania polityki karnej powinien być podparty na obserwacjach rzeczywistych a nie zamazanych często przez środki masowego przekazu, czy też część polityków. Powinien on być wyrażany z pełną wiedzą i świadomością.

Najczęściej jednak postulowanie zaostrzenia kar wobec przestępców, również tych najmłodszych, jest przykładem pewnego egoizmu, spoglądania na problem przez pryzmat wyłącznie własnych odczuć i chwilowych emocji, które nie uwzględniają społecznych kosztów realizacji tych postulatów. Pod naciskiem społecznym Ustawodawca zaczyna realizować stopniowo hasła zaostrzenia prawa karnego, co w gruncie rzeczy jest zabiegiem stosunkowo prostym. Wystarczy

²³⁶ K. Krajewski, *Punitiveność społeczeństwa polskiego*, [w] J. Czapska, H. Kury (red.) *Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji kryminalnej*, Zakamycze, Zakamycze 2002., s. 177-178.

bowiem zmiana ustawodawstwa, która zaostry sankcje za poszczególne przestępstwa. Poza tym taki zabieg jest efektowny, bo zauważalny w krótkim czasie przez opinię publiczną. Skutkiem takiego działania będzie przede wszystkim większa liczba osadzonych w aresztach i zakładach karnych, co spowoduje, iż wzrosną koszty utrzymania więziennictwa, być może powstanie również konieczność budowania nowych więzień, co rodzi wątpliwość, czy państwo znajdzie środki finansowe na wykonanie tych zadań. Realizacja tej polityki musi się więc załamać. Równocześnie wcale nie spadnie przestępczość, bo jej poziom tylko w minimalnym stopniu zależy od tego, jaka jest polityka karna, o czym doskonale wie Ustawodawca. Wzrośnie tylko poziom społecznej frustracji z wszelkimi tego konsekwencjami²³⁷.

Te społeczne formy nacisku na Ustawodawcę w zakresie kreowania polityki zwalczania przestępczości przekładają się w konsekwencji na obietnice wyborcze środowisk politycznych, które tworząc swój program, wychodzą naprzeciw społecznym oczekiwaniom i prześcigając się w pomysłach szukają ciągle nowego efektownego (ale nie koniecznie efektywnego) remedium na poprawę bezpieczeństwa.

Owocem takiego zapotrzebowania był projekt ustawy „Prawo nieletnich”²³⁸ przygotowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości w okresie kierowania nim przez Zbigniewa Ziobrę. Został on negatywnie zaopiniowany przez wszystkie środowiska, z którymi był konsultowany ze względu na bardzo represyjne podejście do nieletnich, co nie przeszkadzało ministrowi nadal go forsować.

Po zmianie władzy powstała nowa koncepcja w zakresie projektu ustawy „Prawo nieletnich” (dalej P.n.). Dokonując jego analizy można pokusić się o stwierdzenie, że Projektodawca w proponowanym projekcie skłania się w pewnym sensie bardziej ku oddziaływaniu nastawionym na stwarzanie dolegliwości nieletnim kosztem podejścia wychowawczego.

Za przyjęciem takiego stanowiska przemawia chociażby nowe uszczegółowienie dyrektywy kierowania się dobrem nieletniego. Otóż, zgodnie z art. 3 § 1 P.n. „W sprawie nieletniego należy kierować się przede wszystkim jego dobrem, a zwłaszcza dążyć do wytworzenia w nim poczucia odpowiedzialności za własne czyny”. Przedstawione ujęcie stanowi pewne *novum* w kontekście obowiązującej na gruncie u.p.n. dyrektywy kierowania się dobrem nieletniego. W proponowanym rozwiązaniu Projektodawca *expressis verbis* akcentuje potrzebę podejmowania takich działań przez organy stosujące prawo, które będą zorientowane na wytworzenie w nieletnim poczucia odpowiedzialności. W omawianym kontekście należy jednakże pamiętać, iż poczucie odpowiedzialności wiąże z koniecznością ponoszenia konsekwencji swojego zachowania wynikającą z wewnętrznego przekonania lub nakazu prawnego²³⁹. Przyjęcie takiego rozumienia zwrotu „odpowiedzialność” uzasadni zmianę spojrzenia na problematykę patologicznych zachowań nieletnich, która będzie polegała na tym, iż nieletnich uczyni się w pełni dopowiedzianymi za ich postawę społeczną, za ich zachowanie. Tym samym ucieka z pola widzenia dotąd tak oczywista kwestia, iż zachowanie nieletniego jest wypadkową wielu czynników – począwszy od środowiska rodzinnego, poprzez środowisko szkole a skończywszy na grupie rówieśniczej.

²³⁷ J. Widacki, *Polscy politycy o bezpieczeństwie (między demokracją a demagogią)*, [w] J. Czapska, H. Kury (red.), *Mit represyjności...*, op. cit. s. 99.

²³⁸ P. Kobes, *Materiałnoprawne problemy projektu ustawy „prawo nieletnich” – wybrane aspekty*, Prace IPSiR 2008, nr 13, s. 91 – 105. Zob. tam krytyczną analizę projektu.

²³⁹ B. Dunaj (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego. Tom I.*, Wilga, Warszawa 2001, s. 662.

Należy mieć świadomość tego, że dążenie do wykształcenia w nieletnim poczucia odpowiedzialności za własne czyny może być realizowane poprzez systemowe wychowanie ale także poprzez stwarzanie dolegliwości, która uświadomi nieletniemu nieopłacalność jego zachowania.

Drugi argument przemawiający za przyjęciem stanowiska, iż projekt ustawy „Prawo nieletnich” zawiera w sobie coraz więcej instrumentów represyjnych niż wychowawczych, jest uzupełnienie katalogu środków wychowawczych o środek w postaci możliwości orzeczenia wobec nieletniego zatrzymanie paszportu lub innego dokumentu uprawniającego do przekroczenia granicy państwa albo zakaz wydania takiego dokumentu (art. 8 § 1 pkt 10 P.n.). Trudno zgodzić się z tym, iż wskazany środek będzie spełniał funkcję wychowawczą. W kontekście umiejscowienia go w systematyce omawianego projektu ustawy spełniał on będzie zadanie stworzenia nieletniemu dolegliwości, która jest odpowiedzią na jego zachowanie. Warto w tym miejscu przypomnieć, iż omawiany środek uregulowany jest również w art. 277 § 1 k.p.k. jako środek zapobiegawczy mający zabezpieczyć prawidłowy przebieg postępowania organów ścigania.

Z kolei trzeci argumentem na potwierdzenie tezy o zmianie filozofii postępowania z nieletnimi jest zaproponowanie regulacji prawnej, która przewiduje obligatoryjne umieszczenie nieletniego w zakładzie dla nieletnich (art. 10 § 1 P.n.). Wydaje się, że przyjęcie takiej konstrukcji prawnej należy ocenić ujemnie, gdyż dla dobra nieletniego nie powinno wprowadzać się żadnego automatyzmu. To przecież sąd rodzinny winien zbadać w każdym indywidualnym przypadku, analizując przy tym całokształt okoliczności, jakie działania wobec nieletniego powinny być podjęte.

Pochylając się nad zagadnieniem kary jako środka oddziaływania na nieletnich nie wolno zapomnieć rozwiązań przyjętych w tym względzie przez prawo karne, które również mają odpowiadać postulatom społecznym zaostrzającym politykę postępowania wobec nieletnich. W świetle obecnie obowiązującego art. 10 § wyjątkowej odpowiedzialności karnej mogą podlegać osoby, które w chwili popełnienia czynu zabronionego ukończyły 15 lat, jeżeli okoliczności sprawy oraz stopień rozwoju sprawcy, jego właściwości i warunki osobiste za tym przemawiają, a w szczególności, jeżeli poprzednio stosowane środki wychowawcze lub poprawcze okazały się bezskuteczne. Nieletni spełniający powyższe warunki nie odpowiada jednak za wszystkie popełnione czyny, tylko za te, które zostały enumeratywnie przez ustawodawcę wymienione, a są to: zamach na życie Prezydenta RP (art. 134 k.k.), zabójstwo (art. 148 § 1, 2 lub 3 k.k.), spowodowanie ciężkiego uszczerbku na zdrowiu (art. 156 § 1 lub 3 k.k.), piractwo wodne lub powietrzne (art. 166 k.k.), spowodowanie katastrofy w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym (art. 177 § 1 lub 3 k.k.), zgwałcenie wspólnie z inną osobą (art. 197 § 3 k.k.), rozbój (art. 280 k.k.).

Pomimo, iż *de facto* omawiany przepis, który pozwala na wymierzenia kary kryminalne wobec nieletniego, ma znikome znaczenie w praktyce, to problem odpowiedzialności karnej budzi pewne kontrowersje. Otóż, zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny należy się zastanowić, czy to rozwiązanie nie stanowi pierwszego kroku w zakresie ograniczenia koncepcji wychowawczo-resocjalizacyjnej w zakresie postępowania z nieletnimi²⁴⁰. Wśród przedstawicieli nauki nie ma jednomyślności w kwestii granicy wiekowej odpowiedzialności karnej. W opinii niektórych

²⁴⁰ B. Czarnicka-Działuk, Z. Ostrowska, D. Wójcik, *Zasady odpowiedzialności nieletnich wobec kodyfikacji karnej*, PiP 1998, nr 9-10, s. 201.

przedstawiciele doktryny, którzy powołują się na fakt, iż w wielu państwach europejskich ta wyjątkowa granica odpowiedzialności karnej przesunięta jest w dół, jest zdania, że obniżenie jej w polskim systemie prawnym nie stanowiłoby wyjątku. Co byłoby zgodne z oczekiwaniami społecznymi, przy czym przewidziane miałyby być dla nieletnich sprawców najcięższych przestępstw²⁴¹.

Z kolei inni przedstawiciele doktryny kategorycznie przeciwstawiają się obniżeniu wieku odpowiedzialności karnej nieletnich, artykułując jednocześnie potrzebę podjęcia w omawianym przedmiocie procedury liberalizującej. Głosy przeciwstawiające się zaostrzeniu polityki karnej w stosunku do nieletnich zwracają uwagę, iż w pierwszym rzędzie należy koncentrować się na wychowaniu, a nie na karaniu²⁴².

Przyglądając się katalogowi czynów zabronionych, za popełnienie których nieletni może ponieść odpowiedzialność karną, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że w pewnym aspekcie ma on charakter przypadkowy. Trudno bowiem określić kryteria, które były podstawą jego tworzenia. *A priori* można przyjąć, że *ratio legis* takiego kształtu omawianego katalogu było to, żeby umożliwić pociągnięcie nieletnich do odpowiedzialności karnej za najcięższe i najczęściej popełniane przestępstwa. Jednakże z punktu widzenia tego kryterium kształt katalogu czynów zabronionych nie jest zrozumiały. Warto ten problem zobrazować na kilku przykładach. Otóż, nieletni może ponieść odpowiedzialność karną za czyn określony w art. 134 k.k., tj. za zamach na Prezydenta RP. Należy pamiętać, iż w historii zamach taki miał miejsce tylko oraz, kiedy to Eligiusz Niewiadomski zabił prezydenta Gabriela Narutowicza. Do zdarzenia tego doszło w okresie 20-lecia międzywojennego. Zatem przestępstwo to nie należy do najczęściej popełnianych. Nie wchodząc na gruncie niniejszego artykułu w szczególności natury dogmatyczno prawnej, trzeba stwierdzić, iż istnieje poważniejszy problem dotyczący tego przestępstwa. Otóż, jest to przestępstwo umyślne. Jego sprawca musi mieć pełną świadomość jego znamion. W tym kontekście wydaje się bym problematyczne, czy osoba nieletnia, która ukończyła dopiero 15 lat ma świadomość kim jest Prezydent RP, jakie pełni zadania wytyczone mu przez Konstytucję RP oraz jakie mogą być konsekwencje ustrojowe zamachu na jego osobę. W tym miejscu warto wyeksponować fakt, iż w k.k. z 1969 r. w katalogu przestępstw, za popełnienie których nieletni mogli zostać pociągnięci do odpowiedzialności karnej, nie było żadnego przestępstwa z ówczesnego rozdziału XIX zatytułowanego „Przestępstwa przeciwko podstawowym interesom polityki i gospodarczym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”, który był odpowiednikiem rozdziału XVII obecnie obowiązującego k.k. zatytułowanego „Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej”, do którego należy art. 134 k.k.

Inny problem można dostrzec w możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności karnej nieletnich za zgwałcenie zbiorowe uregulowane w przepisie art. 197 § 3 k.k. Analiza danych dokonana przez M. Stefańskiego potwierdza, że liczba nieletnich sprawców przestępstw przeciwko wolności

²⁴¹ L. Gardocki, *Czy karać nieletnich?*, Pal. 1994, nr 11, s. 74.

²⁴² J. Szumski, *O karaniu nieletnich – polemicznie*, Pal. 1995, nr 7-8, s. 91.

Zob. także: V. Konarska-Wrzosek, *Rozważania de lege ferenda w kwestii wieku odpowiedzialności karnej i systemu postępowania z nieletnimi*, [w] L. Gardocki, M. Królikowski, A. Walczak-Żochowska (red.), *Gaudium in litteris est. Księga jubileuszowa ofiarowana Pani Profesor Genowefie Rejman*, Liber K.E., Warszawa 1995, s. 211 i nast. Autorka w swoim artykule opowiada się za podniesieniem granicy wieku odpowiedzialności karnej do 18 roku życia.

Zob. także: A. Grześkowiak, *Odpowiedzialność karna nieletnich na podstawie art. 9 § 2 k.k. Oceny i propozycje zmian*, PIP 1982, nr 1-2, s. 134 i nast.

seksualnej i obyczajności rośnie. O ile w roku 2004 liczba zgwałceń dokonanych przez nieletnich wynosiła 96, to w roku 2006 czynów tych odnotowano już 159²⁴³. Z punktu widzenia racjonalnego ustawodawcy nie zrozumiałe jest, dlaczego została pominięta możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej nieletniego, który dokonał zgwałcenia w typie podstawowym, tj. art. 197 § 1 k.k. lub też w typie kwalifikowanym, tj. ze szczególnym okrucieństwem (art. 197 § 4 k.k.). Warto zaznaczyć w tym miejscu, że na gruncie kodeksu karnego z 1969 r. nieletni mógł odpowiadać za zgwałcenie ze szczególnym okrucieństwem. Otóż, z punktu widzenia poczucia sprawiedliwości ofiary zgwałcenia, dalszego formowania się jej psychiki, znaczenia prewencji generalnej, szkodliwości społecznej czynu oraz eliminowania poczucia bezkarności nieletnich nie będzie małym istotnego znaczenia to, czy nieletni sprawca dokonując zgwałcenia na małoletniej „jedynie” bije ją pięścią po twarzy i łzy – co w opinii sądu nie musi stanowić „szczególnego okrucieństwa – czy też uderza jej głową o ziemię. Nie będzie miało również żadne doniosłości z punktu widzenia doznanego okaleczenia moralnego to, czy nieletni sprawca będzie w sposób brutalny działał sam, czy też „łagodnego” gwałtu dokonają dwaj współsprawcy. Z tych wyżej wskazanych względów *de lege ferenda* należy postulować, aby odpowiedzialność karna nieletnich obejmowała wszystkie typy zgwałcenia.

Inny problem można zauważyć dokonując analizy zasad odpowiedzialności karnej nieletnich za rozbój (art. 280 k.k.) ,który polega na tym, że sprawca dokonuje kradzieży, używając przemocy wobec osoby lub grożąc natychmiastowym jej użyciem albo doprowadzając człowieka do stanu nieprzytomności lub bezbronności. W tym kontekście niejasna jest motywacja Ustawodawcy, na podstawie której przewidział on możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej nieletniego za rozbój, natomiast takiej możliwości nie przewidział za kradzież rozbójniczą (art. 281 k.k.) oraz za wymuszenie rozbójnicze (art. 282 k.k.). Powstrzymując się od szczegółowej wykładni wskazanych przepisów, można jedynie stwierdzić, iż wszystkie trzy mają bardzo podobne znamiona czasownikowe, bardzo podobnie opisują zachowanie sprawcy. Zasadnicza różnica sprawdza się praktycznie do przesunięcia zachowania sprawcy w czasie. Nie jest jasne, dlaczego Ustawodawca ocenił przestępstwo rozboju jako bardziej szkodliwe, niebezpieczne, niż przestępstwo kradzieży rozbójniczej, jak również wymuszenia rozbójniczego.

Dokonując podsumowania rozważań nad kwestią wyjątkowej odpowiedzialności karnej nieletnich na gruncie kodeksu karnego, warto podkreślić, że przepis art. 10 § 2 k.k. ma marginalne zastosowanie w praktyce. Poza tym zawarta w tym przepisie konstrukcja prawna dezawuuje całość tego unormowania poprzez wymienienie na pierwszym miejscu przestępstwa z art. 134 k.k., które się nie zdarzają. Z kolei przestępstwa z art. 163 k.k., 166k.k., 173 k.k., 252 k.k. popełniane są niezwykle rzadko i dokonywane są przez sprawców młodych, lecz nie nieletnich. Można zatem stwierdzić, że katalog czynów zabronionych określonych w art. 10 § 2 k.k. ma charakter nie do końca przemyślany i w znacznej mierze przypadkowy. Z tych względów można podzielić pogląd M. Czarnowskiego, iż zaostrenie wyjątkowej odpowiedzialności karnej nieletnich za czyny wymienione w art. 10 § 2 k.k. nie spowodowało jakichkolwiek zmian w liczbie i strukturze wiekowej pociąganych do odpowiedzialności

²⁴³ M. Stefański, *Analiza niedostosowania społecznego wśród nieletnich*, [w] A. Jaworska (red.), *Kryminologia i kara kryminalna*, Kraków 2008, Impuls, s. 20 i nast.

karnej sprawców czynów wymienionych w tym przepisie²⁴⁴. Jak wynika bowiem ze statystyk sądowych, liczba wyroków skazujących nieletnich na podstawie art. 10 § 2 k.k. kształtuje się od lat na niezmiennie niskim poziomie. Zgodnie z wyliczenia V. Konarskiej-Wrzosek, jest to kilka do kilkunastu przypadków rocznie²⁴⁵.

W kontekście rozważań nad odpowiedzialnością karną nieletnich warto poświęcić kilka uwag istotnie kary pozbawienia wolności. Otóż, nieodłącznym jej elementem jest dolegliwość, która przejawia się w izolacji od społeczeństwa oraz konieczności przebywania w określonym miejscu wespół z naznaczonym towarzystwem, a także funkcjonowanie według regulaminu więziennego. Tych elementów dolegliwości wynikających z kary pozbawienia wolności jest więcej, jednakże nie da się ich usunąć, ponieważ są one ściśle związane z atrybutem tej kary. W opinii M. Cioska, powołującego się na wyniki badań dotyczących skuteczności kary pozbawienia wolności, które przeprowadził T. Szymanowski, po 10 latach od chwili zwolnienia do przestępstwa powróciło 81,8 % już poprzednio ukaranych sprawców przestępstw oraz 56,6 % ukaranych po raz pierwszy. Przeprowadzone badania dowiodły, że powrót do przestępstwa najczęściej następuje po pierwszych trzech latach od zwolnienia. Ponadto stwierdzono, że im wcześniej dana grupa przestępców miała pierwsze skazanie, tych charakteryzowała się wyższym wskaźnikiem powrotności do przestępstwa. Natomiast Autor ten, powołując się badania J. Wąsika, ujawnił, iż warunkowe zawieszenie wykonania kary w lepszy sposób zapobiega powrotności do przestępstwa, niż bezwzględna kara pozbawienia wolności, nawet ta krótkoterminowa. Ponadto ustalono, że im starsi skazani tym mniejszy wskaźnik powrotności do przestępstwa. Bardzo ciekawym wnioskiem, z punktu widzenia podjętych rozważań, jest stwierdzenie dokonane przez wymienionego wyżej Autora, że najkrótsze kary pozbawienia wolności, tj. kary do 3 miesięcy, skutkują najmniejszą powrotnością do przestępstwa. Powołując się wyniki badań M. Ciosek jako przyczynę tego stanu rzeczy wskazuje fakt, iż uwięzienie stwarza ja bardziej dotkliwe dolegliwości w ciągu pierwszych dni i tygodni. W miarę zaś upływu czasu następuje powolny proces przystosowywania się warunków izolacyjnych wraz z pewnym uodpornieniem się na nie²⁴⁶.

Na ujemne dla skazanego skutki kary pozbawienia wolności wskazuje również M. Sztuka. Jego zdaniem w warunkach izolacji więziennej agresja staje się istotnym regulatorem stosunków interpersonalnych w grupie²⁴⁷. W placówkach penitencjarnych w warunkach izolacji więziennej zauważa się również niespotykany gdzieś indziej wzrost zjawiska samoagresji, które stanowi jeden z najpoważniejszych problemów w procesie resocjalizacji²⁴⁸. Izolacja więzienna powoduje zerwanie kontaktów z bliskimi, a istniejące, nieliczne kontakty ulegają osłabieniu, wywołuje ona samotność i nudę, którym towarzyszy odrzucenie przez społeczeństwo²⁴⁹. A. Baładynowicz

²⁴⁴ M. Czarnowski, *Odpowiedzialność nieletnich za przestępstwa o szczególnej szkodliwości społecznej*, [w] B. Urban, *Dewiacje wśród młodzieży. Uwarunkowania i profilaktyka*, Wyd. UJ, Kraków 2001, s. 319.

²⁴⁵ V. Konarska-Wrzosek, *Polski system postępowania z nieletnimi*, ZN WSHE 2004, nr 14. S. 144.

²⁴⁶ M. Ciosek, *Człowiek w izolacji więziennej*, Stella Maris, Gdańsk 1996, s. 116-120.

²⁴⁷ M. Sztuka, *O trzech poziomach krytyki instytucji więzienia*, [w] F. Kozaczuk, B. Urban (red.), *Profilaktyka i resocjalizacja młodzieży*, Wyd. U Rz, Rzeszów 2004, s. 184.

Zob. także: S. Przybyliński, *Podkultura więzienna – wielowymiarowość rzeczywistości penitencjarnej*, Kraków 2005, s. 55 i nast. Autor opisuje mechanizmy łączenia się skazanych z podkulturą więzienną.

²⁴⁸ M. Szaszkiwicz, *Samoagresja wśród więźniów*, [w] B. Urban (red.), *Problemy współczesnej patologii społecznej*, Wyd. UJ, Kraków 1998, s. 147 i nast.

²⁴⁹ J. Śliwowski, *Kara pozbawienia wolności we współczesnym świecie. Rozważania penitencjarne i penologiczne*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1981, s. 15-16.

dostrzega dodatkowo w izolacji bezpośredni wpływ na powstawanie stanów nerwicowych, utrudniających wychowawcze oddziaływanie na więźniów i zmniejsza siłę przystosowania skazanego do życia w środowisku otwartym. Oprócz tego wyuczone podczas odbywania kary pozbawienia wolności konformizm i bierność utrudniają skazanym samodzielne podejmowanie decyzji i pełnienie ról społecznych na wolności²⁵⁰. Zdaniem L. Falandysza kara pozbawienia wolności stanowi wręcz element zadawania cierpienia, a cała leczniczo-wychowawcza koncepcja kary służy w praktyce jedynie powiększeniu dolegliwości²⁵¹.

Niektórzy autorzy wręcz postulują rezygnację z orzekania kary pozbawienia wolności wobec nieletnich i młodocianych z uwagi na fakt, że kara ta tylko w stosunku do niewielkiej grupy skazanych spełnia funkcje profilaktyczne²⁵².

Między innymi z powodów przedstawionych wyżej równoległe do poglądów negujących sens kary pozbawienia wolności pojawiają się postulaty łączenia kary pozbawienia wolności z zabiegami resocjalizacyjnymi ze wskazaniem pierwszeństwa funkcji wychowawczych i podporządkowaniem im izolacyjnych²⁵³. Jednakże wydaje się, iż w pierwszym rzędzie trzeba do takiego rozwiązania przekonać społeczeństwo.

Podsumowując rozważania na temat filozofii państwa w zakresie kreowania polityki przeciwdziałania demoralizacji i przestępczości nieletnich wydaje się, że klucz do rozwiązania istoty tego problemu leży w społeczeństwie, a raczej w jego świadomości. Gdyż tak naprawdę to społeczeństwo oddziałuje na Ustawodawcę, a nie odwrotnie. Nieodzownym jest zatem dbanie o kondycję świadomości społecznej. Bowiem chcąc się przypodobać opinii publicznej Ustawodawca tworzy prawo, o którego spójności i zasadności sam nie jest chyba do końca przekonany. Taka polityka skutkować może tym, iż zamiast ograniczać skutecznie patologię, podejmuje się doraźne inicjatywy, które po czasie okazują się czynnikiem dodatkowo determinującym przestępczość oraz inne i zachowania społecznie nieakceptowane, jednakże wówczas kto inny dzierży ster rządów.

TO UPBRING OR PUNISH? CONTEMPORARY DILEMMAS WITHIN PROCEEDINGS WITH MINORS

The author of the article *To upbringing or punish? Contemporary dilemmas within proceedings with minors* advanced the thesis that the problem is not the matter of lack of pedagogical, resocialization concepts but a society and its awareness which considerably influences a legislator. The aim of the author is not to answer the question "to upbringing or to punish?" but to indicate certain mechanism of creating by a state criminal policy towards minors which is determined by social demands which makes it largely non-cohesive and inconsistent. The author, providing examples, demonstrated the fact that public opinion often influences politicians and they, in turn, wishing to adulate, pressure a legislator thanks to formally determined legislator opportunities, which is expressed among other by the bill "Law of minors". In the analysis, the author suggests that one can attempt the thesis that the author of the bill is inclined more to harm minors than upbringing them. New thorough directives to manage minors' good weigh in favor of adopting such attitude. The author also indicates that analyzing the notion of punishment as a measure of influencing minors, one cannot forget about the adopted solutions in that matter by criminal law which also needs to respond social demands of restricting the policy towards minors. In the further part of the dissertation, the author concludes that

²⁵⁰ A. Baładynowicz, *Probacja. System sprawiedliwego karania*, Kodeks Sp. z o. o., Warszawa 2002, s. 59-60.

²⁵¹ L. Falandysz, *W kręgu kryminologii radykalnej*, Warszawa 1986, s. 28.

²⁵² T. Szymanowski, *Powrotność do przestępstwa po wykonaniu kary pozbawienia wolności*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1976, s. 207.

²⁵³ A. Baładynowicz, *Probacja...op. cit.*, s. 66.

the legislator creates law with no conviction about its cohesion and legitimacy. Such a policy may have effect in *ad hoc* initiatives, which may additionally determine crime and other unaccepted social behaviors, instead efficient pathology limit, however then another government rules the country.

Bibliografia

1. Baładynowicz A., *Probacja. System sprawiedliwego karania*, Kodeks Sp. z o.o., Warszawa 2002.
2. Cieślak M., *Od represji do opieki*, Palestra 1973, nr 1.
3. Ciosek M., *Człowiek w izolacji więziennej*, Stella Maris, Gdańsk 1996.
4. Czarnecka-Działuk B., Ostrihanska O., Wójcik D., *Zasady odpowiedzialności nieletnich wobec kodyfikacji karnej*, PiP 1998, nr 9-10.
5. Czarnowski M., *Odpowiedzialność nieletnich za przestępstwa o szczególnej szkodliwości społecznej*, [w] Urban B., *Dewiacje wśród młodzieży. Uwarunkowania i profilaktyka*, Wyd. UJ, Kraków 2001.
6. Dunaj B. (red.), *Słownik współczesnego języka polskiego*, Wilga, Warszawa 2001.
7. Falandysz L., *W kręgu kryminologii radykalnej*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1986.
8. Gardocki L., *Czy karać nieletnich?*, Pal. 1994, nr 11.
9. Gardocki L., *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, PWN, Warszawa 1990.
10. Grześkowiak A., *Odpowiedzialność karna nieletnich na podstawie art. 9 § 2 k.k. Oceny i propozycje zmian*, PiP 1982, nr 1-2.
11. Kobes P., *Materialnoprawne problemy projektu ustawy „prawo nieletnich” – wybrane aspekty*, Prace IPSiR 2008, nr 13.
12. Konarska-Wrzosek V., *Polski system postępowania z nieletnimi*, ZN WSHE 2004, nr 14.
13. Konarska-Wrzosek V., *Rozważania de lege ferenda w kwestii wieku odpowiedzialności karnej i systemu postępowania z nieletnimi*, [w] Gardocki L., Królikowski M., Walczak-Zochowska A.(red.), *Gaudium in litteris est. Księga jubileuszowa ofiarowana Pani Profesor Genowefie Rejman*, Liber K.E., Warszawa 1995.
14. Krajewski K., *Punitwność społeczeństwa polskiego*, [w] Czapska J., Kury H. (red.) *Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji kryminalnej*, Zakamycze 2002.
15. Przybyliński S., *Podkultura więzienna – wielowymiarowość rzeczywistości penitencjarnej*, Impuls, Kraków 2005.
16. Stefański M., *Analiza niedostosowania społecznego wśród nieletnich*, [w] Jaworska A. (red.), *Kryminologia i kara kryminalna*, Impuls, Kraków 2008.
17. Szaszkievicz M., *Samoagresja wśród więźniów*, [w] Urban B. (red.), *Problemy współczesnej patologii społecznej*, Wyd. UJ, Kraków 1998.
18. Sztuka M., *O trzech poziomach krytyki instytucji więzienia*, [w] Kozaczuk F., Urban B. (red.), *Profilaktyka i resocjalizacja młodzieży*, Wyd. U Rz, Rzeszów 2004.
19. Szumski J., *O karaniu nieletnich – polemicznie*, Pal. 1995, nr 7-8.
20. Szymanowski T., *Powrotność do przestępstwa po wykonaniu kary pozbawienia wolności*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1976.
21. Śliwowski J., *Kara ograniczenia wolności. Studium penalistyczne*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1973.
22. Widacki J., *Polscy politycy o bezpieczeństwie (między demokracją a demagogią)*, [w] Czapska J., Kury H. (red.), *Mit represyjności albo o znaczeniu prewencji*, Zakamycze, Zakamycze 2002.

IX.

Edukacja, wychowanie na rzecz bezpieczeństwa

Education, upbringing for security

WYCHOWANIE DO WARTOŚCI WOBEĆ GLOBALNYCH ZAGROŻEŃ W UNII EUROPEJSKIEJ

Zakres i dynamika zjawisk i procesów występujących we współczesnym świecie wydają się niezwykle i nie mające odpowiedników w dotychczasowych dziejach ludzkości. Nigdy dotąd przemiany polityczne, społeczne i gospodarczo-ekonomiczne nie obejmowały tak wielu państw i społeczeństw. Następuje globalizacja licznych sfer życia – polityki, ekonomii, kultury. Rodzi to nadzieje na lepszy ład światowy i lepsze warunki ludzkiej egzystencji. Równocześnie ujawniają się nowe konflikty, podziały i lęki. Nasilają się niekorzystne zjawiska.

Z jednej strony trwają zabiegi o integrację polityczną, gospodarczą i ekonomiczną licznych państw i ich obywateli, z drugiej strony odradzają się nacjonalizmy, ruchy fundamentalistyczne, wybuchają konflikty.²⁵⁴ Możliwość swobodnego i wielokrotnego przekroczenia granic ułatwia nielegalny handel narkotykami, bronią, sprzyja rozwojowi terroryzmu, przestępczości czy też praniu brudnych pieniędzy.²⁵⁵ Zachwiane zostaje poczucie bezpieczeństwa.

Spółczesna państw współczesnej Europy postrzegane są coraz częściej jako przestrzeń narastających antagonizmów, konfliktów oraz realnych zagrożeń. E. Wójcik pisze o nich jako kryzysach, które łączą się z kryzysem wartości. Efektem tego jest dezintegracja osobowości człowieka tracącego własną tożsamość.²⁵⁶

Dezorientacja wobec wartości i kryzys wychowania

Kryzys, który dotknął społeczeństwa ostatnich dziesięcioleci został wywołany upadkiem wartości podstawowych kształtujących osobowość jak i spójność społeczeństwa. Dotyczy to takich wartości jak: prawda, cnota, uczciwość, sprawiedliwość.²⁵⁷ Podobnego zdania jest S. Acquaviva, dla którego kryzys wartości podstawowych tzn. tych, do których zostało wychowane pokolenie ludzi dorosłych, wynika z tego, iż przestały one mieć znaczenie dla pokolenia ludzi młodych. Niezrozumienie między pokoleniami jest konsekwencją zanikania ideałów, które cechowały życie indywidualne i społeczne do końca drugiej wojny światowej.²⁵⁸

Współczesny kulturowy kryzys – pisze W. Brezinka – jest przede wszystkim kryzysem orientacji i zdolności wartościowania. Kryzysem przekonań, koncepcji wartości, postaw moralnych wielu jednostek, a jednocześnie kryzysem społecznych norm i instytucji. Obejmuje on zarówno wyobrażenia, jakie mają osoby o wartościach jak i samą hierarchię wartości w społeczeństwie²⁵⁹.

Kryzys wartości generuje również kryzys edukacji. W konsekwencji zaś oznacza to, że przezwyciężenie kryzysu w edukacji możliwe będzie wtedy, gdy przezwyciężony zostanie kryzys wartości.²⁶⁰

Problem związany z chaosem wartości, ich rozproszeniem, zmniejszeniem roli wartości duchowych na rzecz wartości materialnych, konsumpcyjnych, prowadzi do sytuacji, w którym społeczeństwa i jednostki żyją w poczuciu teraźniejszości. Stan ten powoduje napięcie egzystencjalne, implikuje konieczność dokonywania wyborów w zakresie różnorodnych systemów wartości.²⁶¹

²⁵⁴ *Edukacja wobec ładu społecznego*, Warszawa 2002, s. 9; G. W. Kołodko, *Moja globalizacja. Czyli dookoła świata i z powrotem*. Toruń 2001, s. 373; Z. Bauman, *Globalizacja*, Warszawa 200, s.7; Cz. Banach, *Człowiek wobec wyznań globalizacji i transformacji ustrojowej w Polsce w: Pedagogika i edukacja wobec nowych wspólnot i różnic w jednoczącej się Europie*, Kraków 2002, s. 737-762.

²⁵⁵ *Raport dla UNESCO. Edukacja. Jest w niej ukryty skarb*. Pod przewodnictwem J. Delorsa, Warszawa 1998, s. 7.

²⁵⁶ E. Wójcik, *Szkoła dialogu w odpowiedzi na edukacyjne problemy integracji europejskiej* w: M. Ochmański (red.), *Kształcenie nauczycieli w kontekście integracji europejskiej*, Lublin 1997 s. 49; A. Brzezińska, *Edukacja wobec wyznań społeczności lokalnych*. w: H. Sęk, S. Kowalik (red.) *Psychologiczny kontekst problemów społecznych*. Poznań 1999, s. 59.

²⁵⁷ B. Mondin, *Il valore uomo, Definizione e classificazione dei valori* w: N. Galli (red.) *Quali valori nella scuola di stato*, Brescia 1989, s. 32.

²⁵⁸ S. Acquaviva, *Il seme religioso della rivolta*, Milano 1978, s.16-17

²⁵⁹ W. Brezinka, *Wychowanie i pedagogika w dobie przemian kulturowych*, s.21; W. Brezinka, *L'educazione in una società disorientata. Contributi alla pratica pedagogica*, Roma 1989, s. 32.

²⁶⁰ Tenże, s. 24.

²⁶¹ L. Korporowicz, *Osobowość i komunikacja w społeczeństwie transformacji...*, s. 25-26

Problem wartości poruszony został przez Komitet Prognoz. Wyróżnione zostały cztery dylematy związane z przyszłością Europy: równość a efektywność; wolność indywidualna a porządek zbiorowy; wartości duchowe a wartości materialne; myślenie krótko okresowe a myślenie długookresowe.²⁶² Autorzy wskazują na fakt zmniejszenia się roli wartości duchowych na rzecz wartości materialnych, konsumpcyjnych.²⁶³ Stosowne wydaje się stwierdzenie zawarte w raporcie dla UNESCO J. Delorsa, iż powinno się poszukiwać wspólnych wartości tworzących fundament „solidarności moralnej i intelektualnej ludzkości”.²⁶⁴ Wg Jana Gajdy „nie można mówić o edukacji bez wyraźnego odwołania się do akceptowanego, a przynajmniej preferowanego systemu wartości”, ponieważ kształtowanie osobowości odbywa się przez poznawanie i przyjmowanie wartości i ich zachowanie. W tym wypadku chodzi o wartości, właściwych dla integrującej się Europy.²⁶⁵ J. Homplewicz natomiast zauważa, że nie chodzi tylko o przeżywanie, rozumienie i zachowanie wartości uniwersalnych, ale o ich rzeczywiste aplikacje w poszczególnych układach, stosunkach, sytuacjach i postawach ludzi, w tym, co niesie skomplikowane życie współczesne, w skalach postępowania poszczególnych ludzi, całych społeczeństw, krajów i europejskich wspólnot.²⁶⁶ Tak więc konieczny staje się powrót w wychowaniu do trwałych wartości motywowany współczesnymi zagrożeniami cywilizacyjnymi, jak również głębokim kryzysem w kulturze.²⁶⁷

Wychowanie „do wartości” dzisiaj – dom rodzinny, szkoła we wspólnej odpowiedzialności

Istotą odpowiedzialnego wychowania jest pomaganie wychowankowi, by odkrył, zrozumiał i respektował uniwersalne wartości. A. Różańska mówiąc o rozwoju osoby jako dążeniu do wartości wyższych oraz wychowaniu szkolnym wskazuje na osobę nauczyciela-wychowawcy jako przewodnika po krainie wartości. Rola przewodnika zakłada przyjęcie przez wychowawcę jasnego systemu wartości.²⁶⁸ Szczególnego znaczenia nabiera zatem osoba wychowawcy, świadomego swej roli w kształtowaniu systemu wartości wychowanków, w organizowaniu sytuacji wychowawczych inspirujących proces wartościowania, w uwrażliwianiu wychowanków na poszukiwanie wartości uniwersalnych.²⁶⁹

Wychowanie do wartości spełnia w procesie wychowawczym przyczynia się do internalizacji wartości. Rola wychowawcy polega głównie na budzeniu w uczniach głębokiej refleksji nad wartościami. W wyniku pogłębionej refleksji dobrowolnego i samodzielnego opowiadania się młodych ludzi za wartościami uniwersalnymi, stają się one niezawodnymi drogowskazami w ich życiu.²⁷⁰

Im większy pluralizm konkurencyjnych ze sobą przekonani i subiektywnych hierarchii wartości, tym ważniejsze jest publiczne szkolnictwo. Szkoła publiczna i jej nauczyciele nie mogą być neutralni wobec wartości uniwersalnych, one powinny stanowić trzon systemu wartości każdego nauczyciela. Uczniowie powinni je nie tylko znać, ale również wedle nich postępować. Współczesna dyskusja na temat podstawowych wartości, powinna dążyć do dokonania korekty niektórych tendencji liberalnej demokracji na rzecz promowania cnót obywatelskich i podstawowych, obowiązków wobec wspólnoty takich jak np. poczucie solidarności, poszanowania prawa, obowiązek zachowania pokoju, troska o gotowość do służby, zdrowa świadomość narodowa, tzn. rozumny patriotyzm i życzliwość wobec Europy zjednoczonych ojczyzn. W przekazywaniu tych podstawowych postaw kluczowe znaczenie ma szkoła, wyznaczone prawem cele wychowania, plany nauczania, kształcenie nauczycieli.²⁷¹

Integralne wychowanie do wartości mogą zapewnić rodzice i wybrane przez nie wspólnoty wspomagające rodzinę. W międzynarodowych paktach praw człowieka podkreśla się pierwszeństwo

²⁶² Globalizacja gospodarki światowej a integracja regionalna. Komitet Prognoz „Polska w XXI wieku” przy prezydium PAN Warszawa 1993, s.69.

²⁶³ Z. Melosik, T. Szkudlarek, *Kultura, tożsamość i edukacja. Migotanie znaczeń*, Kraków 1998, s. 92.

²⁶⁴ *Raport dla UNESCO. Edukacja. Jest w niej ukryty skarb*. Pod przewodnictwem J. Delorsa, Warszawa 1998, s. 46.

²⁶⁵ Jan Gajda *Trwałe wartości jako podstawa edukacji nauczycieli w integrującej się Europie* w: M. Ochmański (red.), *Kształcenie nauczycieli w kontekście integracji europejskiej*, Lublin 1997 s.15.

²⁶⁶ J. Homplewicz, *Wyzwania pedagogiczne wobec perspektyw integracji europejskich*, Rzeszów 1998, s.9.

²⁶⁷ J. Gajda, *Trwałe wartości ...*, s.16.

²⁶⁸ A. Różańska, *Edukacja szkolna – rozwój Indywidualny – szanse autokreacji*, w: T. Lewowicki- A. Szczurek-Boruta-B. Grabowska (red.), *Przemiany społeczno-cywilizacyjne i edukacja szkolna – problemy rozwoju indywidualnego i edukacja szkolna*, Cieszyn-Warszawa-Kraków 2005, 129-141.

²⁶⁹ J. Iwaniuk, *Rozwój jednostki a rozwój systemu wartości w ujęciu Kazimierza Dąbrowskiego* w: „Zdrowie Psychiczne” 1984, nr 2.

²⁷⁰ M. Łobocki, *W trosce o wychowanie w szkole*, Kraków 2007, s. 83

²⁷¹ W. Brezinka, *Wychowanie...*, s.30-31; W. Brezinka, *Wychowywać...*, s.196-197;

rodziców przed innymi podmiotami wychowania²⁷². Daje to gwarancje rodzicom, iż oni sami mogą ustalać, by wychowanie odpowiadało ich własnym przekonaniom. Dlatego główny wkład polityki wychowawczej w wychowanie do wartości polega na wzmocnieniu instytucji rodziny²⁷³. To właśnie w rodzinie podstawowe duchowe i moralne przekonania człowieka kształtują się najlepiej. Aby powstały przekonania, potrzebne jest poczucie bezpieczeństwa w kręgu bliskich ludzi, w którym panują wiarygodne więzi uczuciowe, wspólna hierarchia wartości, dobre przykłady, jednoznaczne wymagania etyczne i wielorakie możliwości działania. Takie warunki zapewnić tylko rodzina. Skuteczne środki w wychowaniu to osobisty przykład, porządek w życiu i kultura osobista. Nie istnieją pozarodzinne środki, które miałyby podobną siłę oddziaływania.²⁷⁴

W wychowaniu do wartości należy zwracać uwagę przede wszystkim na wartości uniwersalne.²⁷⁵ M. Łobocki pisze, że społeczeństwo, które największe znaczenie przypisuje wartościom gospodarczym i technicznym i nie docenia wartości duchowych, szybko przekona się, że o uznaniu człowieka decydują głównie prawa rynkowe, jego stan posiadania, uprawiany przez niego zawód i zajmowane stanowisko. W przypadku zaś deprecjonowania wartości gospodarczych i technicznych grozi społeczeństwu marazm lub zacofanie w rozwoju ekonomicznym. Jakkolwiek słuszną wydaje się pewna pobłażliwość zarówno dla wartości materialnych, jak i duchowych, niemniej jednak ostatnie zasługują na szczególną uwagę w procesie wychowania²⁷⁶. Przyznanie pierwszeństwa w wychowaniu wartościom podstawowym, w tym szczególnie wartościom moralnym wynika przede wszystkim z tego, że są one trudniejsze do przyswojenia i zaakceptowania niż wartości np. poznawcze. Dopiero dzięki internalizacji wartości moralnych, właściwego wymiaru nabierają uznane przez młodych ludzi wartości materialne i inne. Wyekspozowanie wartości moralnych wyzwala u wychowanków pragnienie bycia użytecznym dla innych, ułatwia przeciwstawienie się modnemu współcześnie konsumpcyjnemu stylowi życia, nadaje życiu głębszy sens, stanowi również wsparcie dla wartościowania czynów ludzkich we własnym sumieniu.²⁷⁷

Zakończenie

Bezsprzecznie jedną z ważniejszych przyczyn istniejących w świecie zagrożeń jest brak świadomości moralnej ludzi na wartości wyższe. Aby człowiek mógł skutecznie i odpowiedzialnie wychodzić naprzeciw wyzwaniom swoich czasów, bez wątpienia potrzebuje odpowiedniego wychowania aksjologicznego, zorientowanego na odkrywanie i kreowanie wartości²⁷⁸. Zadaniem odpowiedzialnego wychowania jest pomaganie wychowankowi w odkryciu, zrozumieniu, i respektowaniu podstawowych wartości. To zadanie nie należy do łatwych, jednak jego realizacja staje się konieczna. Florian Znaniecki w 1934 roku marzył o „cywilizacji wszechludzkiej”, która aby istnieć, powinna stać się – jego zdaniem – cywilizacją humanistyczną, a więc nasyconą wartościami duchowymi, a nie materialnymi.²⁷⁹ Oznacza ona kulturowe jednoczenie się ludzkości i – tym samym – coraz bardziej powszechną akceptację wspólnych wartości, przekonań, zwyczajów i instytucji przez społeczność międzynarodową.²⁸⁰ Podsumowując należy stwierdzić, że wychowanie do wartości stanowi odpowiedź na globalne zagrożenia w Unii Europejskiej.

UPBRINGING TO VALUES TOWARDS GLOBAL THREATS IN THE EUROPEAN UNION

The article discusses a problem of security in contemporary world. It is agreed that it has been shaken which made human personality disintegration and loss of identity. Disorientation towards values and upbringing crisis contributed to contemporary world threats. Family and school may prevent from it through rebuilding universal value system.

²⁷² Por. art.18 ust.4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; art. 13 ust.3 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych.

²⁷³ W. Brezinka, *Wychowanie...*, s.32-33.

²⁷⁴ Brezinka, *Wychowanie ...*, s.33; W. Brezinka *Wychowywać...*, s. 194-195.

²⁷⁵ K. Olbrycht, *Prawda, dobro i piękno w wychowaniu człowieka jako osoby*, Katowice 2000.

²⁷⁶ M. Łobocki, *Wybrane dylematy wychowania nadal aktualne*, Lublin 2004, s. 27.

²⁷⁷ M. Łobocki, *Teoria wychowania w zarysie*, Kraków 2003, s.107; M. Łobocki, *Wybrane dylematy...*, s. 27.

²⁷⁸ U. Ostrowska, *Aksjologiczne podstawy wychowania*, w: B. Śliwerski, *Pedagogika, podstawy nauk o wychowaniu*, t.1, Gdańsk 2006, s. 392- 415.

²⁷⁹ F. Znaniecki, *Ludzie terażniejsi a cywilizacja przyszłości*, Warszawa 1974, s. 22-23.

²⁸⁰ S. Huntington, *Trzecia fala demokracji*, Warszawa 1997, s. 67.

Prof. dr hab. Józef Bednarek

Akademia Pedagogiki Specjalnej im M. Grzegorzewskiej w Warszawie

Wyższa Szkoła Pedagogiczna ZNP w Warszawie

Prof. dr hab. Maciej Tanaś

Uniwersytet Warszawski

Wyższa Szkoła Pedagogiczna ZNP w Warszawie

BEZPIECZEŃSTWO JAKO PROBLEM PEDAGOGICZNY

WPROWADZENIE

W społeczeństwie informacyjnym oraz w gospodarce opartej na wiedzy miejsce i znaczenie bezpieczeństwa, zwłaszcza w obliczu zagrożeń, niesionych przez cyberprzestrzeń, jest szczególne. Dziś nikt już nie kwestionuje roli przeobrażeń społecznych, postępu naukowo-technicznego i nasilających się procesów globalizacji oraz wynikającej z nich potrzeby dogłębnej ich analizy teoretycznej i działań praktycznych. Te ostatnie są jednak znacznie bardziej powszechne. Mają bowiem bezpośredni związek z przemianami społecznymi, ustrojowo-politycznymi, kulturowymi i światopoglądowymi. Różnorodne aspekty zagrożeń wynikających z niekontrolowanego rozwoju współczesnych mediów budzą niepokój opinii publicznej i są na tyle powszechne, że obejmują swym zasięgiem różne grupy społeczne wyodrębnione według dowolnie wybranych kryteriów. Szczególne zainteresowanie opinii budzą zagrożenia rozwoju osobowego dzieci i młodzieży jako grupy wiekowej nie mającej dystansu do prezentowanych w cyberprzestrzeni wartości i ocen. Z tego względu problem bezpieczeństwa w świecie współczesnych mediów staje się palącym problemem pedagogicznym.

Wdrażanie i wykorzystanie telewizji, komputerów, Internetu i telefonii komórkowej następuje znacznie szybciej, niż upowszechnienie wcześniejszych historycznie odkryć i wynalazków. One też były i są źródłem nowych szans, wyzwań i zagrożeń. Wyjątkowym i jednocześnie nowym obszarem zastosowania najnowszych technologii jest świat wirtualny, powstały na bazie mediów (multimediów, hipermediów) i technologii informacyjno-komunikacyjnych. Pozytywne skutki ich rozwoju wiążą się z każdym obszarem aktywności społeczno-zawodowej człowieka. Działania pedagogiczne, zwłaszcza profilaktyczne i resocjalizacyjne, ale także legislacyjne, administracyjne i ekonomiczne, podejmowane są niestety dopiero w obliczu dramatycznych, często jakże niepożądanych skutków funkcjonowania człowieka w świecie mediów, w tym - w rzeczywistości wirtualnej.

Szkoła w bardzo małym i w gruncie rzeczy niewystarczającym stopniu przygotowuje dzieci i młodzież do nowych wyzwań stwarzanych przez rozwój technologii teleinformatycznych. Nie stwarza warunków do ochrony przed uzależnieniami od najnowszych

technologii, a także patologiami obecnymi w świecie wirtualnym. Stan ten wynika z braku przygotowania nauczycieli (pedagogów) i rodziców do nowych zadań wychowawczych. Z tych też powodów bezpieczeństwo pojawia się jako najnowszy i wyjątkowo ważny problem pedagogiczny.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż ogólna literatura na temat znanych zagrożeń medialnych jest bogata. Stosunkowo mało jest natomiast publikacji ukonkretniających kierunki zagrożeń i ich postacie w świecie tworzonym przez technologie informacyjne.

Podstawową tezą rozważań jest stwierdzenie, że: najnowsze technologie tworzące cyberprzestrzeń, dynamicznie i w sposób globalny wpływają na przemiany w zakresie bezpieczeństwa człowieka, rodzą też pilną potrzebę badań empirycznych oraz namysłu pedagogicznego nad funkcjonowaniem człowieka w cyberprzestrzeni, jego twórczą aktywnością, konsekwencjami dla rozwoju (w tym zagrożeniami) oraz znaczeniem owych technologii dla wielowymiarowej aktywności człowieka (sfera ludyczna, sfera pracy, pole kontaktów społecznych, edukacji itd.) w świecie realnym. Nowe zjawiska zmuszają do zmian filozofii kształcenia i wychowania. Tymczasem instytucje oświatowe i resocjalizacyjne nie są do tych zadań przygotowane.

Zdecydowana większość problemów związanych z bezpieczeństwem medialnym wynika z sygnalizowanego od lat zjawiska „luki ludzkiej”, o którym pisali autorzy raportów rzymskich²⁸¹, czy też z „cywilizacji na rozdrożu”, podnoszonej tak wyraziście przez Bogdana Suchodolskiego²⁸². Nowe technologie, będące wytworem cywilizacji naukowo-technicznej, a jednocześnie jej symbolem, burzą tradycyjnie ukształtowany porządek kultury, rodząc wrażenie chaosu i braku zasad. Z tego też powodu zagubienie współczesnego człowieka jest tak groźne, a katalog negatywnych skutków braku zasad – tak bogaty. Zagrożenia związane z mediami elektronicznymi rodzą niebezpieczeństwa, których różnorodne jednostkowe przejawy i społeczne skutki odczuwamy coraz dotkliwiej.

Świadomość ogromnej roli mediów cyfrowych w kształtowaniu postaw młodego pokolenia, a także - celowości działań zmierzających do zapobiegania negatywnym następstwom burzliwego i nie poddanego refleksji humanistycznej rozwoju najnowszych technologii w różnych obszarach działalności ludzkiej – spowodowała, że **celem wystąpienia uczyniono analizę najważniejszych aspektów bezpieczeństwa i zagrożeń, które cyberprzestrzeń niesie człowiekowi i szkole.**

Z powyższych uwag wynikają podstawowe problemy na jakie powinien odpowiedzieć współczesny badacz. Sprawdzić je można, najogólniej formułując, do następujących kwestii:

1. Jaki jest pedagogiczny kontekst bezpieczeństwa człowieka w obliczu rozwoju nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych?
2. Jakie są edukacyjne aspekty przemian technologicznych i ich wpływu na bezpieczeństwo człowieka?
3. Jakie są zagrożenia bezpieczeństwa związane z cyberprzestępczością?
4. Przed jakimi problemami i wyzwaniem staje edukacja na progu XXI wieku w obliczu inwazji medialnej?

²⁸¹ J. W. Botkin, M. Elmandjra, M. Malitza, *Uczyć się bez granic. Jak zewrzeć „lukę ludzką”?*, PWN, Warszawa 1982.

²⁸² B. Suchodolski, *Wychowanie mimo wszystko*, WSiP, Warszawa 1990.

PEDAGOGICZNY KONTEKST BEZPIECZEŃSTWA CZŁOWIEKA W OBLICZU ROZWOJU NOWYCH TECHNOLOGII INFORMACYJNO- KOMUNIKACYJNYCH

Bezpieczeństwo jest pojęciem wieloznacznym, a zatem rozmaicie definiowanym. Najczęściej bezpieczeństwo określane jest jako stan wolny od zagrożeń. W sensie najogólniejszym bezpieczeństwo oznacza zdolność do przeciwstawiania się, unikania, bądź też zapobiegania wszelkim zagrożeniom. W ramach procesu kształcenia i wychowania dzieci i młodzież spotykają się z tematyką obejmującą zagadnienia bezpieczeństwa, wojny i pokoju, rozpoznania zagrożeń i innymi aspektami²⁸³.

Kontekst rozważań nad bezpieczeństwem świata rzeczywistego i wirtualnego może obejmować następujące rodzaje, obszary i wymiary analiz:

1. **Analizę procesualną** prowadzoną w ujęciu przeszłość - współczesność - przyszłość.

2. **Analizę systemową**, uwzględniającą cel, zadania i elementy składowe.

3. **Obszary analiz:** - **teoretyczny** (teorie i koncepcje naukowe w zakresie poznania rozumianego jako proces i jego rezultat), - **metodologiczny** (badania empiryczne i jakościowe), - **praktyczny** (działania oświatowe: wychowawcze, kształcące i opiekuńcze, także instytucjonalne w zakresie zarządzania i administrowania placówkami oświatowymi, działania w zakresie standardów, planów i programów kształcenia itp.).

4. **Wymiary analiz:** - **jednostkowy** (osobowość dziecka, dorosłego), - **zespołowy** (m.in.: rodzina, zespół pracowniczy lub realizujący inne zadania), - **grupowy** (m.in.: klasa szkolna, organizacja), - **lokalny** (m.in.: mieszkańcy miejscowości, aglomeracji), - **regionalny** (m.in.: państwo, kontynent), a nawet - **światowy** (konsekwencje globalizacji i ścierania się społeczeństw o odmiennych doświadczeniach kulturowych i cywilizacyjnych, wiedza o przestrzeni kosmicznej i działaniach w niej człowieka, w tym łączność satelitarna itd.).

Zatem świat cyfrowy jest przedmiotem interdyscyplinarnych badań, obejmujących wiedzę z zakresu nauk: humanistycznych i społecznych, technicznych, cybernetycznych i informatycznych, ekonomicznych, politycznych, przyrodniczych (ekologicznych), medycznych i wielu innych.

Kontakt człowieka z owym światem niesie szereg zagrożeń²⁸⁴ związanych z **rozwojem fizycznym** (niedorozwój układu mięśniowo-szkieletowego, osłabienie wzroku, krótkowzroczność, otyłość, efekty uboczne emisji toksyn i promieniowania elektromagnetycznego itp.),²⁸⁵ **rozwojem intelektualnym** (osłabienie zdolności kreatywnych, wyobraźni i koncentracji uwagi, zubożenie umiejętności wysławiania i pisanie, a także – brak cierpliwości do nauki oraz naśladownictwo, jak również niedorozwój umiejętności systematycznego uczenia się, „merytoryczne zagubienie” – tj. brak wiedzy spójnej i usystematyzowanej, przewagę uczenia się przez naśladownictwo i myślenia konkretno-obrazowego), **rozwojem emocjonalnym i społecznym** (frustracje, nerwice i wyuczona agresja, „izolacja społeczna” – tj. osłabienie osobowych więzi z rodziną, nauczycielem i rówieśnikami,

²⁸³ Zob. W. J. Malinowski (red.), *Bezpieczeństwo człowieka i zbiorowości społecznych*, Wyd. Akademii Bydgoskiej, Bydgoszcz 2005, s. 7-9.

²⁸⁴ M. Tanaś, *Źródła inspiracji pedagogicznych na progu XXI wieku*. „Edukacja Otwarta” 2002, nr 1/2 (5/6), s. 175-186.

²⁸⁵ Zob. M. Tanaś: *Medyczne skutki uboczne kształcenia wspomaganego komputerowo*. "Toruńskie Studia Dydaktyczne" 1993, nr 3 (II).

brak samodyscypliny i niedorozwój motywacji, obojętność społeczna, a także uczenie się przez torowanie treści niepożądanych wychowawczo, dostęp do grup przestępczych i parareligijnych, krypto, czy jawnie satanistycznych, szerzących idee destrukcji, agresji, zła i nihilizmu²⁸⁶), wreszcie – **rozwojem moralnym** (odbior informacji pozbawionych etycznego i moralnego kontekstu, dostęp online do treści nieodpowiednich do wieku dziecka oraz brak celu i odpowiedzialności przy poszukiwaniu i przyswajaniu wiedzy).

Powyższą listę zaburzeń rozwoju intelektualnego warto uzupełnić o **zmiany struktury percepcji**²⁸⁷ oraz **upośledzenie umiejętności językowych** (niewłaściwa struktura wypowiedzi, ubogie słownictwo, problemy z właściwą wymową i akcentowaniem, posługiwanie się żargonem itd.),²⁸⁸ a także **zagrożenia komunikacyjne** (osłabienie więzi międzyludzkich i zastępowanie dialogu osobowego i kontaktu komunikacją elektroniczną, zaburzenia tożsamości osobowej, wynikające z „zakładania fałszywych masek” i manifestowania dowolnych cech osobowych).

Charakteryzując tworzący się świat cyfrowy, należy przede wszystkim podkreślić, że rozwija się on wyjątkowo dynamicznie, obejmuje wszystkich i jest wszechobecny (każdy etap rozwoju człowieka i pola jego aktywności). Ponadto warto zwrócić uwagę na ambiwalentność (występują jednocześnie zalety i wady). Świat ten silnie oddziałuje na następujące sfery człowieka: 1) poznawczą, 2) emocjonalno-wolicjonalną, 3) psychomotoryczną. Wszystkie te sfery mogą stać się przestrzenią różnorodnych manipulacji, na niespotykaną wcześniej, a groźną – skalę.

Analiza relacji między człowiekiem i budowanym przez niego światem cyfrowym ujawnia smutną prawdę o alienacji człowieka w świecie współczesnych mediów, co w swych konsekwencjach prowadzi do nieuświadomionych motywacji i postępowania w realnym życiu. Rodzą się liczne problemy, konflikty, podziały i konfrontacje. Systematycznie też powiększa się „luka ludzka” wyznaczana przez dwie oddalające się od siebie linie, symbolizujące rosnący dysonans pomiędzy cywilizacją naukowo-techniczną tworzącą świat cyfrowy (pierwsza linia) i cywilizację humanistyczną (wartości, normy aksjologiczne i zasady postępowania).

W tym kontekście pojawia się pytanie o cywilizacyjną oraz kulturową rolę człowieka. Bez wątplenia był on twórcą postępu, w efekcie jednak rozwoju techniki stawał się też jej „ofiara”. Coraz bardziej aktualne staje się zatem pytanie o to czy może on być „zbawicielem” w okresie współczesnych przemian oraz racjonalnym twórcą i użytkownikiem osiągnięć technologicznych? Refleksje ta jest szczególnie istotna obecnie, gdy owe osiągnięcia technologiczne kształtują coraz więcej sfer realnego życia człowieka. Musi mieć ona realny wpływ na programy kształcenia kierowane do różnych wiekowo grup społecznych, a przede wszystkim – na współczesną szkołę. Niestety nauczyciele i pedagodzy nie są przygotowani do nowych zadań.

²⁸⁶ Zob. szerzej M. Tanaś: *Cywilizacja globalna, społeczeństwo informacyjne a kształcenie*. „Kultura i Edukacja” 1999, nr 1.

²⁸⁷ K. Krzysztofek: *Rozwój społeczeństwa informacyjnego w Polsce a wyzwania dla polityki edukacyjnej i kulturalnej* (Rekomendacje). Zob. Informacja o ekspertyzach opracowanych w roku 2000 http://www.institute-of-culture.p...t/raporty/raport_krzysztofek.html.

²⁸⁸ W. Cwalina: *Generacja Y – ponury mit czy obiecująca rzeczywistość*. [W:] *Internet. Fenomen społeczeństwa informacyjnego*. Praca zbiorowa pod red. T. Zasępy i R. Chmury. Częstochowa 2001, s. 37.

Zasygnalizowane kwestie wiążą się ściśle z koniecznością ich analizy w kontekście nauk humanistycznych, społecznych, prawnych, ekonomicznych, technicznych, medycznych i innych. Problemy te nie są w wystarczającym stopniu obecne na międzynarodowych i krajowych konferencjach naukowych. Tymczasem kwestie związane z humanistycznym obliczem techniki oraz bezpieczeństwem człowieka i jego dzieł w cyberprzestrzeni są znaczące, powszechne i budzą niepokój społeczny. Nigdy w przeszłości człowiek nie miał do czynienia z tak wieloma nakładającymi się sferami: werbalną, audiowizualną, multimedialną, cyfrową i wirtualną. Ich znaczenie z punktu widzenia nauk zajmujących się wychowaniem i kształceniem, a także nauk prawnych jest trudne do przecenienia.

EDUKACYJNE ASPEKTY PRZEMIAN TECHNOLOGICZNYCH I ICH WPŁYWU NA BEZPIECZEŃSTWO CZŁOWIEKA

Aktualne wyzwania cywilizacyjne rodzą się z osiągnięć nauki, przeobrażeń społecznych (społeczeństwo informacyjne, społeczeństwo wiedzy), nasilających się procesów globalizacyjnych (wejście Polski do struktur Unii Europejskiej, i in.), ale także z rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych. Współczesne technologie są wszechobecne, stały się narzędziem rozwoju naukowo-technicznego i umożliwiają funkcjonowanie społeczeństwa wiedzy. W internetowym i satelitarnym przekazie informacji ulegają zatarciu granice naturalne, polityczne i kulturowe. Technologie informacyjno-komunikacyjne dokonały olbrzymiego przełomu cywilizacyjnego – żadne inne odkrycie w tak istotnym stopniu nie wpłynęło na życie, edukację, aktywność zawodową oraz bezpieczeństwo ludzi.

Wśród wielu czynników związanych z istnieniem nowych mediów we współczesnym społeczeństwie szczególną rolę spełniają następujące aspekty:

1. Informacyjne – wiążące się z tym, iż informacja (na szczęście także wiedza), jest wartością dla każdego człowieka. Informacja staje się również najcenniejszym towarem, Miejsce i znaczenie informacji symbolicznie wyraża się w nazwie współczesnego, rozwiniętego społeczeństwa (po rolniczym i przemysłowym wyrasta społeczeństwo informacyjne²⁸⁹). W tym kontekście **wyjątkowego znaczenia nabiera kształtowanie postaw dzieci i młodzieży wobec nauki i techniki, ich wiedzy, umiejętności, ale także racjonalnego, krytycznego i twórczego korzystania z informacji oraz narzędzi jej magazynowania, przetwarzania i rozpowszechniania.**

2. Informatyczne, wyrażające się w dynamicznym, niemal wykładniczym rozwoju nowych technologii i mediów, które stają się powszechnymi narzędziami współczesnej, edukacji, zwłaszcza w zakresie doskonalenia zawodowego, kształcenia specjalistycznego i kształtowania nowych kompetencji. Sprzęt informatyczny i komunikacyjny, pełniąc coraz więcej funkcji, staje się istotnym narzędziem dostępu do najnowszej wiedzy²⁹⁰ i pozwala na realizację licznych i jednocześnie coraz

²⁸⁹ Zob. L. W. Zacher (red.), *Społeczeństwo informacyjne. Aspekty techniczne, społeczne i polityczne*, Warszgraf, Lublin - Warszawa 1986; A. Toffler, *Trzecia fala*, PIW, Warszawa 1986, *Szok przyszłości*, PWN, Warszawa 1974.

²⁹⁰ B. Galwas *Techniki teleinformatyczne w edukacji*, [w:] *Internet i Techniki multimedialne w edukacji*, Warszawa 2004, Instytut Problemów Współczesnej Cywilizacji (materiały z seminarium, Warszawa 05.12.2003), s. 5.

bardziej złożonych zadań edukacyjnych²⁹¹. Również urządzenia cyfrowe przeznaczone do celów amatorskich są coraz bardziej profesjonalne. **Atrakcyjność sprzętu i jego powszechna dostępność coraz częściej wykorzystywane są do działań niezgodnych z zasadami współżycia społecznego, a nawet z prawem. Urządzenia owe okazują się użyteczne nie tylko w dokonywaniu przestępstw teleinformatycznych popełnianych na dzieciach i młodzieży, ale także – przez nich. W rzeczywistości wirtualnej tworzy się nowa przestrzeń patologii i przestępczości.**

W tym miejscu warto przypomnieć tzw. „problem 2000”, nazywany również „problemem milenijnym”. Był on przykładem szczególnego zagrożenia, związanego ze skutkami nie przygotowania części programów komputerowych do funkcjonowania po roku 1999, co mogło skutkować anarchizacją i chaosem wielu realnych dziedzin życia. Analiza literatury, zwłaszcza czasopism informatycznych, wskazywała na różnorodne, a niepożądane konsekwencje owego problemu dla instytucji mających istotne znaczenie dla bezpiecznego funkcjonowania państwa. „Problem 2000” mógł stanowić realną groźbę możliwego naruszenia stabilności państwa. Chodziło bowiem o bezpieczeństwo instytucji, przedsiębiorstw, banków i innych podmiotów o charakterze militarnym, energetycznym, łącznościowym i finansowym. Z tych też powodów kwestia ta stała się przedmiotem obrad sejmowych.

3. Społeczne, wynikające z przeobrażeń zbiorowości ludzkich na wielką skalę. Nowa technika zbudowała nową stratyfikację społeczną opartą o dostęp do nowych technologii i umiejętność korzystania z nich. W ten sposób wyodrębnił się podział na kilka grup. Pierwszą z nich stanowią ci, którzy nie mają dostępu do informacji i zapewne długo jeszcze nie będą go mieć (szacuje się obecnie, że obejmuje ona około 3 miliardów ludzi, tj. ponad 50% mieszkańców Ziemi). Grozi im marginalizacja i wykluczenie społeczne. Drugą, niewiele mniej liczną grupę (40% populacji) stanowią osoby posiadające wprawdzie dostęp do informacji za pośrednictwem technologii informacyjnych i mediów, ich problemem jest jednak brak wiedzy i umiejętności korzystania z owego bogactwa. Ostatnia, najmniej liczna grupa (10% populacji) to osoby zajmujące się generowaniem informacji i manipulacją nimi. Konsekwencją takiego podziału społeczeństwa w skali globalnej są problemy z dominacją technologiczną i ekonomiczną, a w konsekwencji także polityczną i kulturową krajów zaawansowanych gospodarczo i technologicznie, a także zwykłe, ludzkie tragedie. Pojawiają się nowe instytucje i organizacje związane z mediami cyfrowymi. Instytucje te są wynikiem nowych potrzeb i możliwości tworzenia w sferze magazynowania, przetwarzania i wykorzystywania informacji. Kształująca od wieków wrażliwość i ucząca myślenia książka staje się dla pokolenia Millenium Kids coraz mniej powszechna i obecna²⁹². Rodzą się: „społeczność w sieci”, „pokolenie SMS-ów i MMS-ów”. Dostęp do technologii informacyjnych **pozwała realizować różnorodne zadania, jakże często sprzeczne z prawem. Tworzy się nowy obszar patologii związanych z wykluczeniem społecznym i przestępczością.**

²⁹¹ M. Tanaś, *Edukacyjne zastosowania komputerów*, Wyd. „Żak”, Warszawa 1997; M. Tanaś (red.), *Technologie informacyjne w procesie dydaktycznym*, MIKOM, Warszawa 2005; M. Tanaś (red.), *Pedagogika @ środki informatyczne i media*, WSP ZNP, Impuls, Warszawa 2005.

²⁹² U. Eco, *Nowe środki masowego przekazu a przyszłość książki*, PIW, Warszawa 1996.

4. Ekonomiczne, polegające na tym, że coraz więcej ludzi zajmuje się wiedzą i usługami informacyjno-komunikacyjnymi. Proces ten ma charakter globalny²⁹³. Powstają nowe zawody, specjalności i specjalizacje związane z mediami i technologiami informacyjnymi. Jednocześnie zanikają zawody tradycyjne związane z rolnictwem i przemysłem. Należy mocno podkreślić, iż automatyzacja, robotyzacja, komputeryzacja i informatyzacja oraz nanotechnologie sprzyjają bezrobociu. „(...) Nowe technologie redukują liczbę miejsc pracy, na naszych oczach zanikają pewne zawody, jednocześnie powstają nowe zawody i nowe miejsca pracy, „lepsze”, na wyższym poziomie, zwykle lepiej płatne, ale też wymagające większych kwalifikacji”²⁹⁴. To one mają największy wpływ na wytwarzanie produktu krajowego brutto, formę i rodzaj zatrudnienia, ale także na strukturalne bezrobocie i brak pracy dla osób bez odpowiednich kwalifikacji.

Należy jeszcze raz podkreślić, iż powyższe przesłanki społeczno-ekonomiczne, budowa „nowego ładu społecznego”, nowy podział społeczności w skali globalnej i jednocześnie powstawanie gospodarki opartej na wiedzy w niedalekiej przyszłości mogą mieć jeszcze bardziej dramatyczne i dla wielu nawet tragiczne skutki.

5. Inne, m.in. filozoficzne, socjologiczne, prawne, etyczne, medyczne, ujawniające szeroki obszar refleksji naukowej i skłaniające do dogłębnych oraz wieloaspektowych przemyśleń i konstatacji.

ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA ZWIĄZANE Z CYBERPRZESTĘPCZOŚCIĄ

Z wyżej wymienionych analiz wynikają nowe obszary zagrożeń. Z nich najbardziej istotne wydają się następujące:

1. **Luka ludzka** i dysonans pomiędzy cywilizacją naukowo-techniczną i humanistyczną z każdym rokiem stają się coraz większe. Ich przejawem jest coraz bardziej zróżnicowany liczebnie dostęp do informacji. Ten obszar wydaje się być może abstrakcyjny, niewyobrażalny, ale jeśli przywołane zostanie sformułowanie Mc Luhana, że „świat staje się małą elektroniczną wioską”²⁹⁵, jakże ważny i aktualny dla współczesnego człowieka.

Innym niezwykle istotnym problemem jest polaryzacja społeczeństwa pod względem dostępu i możliwości korzystania ze zdobyczy nowego informacyjnego porządku. Szacunkowo przyjmuje się, że 20% osób korzysta z 80% istniejących zasobów. Asymetria ta pogłębia się, a jedną z przyczyn tego stanu jest to, że nie wszyscy mają dostęp do odpowiednich systemów informacyjnych i nie wszyscy potrafią korzystać z istniejących baz danych i środków komunikacji. Don Tapscott zadał pytanie „Czy nadchodzi czas rewolty elit, które wykorzystają dostęp i świadomość nowej technologii dla pogłębienia swojej izolacji, posyłając dzieci do prywatnych szkół, kontaktując się w ramach zamkniętych kręgów znajomych i kooperantów w cyberprzestrzeni, jednocześnie tracąc poczucie odpowiedzialności

²⁹³ Z. Bauman, *Globalizacja i co z tego wynika*, PIW, Warszawa 2000.

²⁹⁴ W. Chmielarz, *Handel elektroniczny nie tylko w gospodarce wirtualnej*, Wyd. Nauk Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2001.

²⁹⁵ M. McLuhan, *Środki masowego komunikowania – przedłużenie człowieka*, [w:], A. Siciński (red.), *Technika a społeczeństwo*, PIW, Warszawa 1974.

wobec przyziemnej reszty społeczeństwa?”²⁹⁶. Pamiętać należy, że każdy sprostać musi wyzwaniu informacyjnemu i za pomocą narzędzi technologii informacyjno-komunikacyjnych maksymalizować korzyści personalne, a w konsekwencji społeczne i gospodarcze. Na organizatorach zaś życia społecznego, politycznego i gospodarczego spoczywa obowiązek tworzenia i realizacji przemyślanej strategii budowania i promowania „społeczeństwa informacyjnego”, by przeciwdziałać i minimalizować negatywne skutki uboczne procesów rozwojowych²⁹⁷. Problem alfabetyzacji społecznej w zakresie informatyki staje się obecnie jeszcze poważniejszy i obejmuje nie tylko media cyfrowe, ale także funkcjonowanie człowieka, ich twórcy, użytkownika i ofiary²⁹⁸.

2. Drugi obszar, bardzo powiązany z tym pierwszym, dotyczy **nowego podziału świata, w czym media także odegrały istotną rolę**²⁹⁹. Zrodził się on na początku obecnego tysiąclecia, a przełomowe wydarzenia nastąpiły 11 września 2001 r. Otóż ten nowy proces jest skutkiem kilkudziesięcioletniej konfrontacji ideologicznej pomiędzy „Wschodem” i „Zachodem”, a także dysonansu ekonomicznego pomiędzy „bogatą Północą”, a „biednym Południem”. Ich efektem jest obecna globalna wojna związana z międzynarodowym terroryzmem pomiędzy „Światem Zachodnim”, obejmującym państwa „zachodnie”, a światem ortodoksyjnego islamu³⁰⁰. Do wspomnianych tragicznych wydarzeń należy dodać zamachy i ataki z ostatnich lat w wielu regionach świata o charakterze terrorystycznym. Do symboli tej „wojny” można już zaliczyć Biesłan (Kaukaz), teatr na Bobrowce (Moskwa), metra w Moskwie i Londynie, stacje kolejowe w Madrycie, wyspę Bali w Indonezji, czy też Nalczik w północnym Kaukazie³⁰¹.

3. Kolejny obszar analiz dotyczy **przygotowania wykluczonych społecznie** na całym świecie do życia i pracy w nowym, globalnym społeczeństwie wiedzy. Należy pamiętać, iż technologie są szansą, są wyzwaniem, ale także zagrożeniem. Obszar ten dotyczy przede wszystkim biednych społeczeństw pozostających bez dostępu do wiedzy i najnowszych technologii. Sytuacja w tych państwach, związana z analfabetyzmem i ubóstwem nie pozwala na stawianie czoła nowym wyzwaniom. Kraje te cechujące się także eksplozją demograficzną i niskim poziomem oświaty sanitarnej i opieki zdrowotnej.

4. **Nowe zagrożenia, związane z narkotykami, prostytutką, pedofilią, handlem żywym towarem, mafiami, zorganizowaną przestępczością i innymi patologiami społecznymi oraz problemami wynikającymi z powszechnego niemalże stosowania technologii informacyjnych w przestępczym procederze.**

5. **Uzależnienia od technologii informacyjnych** o negatywnym wpływie nie tylko na stan zdrowia, ale również na rozwój osobowości i kształtowanie postaw. Ten obszar analiz jest szczególnie istotny, gdyż ma bezpośredni związek z rozwojem człowieka i jego społecznym funkcjonowaniem.

²⁹⁶ D. Tapscott, *Gospodarka cyfrowa. Nadzieje i niepokoje ery świadomości cyfrowej*, Warszawa 1998.

²⁹⁷ J. Kisielnicki, H. Sroka, *Systemy informacyjne biznesu*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 1999, s. 313.

²⁹⁸ Zob szerzej: M. Tanaś (pod red.), *Pedagogika @ środki informatyczne i media*. WSP ZNP i Oficyna Wydawnicza IMPULS. Warszawa-Kraków 2004; M. Tanaś. *Edukacyjne konsekwencje rozwoju środków informatycznych*. [W:] *Edukacja i dialog w świecie przyszłości*. Praca zbiorowa pod red. H. Kwiatkowskiej i M. Szybisz. Wyd. WSH im A. Gieysztor w Pułtusku. Pułtusk 2003; M Tanaś (pod red.), *Kultura i język mediów*. Oficyna Wydawnicza Impuls. Kraków 2007.

²⁹⁹ M. Sokołowski, *Media wobec kulturowych przemian społeczności*, Oficyna Wydawnicza Kastylia, Olsztyn 2003.

³⁰⁰ A. Rashid., *Taliban. Islam Oil and New Great Game in Asia*, IB Tauris, 2001.

³⁰¹ B. Hoffman, *Oblicze terroryzmu*, Wyd. Politeja, Warszawa 1999.

Powyższe zagadnienia mają charakter zbiorczy. Nie wyczerpują one wszystkich możliwości zagrożenia społeczeństw przez świat nowych mediów, gdyż w związku z dynamicznym rozwojem tychże nie jest możliwe określenia rodzących się dopiero niebezpieczeństw.

Obok wymiarów ogólnych nowe media niosą też zagrożenia w aspekcie indywidualnym, z których najważniejsze wydają się wiązać z deficytami emocjonalnymi i utratą więzi uczuciowej z innymi ludźmi. W natłoku środków technicznych człowiek coraz częściej czuje się zagubiony i słaby. Popada w stan braku emocjonalnej stabilności, czuje się ofiarą i niewolnikiem stworzonego przez siebie porządku, tracąc swą autentyczną personalną egzystencję. Korzystanie ze współczesnych mediów cyfrowych powodować też może stres innowacyjny, wyrażającym się w uświadomieniu sobie trudności, przymusu i bezradności w sytuacji, z której nie udaje się wyjść za pomocą rutynowych środków. Prowadzi to zazwyczaj do wzmożonej mobilizacji, a w konsekwencji – wyczerpania i chorób psychicznych. Internauta zbyt często i zbyt długo korzysta z „włóczęgi” w sieci bez sensu i celu, pozbawiając się czasu wolnego. Wybierając samotność w tłumie żeglujących Internautów ogranicza osobowe relacje międzyludzkie. Kreując fałszywą i jakże ułomną tożsamość w świecie wirtualnym zaburza lub wręcz gubi ją w świecie realnym. Groźne są również osobowe skutki manipulacji podejmowanej z różnych pobudek, a realizowanej za pośrednictwem mediów cyfrowych, niosące zubożenie relacji międzyludzkich, obrazu świata oraz własnego w nim miejsca i roli³⁰².

Rejestr niepożądanych konsekwencji osobowych, powodowanych przez nowe media, jest oczywiście znacznie dłuższy i obejmuje zagrożenia:

- 1) zdrowia psychicznego i fizycznego;
- 2) zniewolenie intelektualne;
- 3) niepowodzenia dydaktyczno-wychowawcze;
- 4) odrzuceniem postaw moralnych;
- 5) i inne.

Zagrożenia niesione przez cyberprzestrzeń wiążą się z nieprzystosowaniem w dwóch sferach: tymicznej, czyli uczuciowej i fronicznej, czyli rozumowej³⁰³ „Przystosowanie pierwsze oznacza urozmaicenie i satysfakcję oraz obawy i niepokoje egzystencjalne jednostki, co jest także wykładnikiem zdrowia psychicznego. Przystosowanie drugie oznacza racjonalny ład i precyzję oraz możliwości monotonii i uciążliwości doskonałości intelektualnej. Obie sfery mogą być w konflikcie wzajemnym, a ich harmonia jest wykładnikiem jakości komunikacji człowieka ze światem rzeczy i celowości otwarcia na świat rzeczywisty poza człowiekiem. Zrównoważona harmonia tworzy nas jako osobową odrębność. Skutek tego nazywany bywa potocznie niepowodzeniem lub szczęściem człowieka w życiu”³⁰⁴.

Świat wirtualny umożliwia wreszcie życie bez przestrzegania jakichkolwiek zasad. Zbyt rzadko też są w nim obecne tradycyjne wartości, reguły i normy postępowania. W powszechnym odczuciu rodzi się sprzeczność między światem kultury humanistycznej, a współczesną techniką. Bezkrzytyczne zanurzenie intelektualne i emocjonalne w wirtualnym świecie, we współczesnych technologiach i

³⁰² M. Tanaś: *Pedagogiczne konsekwencje manipulacji w mediach*. [W:] *Manipulacja - media - edukacja*. Praca zbiorowa pod red. Bronisława Siemienieckiego. Wydawnictwo Adam Marszałek. Toruń 2007, s. 215-224.

³⁰³ Thymos – serce, uczucie; phronesis – rozum.

³⁰⁴ W. Wawszczak, *Technika a społeczeństwo*, „Forum Akademickie” 3/2007, s.58 – 59.

naukach technicznych bez respektowania sfery kultury humanistycznej prowadzi może do nadmiernego scjentyzmu i kultu nauk we wszystkich sferach życia człowieka. Może też rodzić zagubienie i poczucie braku kontroli nad techniką. Nad wyraz szybki postęp technologiczny przy braku stosownej refleksji intelektualnej sprawia, że odkrycia nauki i ich praktyczne implementacje zdają się często przekraczać możliwości ludzkiej percepcji. Czyni też niemożliwym nadążanie psychiczne za postępem i zmianami, które on wywołuje, oraz ferowanie adekwatnych ocen moralnych.

Przestępcze działania w Internecie ujawniają następujące, spektakularne przykłady:

1. W zakresie e-konta:

- a) 2005 r. - cyberprzestępcy wyprowadzają z polskiego banku ponad milion złotych;
- b) 2006 r. - FBI zatrzymuje Polaka, szefa międzynarodowego, 16 osobowego gangu phisherów;
- c) 2007 r. grupa polskich phisherów kradnie kilkadziesiąt tysięcy złotych z prywatnych kont ponad 250 osób.

2. W 2007 r. jeden przestępca oszukuje **w serwisach aukcyjnych** 1000 osób na 100 tys. złotych. Tylko z policyjnych kronik wynika, że w 2007 i 2008 r. w pocztowych serwisach aukcyjnych zostaje okradzionych kilka tysięcy osób.

3. W latach 2007-2008 rośnie **fala spreparowanych kartek internetowych i profili** rozsyłanych za pomocą poczty internetowej. Z danych darmowych skanerów wynika, że ponad 60 tys. komputerów polskich internautów zostało zainfekowanych złośliwym oprogramowaniem. Faktyczna liczba uszkodzonych jest zapewne kilka razy większa³⁰⁵.

4. Obecnie Internet jest najniebezpieczniejszym **środkiem prania brudnych pieniędzy**. W przyszłości w jeszcze większym stopniu sieć umożliwi operacje finansowe grupom przestępczym, jak również inne działania, polegające na **wykorzystywaniu różnic w zakresie prawa w poszczególnych krajach** przez grupy przestępcze, w tym także – terrorystyczne.

5. Na początku 2008 r. grupa włamywaczy, prawdopodobnie z Chin, w ciągu kilku zaledwie dni zainfekowała ok. 10 tys. stron na kilkuset serwerach.

Pojawia się wiele pytań o dalsze szanse i zagrożenia stwarzane przez nieracjonalne i bezkrytyczne korzystanie z najnowszych technologii. **Obawy mogą budzić zwłaszcza wyprzedzające ludzką świadomość konsekwencje odkryć w zakresie współczesnej genetyki i biotechnologii. Niepokój budzi także ograniczona, a bywa, że i nieskuteczna kontrola arsenałów broni oraz systemów ich zabezpieczeń. Poważnej dyskusji i działań na polu prawa, ale także edukacji wymagają uprawnienia ośrodków władzy i organów ją wspierających w zakresie informatycznych systemów nasłuchu, obserwacji i kontroli. Wykorzystywane obecnie dla ochrony jednostki, bądź instytucji, mogą one stać się narzędziami zniewolenia człowieka w rękach osób nieodpowiedzialnych, bądź grup usiłujących utrzymać lub rozszerzyć swą władzę za wszelką cenę.**

Należy dodać, iż zmiany technologiczne zachodzące w obszarze nowoczesnych technologii przetwarzania informacji są tak dynamiczne i wszechstronne, że człowiek który nie nadąży za nimi,

³⁰⁵ Sieciowe pułapki., Rodzaje internetowych zagrożeń, „PC Format” 5/2008, s.40-44.

coraz bardziej traci kontakt z możliwościami, które te pierwsze dostarczają³⁰⁶. Nauka i jej osiągnięcia powinny przede wszystkim pomagać ludziom w życiu, pomagać zrozumieć rzeczywistość i czynić ją lepszą – łatwiejszą, bardziej bezpieczną. Zmiana jest (i zawsze była) napędzana przez trzy siły: technologię, instytucję i wartości – narzędzia, zasady i normy. Jeśli nie kontrolujemy tych trzech sił bywa, że one kształtują nas.

Z analizy treści szkoleń i konferencji, realizowanych współcześnie w Polsce wynika, iż w niewielkim stopniu podejmuje się na nich tematykę związaną z zagrożeniami świata wirtualnego³⁰⁷. Natomiast w narodowych strategiach, zawartych w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka, obejmującym lata 2007-2013³⁰⁸ i będącym jednym z instrumentów realizacji Narodowych Strategii Ram Odniesienia, określono krajowe ramy interwencji w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności. Przez innowacyjność rozumie się wdrożenie nowości do praktyki gospodarczej lub znaczącego ulepszonego rozwiązania w odniesieniu do produktu (towaru lub usługi), procesu, marketingu lub organizacji. Wśród wybranych obszarów służących budowie i rozwojowi gospodarki opartej na wiedzy wymienia się między innymi:

- 1) infrastrukturę informatyczną nauki,
- 2) rynek IT w Polsce,
- 3) poziom infrastruktury teleinformatycznej kraju,
- 4) poziom rozwoju e-usług administracji publicznej,
- 5) działania z zakresu e-gospodarki,
- 6) e-obywatela.

W obszarach tych bezwzględnie należy dostrzegać również zagrożenia bezpieczeństwa, powodowane przez najnowsze technologie cyfrowe.

NOWE PROBLEMY DO ROZWIĄZANIA PRZEZ WSPÓŁCZESNĄ EDUKACJĘ

Instytucje oświatowe i wychowawcze nie w pełni i nie zawsze realizują nowe zadania, zwłaszcza te, które mieszczą się w polu badań pedagogiki mediów. A przecież już W. Strykowski przypomniał, że w jej ramach „opracowuje się teorie formowania postaw, niezbędnych wychowankowi do takiego odbioru mediów, aby mogły się one przyczynić do wzrostu jego doskonałości duchowej. W związku z tym bada się wpływ mediów na osobowość człowieka oraz ich udział w tworzeniu się różnorodnych środowisk wychowawczych, ze szczególnym uwzględnieniem środowisk specyficznych dla mas mediów, jak np. ikonosfera (...)”³⁰⁹.

Dzięki współczesnym mediom nauczyciel, także szkoły wyższej, ma większe możliwości kształtowania postaw, doskonalenia umiejętności i przekazywania wiedzy. Zadania w tym obszarze w nie mniejszym stopniu dotyczą innych instytucji zajmujących się wychowaniem, opieką, profilaktyką i

³⁰⁶ Zob. J. Kosiński (red.), *Przestępczość teleinformatyczna. Materiały z X seminarium naukowego*, Wyd. WSzP, Szczytno 2007.

³⁰⁷ Zob. *Rynek konferencji i szkoleń*, TOP media, marzec 2008.

³⁰⁸ Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka. Narodowe Strategie. Ramy odniesienia 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 1 października 2007.

³⁰⁹ W. Strykowski, *Rozwój pedagogiki medialnej w Polsce w latach 1995 – 2004*. „Rocznik Pedagogiczny” 27/2004, s. 226.

resocjalizacją. Także uczeń, w tym dorosły, korzysta coraz częściej z dostępu do nowych źródeł wiedzy. Z drugiej strony odnotować należy spadek prestiżu szkoły, malejący autorytet nauczyciela i rosnące znaczenie pozaszkolnych źródeł wiedzy, technologii informacyjnych i mediów.

Powstają nowe uczelnie, tworzy się „wirtualny uniwersytet światowy”, doskonalone są założenia, przebieg i organizacja kształcenia na odległość, rozwija się flexible i blended learning (kształcenie elastyczne i komplementarne), tradycyjna biblioteka przeobraża się w centrum informacyjno-medialne. Coraz powszechniej osoby niepełnosprawne mogą skorzystać z szansy, jaką stwarzają upowszechnienie i nowe narzędzia edukacji na odległość. Równocześnie jednak złe stosowanie owych nowoczesnych narzędzi prowadzi do tego, że człowiek zbyt często przestaje być podmiotem oddziaływań pedagogicznych, a staje się ich przedmiotem.

Działania pedagogiczne powinny wypełniać lukę, pomiędzy tradycyjnym, klasycznym systemem i procesem kształcenia, a najnowszymi, innowacyjnymi rozwiązaniami, wynikającymi z zastosowania technologii informacyjnych oraz idei kształcenia ustawicznego. Celowym jest także dbałość o jakość kształcenia i doskonalenia zawodowego oraz kształcenie nowych kompetencji niezbędnych w społeczeństwie wiedzy. **Zadaniem nadrzędnym powinno być poznawanie, zrozumienie i pełna akceptacja wartości uniwersalnych.**

Wyzwania te wymuszają określone zmiany w kształtowaniu kreatywności i aktywności człowieka, polegające na wzbogaceniu teorii i praktyki edukacyjnej, uwzględniającej obok tradycyjnych rozwiązań oświatowych także media cyfrowe i technologie informacyjne. Przedmiotem badań stać się powinny te problemy człowieka, które wpłynąć mogą na rozumienie przez niego zmieniającego się szybko świata i na społeczeństwo wiedzy, którego człowiek jest elementem, beneficjentem i twórcą. Z wielkim prawdopodobieństwem należy zakładać, że do obecnych problemów, które rodzi rozwój mediów wkrótce dojdą te, które przyniesie rozwój biotechnologii i nanotechnologii.

W sytuacji tej przed instytucjami wychowawczymi i mediami pojawiają się ważne i liczne zadania, wynikające z funkcji teoretycznych i praktycznych. Ich katalog formułować usiłuje pedagogika w postaci następujących zagadnień:

1. Podejmowanie działań mających na celu rozumienie oraz przestrzeganie demokratycznych praw i obowiązków. Ich pomijanie sprzyja skłonności do ksenofobii, nietolerancji i podatności na fundamentalizm.
2. Uświadamianie własnej odrębności, korzeni kulturowych, języka oraz znajomości kultur odmiennych. Poznawanie kultur innych od rodzimej staje się ważnym składnikiem wykształcenia, realizowanego za pomocą mediów i edukację na odległość.
3. Informowanie, wprowadzanie i czynienie zrozumiałymi zasadniczych procesów ekonomicznych, społecznych, kulturowych, politycznych i innych, w tym także inspirowanie decydentów, aby podejmowane przez nich działania uwzględniały konieczność realizacji procesów kształcenia społeczeństw, żyjących z różnymi szybkościami, o specyficznych doświadczeniach historycznych i dążeniach, odmiennych kulturowo, cywilizacyjnie i religijnie.

4. Zapoznanie z procesami globalizacji, czynienie ich zrozumiałymi, wskazywanie kierunków działań antyglobalistów³¹⁰, przedstawianie i komentowanie obopólnej argumentacji i antycypowanie konsekwencji.
5. Kształtowanie świadomości ekologicznej, popularyzowanie dbałości o środowisko naturalne, połączonej z inwestowaniem zarówno w ochronę środowiska, jak i rozwój odnawialnych źródeł energii.

Podstawą owych zadań są stałe, ponadczasowe, uniwersalne wartości. Ich poznanie i respektowanie może zapewnić wielostronny i harmonijny rozwój osobowości, kształtowanie świata wartości i kluczowych umiejętności.

W aspekcie podsumowującym zagadnienie wydaje się słuszne sformułowanie następujących pytań, które muszą zostać poddane refleksji naukowej w najbliższym czasie:

1. Jak niwelować szumy informacyjne komunikacji masowej i medialnej?
2. Co i jak uczynić w toku edukacji, aby negatywne konsekwencje tworzenia się „globalnego społeczeństwa otwartego” w zakresie wymieszania się kultur, ras, narodowości i religii były jak najmniejsze?
3. Jak przygotować młode pokolenia do życia i pracy w przyszłości, aby powstrzymać rosnący dystans pomiędzy tymi, którzy mają dostęp do informacji i tymi, którzy są go pozbawieni?
4. Jakie podejmować działania w skali globalnej, aby nie nastąpiła realizacja totalitarnej utopii: opanowania i kontroli świata przez nieliczne i niejawne międzynarodowe organizacje o przestępczym charakterze?
5. Jaką przyjąć strategię rozwoju tradycyjnego oraz alternatywnego systemu i procesu kształcenia, aby można było skutecznie realizować wszystkie zadania wynikające z nowych wyzwań kulturowych i trendów społecznych?

Obok pytań natury ogólnej istotne wydają się te dotyczące przede wszystkim edukacji z udziałem nowych mediów i ich miejscem:

1. Jak instytucje oświatowo-wychowawcze mają przygotowywać dzieci, młodzież i dorosłych do życia w cyfrowym (wirtualnym) świecie?
2. Jak przeciwdziałać destrukcyjnym zmianom, zachodzącym w różnych sferach osobowości, pod wpływem korzystania z nowych technologii informacyjnych?
3. Jak realizować kształcenie medialne w szkole, obejmujące edukację o mediach, do mediów i przez media?
4. Jaki powinien być katalog kompetencji informatycznych i medialnych nauczyciela akademickiego realizującego zajęcia ze studentami pedagogiki i kierunków nauczycielskich?
5. Kto i jak ma zmieniać tradycyjne specjalności i specjalizacje nauczycieli (pedagogów), kształcących i wychowujących najmłodsze pokolenie dla w zakresie edukacji informatycznej i medialnej oraz dziedzin pokrewnych?

³¹⁰ Szeroki ruch społeczny, który pojawił się w 1999 r. kwestionuje dotychczasową neoliberalną globalizację z jej priorytetem „zysków ponad wszystko”.

6. Jak i w jakim zakresie modernizować studia stacjonarne, ich programy i organizację, jak realizować bez utraty jakości studia na odległość oraz jakie powinny pomiędzy nimi wystąpić związki i zależności?
7. Jakie winny być granice autonomii programowej i organizacyjnej nauczycieli szkolnych i akademickich oraz instytucji oświatowych i naukowo-dydaktycznych?
8. Jak przywracać i kształtować w świecie wirtualnym wartości humanistyczne oraz pożądane społecznie zasady postępowania i zachowania się?

SAFETY AS AN EDUCATIONAL PROBLEM

Security as a pedagogic problem at the beginning of the 21st century, development of information-communicative technologies and security of children and youth, digital media and cyberspace and education, computers and the Internet In the process of education and in a new organization of teaching-learning process, new communication, storage and transform of information tools, and lost, loneliness of a contemporary human, impressions left by cyberspace in its users and their relations with others, media manipulation and human development, media civilization, informative society and humane culture – these are only a few problems discusses in the dissertation. The problems with unquestionable social, economy and scientific significance. Issues, whose solution demands consideration and solid empiric research. Factual significant problems, that are too often absent in the contemporary pedagogy.

Bibliografia

1. Andrzejewska A., *Dziecko w cyberprzestrzeni*, Wyd. Pedagogium, Warszawa 2007.
2. Andrzejewska A., Bednarek J., Szarżała D., *Cyberprzestrzeń – szanse, zagrożenia, uzależnienia*, Wyd. Pedagogium, Warszawa 2007.
3. Bednarek J., *Spółeczeństwo informacyjne i media w opinii osób niepełnosprawnych*, Wyd. APS, Warszawa 2005.
4. Bednarek J., *Multimedia w kształceniu*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2006.
5. Bednarek J., *Zagrożenia w cyberprzestrzeni*, [w:] *Patologie społeczne*, Praca zbiorowa pod red. M. Jędrzejki, Wyd. WSH im. Aleksandra Gieysztora, Pułtusk 2006.
6. Bednarek J., Hasła: „Biała Księga”, „Jakość kształcenia”, „Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli” (współautor M. Sielatycki), „Komputerowe gry dydaktyczne”, „Spółeczeństwo informacyjne”, „Środki masowego przekazu”, „Programy komputerowe zarządzające szkołą” [W:] *Encyklopedia Pedagogiczna XXI wieku*, Wyd. Żak, Warszawa 2008.
7. Bednarek J., Lubina E., *Edukacja na odległość. Podstawy dydaktyki*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2008.
8. Bednarek J., Dobrołowicz W. i in., *Kreatywność w mediach i reklamie*, Wyd. Wszechnica Polska, Warszawa 2007.
9. Bednarek J., Dobrołowicz W., *Kreatywność. Nowe aspekty poznawcze i praktyczne*, Wyd. Wyższa TWP, Warszawa 2005.
10. Bolter J. D., *Komputer: maszyna i narzędzie*, [w:] *Nowe media w komunikacji społecznej w XX wieku*, Praca zbiorowa pod red. M. Hopfinger, Oficyna Naukowa, Warszawa 2002.
11. Braun-Gałkowska M., *Media a odbiorca*, „Wychowawca”, nr 11 (107), 2001.
12. Borta J., Markiewicz R., *Główne problemy prawa komputerowego*; Wydawnictwo Naukowo – Techniczne, Warszawa 2003.
13. Cekiera Cz., *Psychoprofilaktyka uzależnień oraz terapia i resocjalizacja osób uzależnionych*, Towarzystwo Naukowe KUL, Lublin 1993.
14. Chmielarz W., *Handel elektroniczny nie tylko w gospodarce wirtualnej*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania, Warszawa 2001.
15. Dziewiecki M., *Nowoczesna profilaktyka uzależnień*, Wyd. Jedność, Kielce 2001.
16. Dziewiecki M., *Uzależnienie od komputera i Internetu*, „Wychowawca”, nr 6 (126), 2003.
17. Gajda J., *Media w edukacji*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2003.
18. Gała A., *Komputerowi chłopcy*, „Edukacja i Dialog”, nr 6, 2003.
19. Guterl F., *Za dużo informacji? Cyber - dzieciaki*, „Newsweek”, nr 36, 2003.

20. Jakubski K. J., *Przestępczość komputerowa – podział i definicja*, „Problemy Kryminalistyki”, nr 217, 1996-1997.
21. Hankała A., *Psychologiczne i społeczne zagrożenia związane z zastosowaniem mediów i technologii informatycznej w edukacji*, [w:] *Pedagogika @ środki informatyczne i media*, Praca zbiorowa pod red. M Tanasia, Wydawnictwo Impuls, Warszawa – Kraków 2004.
22. Jancik G., *Internetoholizm*, www.eurostudent.pl,
23. Jędrzejko M., *Wizerunek „wolności” w nowych mediach elektronicznych*, Materiały pomocnicze do ćwiczeń z patologii społecznej, Pułtusk 2005.
24. Juszczak S., *Globalna sieć komputerowa – Internet - w edukacji*, [w:] Gajda J., Juszczak S., Siemieniecki B., Wenta K. (red.), *Edukacja Medialna*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2002.
25. Kloch J., *No i po co nam ten Internet*, Biuletyn KSW, 26.04.2003.
26. Kłodecki A., *Przyjaźń z komputerem – korzyść czy zagrożenie*, „Twoje Dziecko”, 06/2000.
27. Kołodziejka D., *Telewizja wpływa na rozwój dziecka*, „Edukacja i Dialog”, nr 3 (136), 2002.
28. Krzyśko M., *Jakim odbiorcą treści telewizyjnych jest młodzież?*, [w:] *Media a edukacja*, III Międzynarodowa Konferencja, Poznań 2000.
29. Laszkowska J., *Niebezpieczne gry z myszką*, „Edukacja i Dialog”, nr 4, 2001.
30. Legutko P., *Internetowy nałóg*, www.kiosk.onet.pl.
31. Lèvy P., *Drugi potop*, [w:] Hopfinger M. (red.), *Nowe media w komunikacji społecznej w XX wieku*, Oficyna Naukowa, Warszawa 2002.
32. Lubelska K., *Twój szef pilot*, „Polityka”, nr 17 (2398), 2003.
33. Łęska J., Łęski Z., *Pod opieką „komputerowej niani”*, „Edukacja i Dialog”, nr 4, 2001.
34. Łukasz S., *Magia gier wirtualnych*, Wyd. MIKOM, Warszawa 1998.
35. Matuszewska B., *Mass media – szanse i zagrożenia dla edukacji*, „Wychowawca”, nr 6 (114), 2002.
36. Raś D., *Korzystanie z telewizji i komputera a ryzyko ograniczania rozwoju kontaktów społecznych u uczniów*, „Chowanna”, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2000.
37. Romanowska K., *Druga rewolucja seksualna*, „Newsweek”, 30.11.2003.
38. B. Suchodolski, *Wychowanie mimo wszystko*, WSiP, Warszawa 1990.
39. Szulc R., *Opór wobec zmian*, „Kultura i Edukacja” 01, 1993.
40. Sędzimir B., *Wpływ telewizji na młodzież*, „Wychowawca”, nr 11 (107), 2001.
41. Sieber U., *Przestępczość komputerowa a prawo karne informatyczne w międzynarodowym społeczeństwie informacji i ryzyka*, „Przegląd Policyjny” nr 3, 1995.
42. Stępień A., *Komputer – przyjaciel czy wróg?*, „Edukacja Medialna”, nr 2, 2002.
43. Taboń S., *Wpływ komputera na zdrowie ucznia*, „Edukacja i Dialog”, nr 2, Warszawa 2003.
44. Tanaś M., *Cywilizacja globalna, społeczeństwo informacyjne a kształcenie*. „Kultura i Edukacja”, nr 1, 1999.
45. Tanaś M., *Edukacyjne konsekwencje rozwoju środków informatycznych*, [w:] *Edukacja i dialog w świecie przyszłości*. Praca zbiorowa pod red. H. Kwiatkowskiej i M. Szybisz. Wyd. WSH im A. Gieysztor w Pułtusku. Pułtusk 2003.
46. Tanaś M. (red.), *Kultura i język mediów*. Oficyna Wydawnicza Impuls. Kraków 2007.
47. Tanaś M., *Medyczne skutki uboczne kształcenia wspomaganego komputerowo*, „Toruńskie Studia Dydaktyczne”, nr 3 (II), 1993.
48. Tanaś M.: *Pedagogiczne konsekwencje manipulacji w mediach*, [w:] *Manipulacja - media - edukacja*. Praca zbiorowa pod red. B. Siemienieckiego. Wydawnictwo Adam Marszałek. Toruń 2007.
49. Tanaś M. (red.), *Pedagogika @ środki informatyczne i media*. WSP ZNP i Oficyna Wydawnicza IMPULS. Warszawa-Kraków 2004;
50. Tanaś M., *Źródła inspiracji pedagogicznych na progu XXI wieku*. „Edukacja Otwarta” nr 1/2 (5/6), 2002.
51. Wallace P., *Psychologia Internetu*, Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2003.

Bibliografia w języku angielskim

1. Bangemann M., *Europe and the Global Information Society. Recommendations to the European Council*, EC 1994.
2. Cohen D., *Richesse du monde, pauvretes des nations*, Flammarion, Paris 1997.
3. Festbach S., Singer B., *Television and Aggression. An Experimental Field Study*, San Francisco 1971.
4. Festinger L., *Theory of Cognitive Dissonance*, New York 1964.
5. Fischer M., *Computerphobia in Adult Learners*, University of Manchester, Manchester 1990.
6. Gordon G., *Communication and Media*, New York 1997.

7. Lynch D. C., Rose, Internet System Handbook, Reading 1993.
8. Porcher L., Television, Culture, Education, Editions Armand-Colin, Paris 1994.
9. Rashid A., Taliban. Islam Oil and New Great Game in Asia, IB Tauris, 2001.
10. Shure A., Educational Publication, Shure Incorporated, Evanston 2002.
11. Tapscott D., Digital Economy, Promotion and Peril in the Age of Net Worket Intelligence, McGraw-Hill 2001.

kpt. mgr Izabella Grabowska – Lepczak

Szkoła Główna Służby Pożarniczej

Wydział Inżynierii Bezpieczeństwa Cywilnego

Zakład Planowania Zintegrowanego

ANALIZA SYSTEMU EDUKACJI DLA BEZPIECZEŃSTWA W PROCESIE KSZTAŁCENIA DZIECI I MŁODZIEŻY

Z perspektywy nauk humanistycznych i społecznych zagrożenia zaczęto traktować jako nie akceptowalną możliwość unicestwienia życia na Ziemi. Pojawiła się wizja totalnej katastrofy spowodowana obawą przed utratą kontroli nad bronią masowego rażenia, czy rewolucją naukowo – techniczną, które to mogą wyzwolić potencjał zagłady.

Potencjalne zagrożenie zbudziło refleksje intelektualne, które uzasadniały konieczność przeciwstawiania się zagrożeniom obecnych czasów. Wyróżnić można trzy zasadnicze kierunki przeciwstawiania się zagrożeniom³¹¹: eliminowanie, przewyższanie, unikanie. Całkowite wyeliminowanie zagrożeń jest niemożliwe, mimo ciągłego dążenia do takiej wizji. Pozostaje zatem przewyższanie i unikanie zagrożeń. Jednakże potrzebna jest odpowiednia wiedza i umiejętności potrzebne do tego, aby być bardziej bezpiecznym. Osiągnięcie należytej wiedzy to tylko połowa sukcesu, konieczne jest jeszcze podtrzymanie tej wiedzy. Aby społeczeństwo było odpowiednio przygotowane do prawidłowych postaw i zachowań w sytuacjach niebezpiecznych potrzebne jest wsparcie ze strony samorządu lokalnego oraz władz państwowych. Działania informacyjne w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom powinny być poparte poprzez odpowiednio przygotowaną edukację dzieci, młodzieży oraz osób dorosłych.

Na świecie istnieją tendencje, aby elementy bezpieczeństwa wprowadzać bardzo wcześnie do procesu wychowania i edukacji społecznej. W Polsce zauważyć można wprowadzanie tej tematyki już na etapie edukacji przedszkolnej, kiedy przekazywane są informacje o zagrożeniach, z którymi zetknąć się mogą dzieci na co dzień. Jednakże, aby efekty edukacji społecznej w zakresie bezpieczeństwa były wysoce zadawalające potrzebny jest system, który wprowadzałby nie tylko wcześniej tę tematykę do procesu edukacji, ale również zakładałby kontynuację w ciągu całego okresu edukacji oraz obejmował osoby dorosłe, znajdujące się już poza procesem oświaty.³¹²

Bazując na doświadczeniach krajów europejskich należy wymienić inną formę podnoszenia poziomu bezpieczeństwa na danym obszarze, którą jest integracja środowisk lokalnych. Wiąże się to z kształtowaniem poczucia przynależności do wspólnoty oraz tworzenia więzi lokalnych. Zapoczątkowany kilka lat temu w Skovde (Szwecja) program „Bezpieczne gminy” został przeniesiony

³¹¹ J. Świniarski, *Filozoficzne podstawy edukacji dla bezpieczeństwa*, MON, Warszawa 1999, s. 12.

³¹² Z. Kwiasowski, *Bezpieczeństwo w kształceniu nauczycieli*, s. 33-38, M. Stajszczak, *Edukacja dla bezpieczeństwa – inwestycją w przyszłość*, s. 87-88, w: *Bezpieczeństwo i prawa człowieka, Edukacja do bezpieczeństwa i praw człowieka*, pod red. M. Ożóg-Radew, R. Rosy, Tom II, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2004.

na polskie warunki i realia (m.in. w Tarnowskich Górach). Tworzenie tego programu polega przede wszystkim na analizie najważniejszych i najbardziej prawdopodobnych zagrożeń w danej gminie. Natomiast realizacja polega na stałej współpracy ze społecznością lokalną, która zostaje zaangażowana we wszystkie praktyczne działania mające na celu poprawę bezpieczeństwa. Prowadzone w Szwecji programy cieszą się ogromną popularnością i przynoszą bardzo dobre rezultaty w odniesieniu do integracji społeczności lokalnych oraz podnoszenia wiedzy i umiejętności w zakresie bezpiecznych zachowań.

Edukacja społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa jest najbardziej efektywną, a także najtańszą formą przeciwdziałania zagrożeniom. Edukacja stanowi podstawową drogę kształtowania bezpieczeństwa ludności. Ma ogromny wpływ na postawy, wartości, wiedzę i umiejętności konieczne do prawidłowego zachowywania się na wypadek zagrożeń.

Współczesne procesy edukacyjne poddawane są stałym przeobrażeniom, umożliwiając spełnienie potrzeb poszczególnych grup społecznych. Obecnie duży nacisk kładzie się na rozwijanie osobowości i świadomości ludzi. Rozwój edukacji społecznej wiąże się ściśle z refleksją nad człowiekiem i jego funkcjonowaniem oraz środowiskiem człowieka.

W nowocześnie pojmowanej edukacji duży nacisk kładzie się na możliwość rozwijania osobowości, a nie tylko na spełnianie oczekiwań wobec danego przedmiotu nauczania.

Współcześnie wyróżnia się cztery główne nurty edukacji:

- zdobywanie wiedzy,
- umiejętność uczenia się,
- umiejętność zrozumienia innych,
- własny rozwój.

Edukacja dla bezpieczeństwa to ogół procesów oświatowo – wychowawczych realizowanych głównie przez rodzinę, szkołę, środki masowego przekazu, organizacje młodzieżowe, stowarzyszenia, oraz przeznaczone do tego instytucje rządowe i samorządowe, których zadaniem jest upowszechnianie wartości, zdobywanie i przekazywanie wiedzy oraz umiejętności niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego³¹³.

W zależności od rodzaju zagrożeń wyróżnić można następujące obszary edukacji dla bezpieczeństwa:

- edukacja dla bezpieczeństwa politycznego – ogół oddziaływań oświatowo – wychowawczych ukierunkowanych na kształtowanie kultury politycznej państwa;
- edukacja dla bezpieczeństwa militarnego – kształcenie i wychowanie obronne zmierzające do zachowania niepodległości narodu i państwa oraz ochrony życia i ludzi w stanach zagrożenia czasu wojny;
- edukacja dla bezpieczeństwa gospodarczego – kształtowanie świadomości ekonomicznej;
- edukacja dla bezpieczeństwa publicznego – kształtowanie świadomości prawnej oraz postaw i zachowań w sytuacjach zagrażającym obywatelom i porządkowi publicznemu;

³¹³ Por. *Patriotyzm, obronność, bezpieczeństwo*, pod red. E. A. Wesołowskiej, A. Szerauca, Warszawa 2002, s. 56-62 i s. 218-226, *Modelowy system edukacji obronnej społeczeństwa RP*, pod red. R. Stępnia, Warszawa 1998.

- edukacja dla bezpieczeństwa psychospołecznego – kształtowania moralności społeczeństwa i postaw;
- edukacja dla bezpieczeństwa ekologicznego – harmonijne współzycie ludzi z przyrodą, kształtowanie postaw i zachowań proekologicznych³¹⁴.

Edukacja dla bezpieczeństwa jest procesem ciągłym obejmującym szereg działań, do których należą m.in.:

- Przekazywanie wiedzy w zakresie występowania zagrożeń;
- Kształtowanie „bezpiecznych” zachowań i postaw;
- Motywacja do podejmowania działań mających na celu zapewnienia bezpieczeństwa;
- Upowszechnianie koniecznej wiedzy oraz umiejętności z zakresu przeciwdziałania zagrożeniom;
- Uświadomienie skali oraz rodzaju potrzeb w sytuacjach trudnych;
- Rozwijanie poczucia odpowiedzialności za podejmowanie określonych działań;
- Wyrabianie odpowiednich nawyków zachowania się w sytuacjach zagrożenia;
- Pielęgnowanie wartości w odniesieniu do życia i zdrowia człowieka³¹⁵.

Rys. Cały ten proces ilustruje następujący diagram³¹⁶:

OSIĄGNIĘCIE WYMAGANEGO POZIOMU WIEDZY



PODTRZYMANIE TEJ WIEDZY



UMIEJĘTNOŚCI

Źródło: J. Szewczyk, Nowoczesne środki dydaktyczne w upowszechnianiu wiedzy w zakresie edukacji dla bezpieczeństwa, w: *Edukacja dla bezpieczeństwa*, Oficyna Wydawnicza ADAM, styczeń – luty 2006, s 21- 23.

³¹⁴ por. B. Rudnicki, *Edukacja dla bezpieczeństwa i jej interpretacja.*, w: *Edukacja dla bezpieczeństwa*. Materiały konferencyjne, pod red. R. Stępnia, Warszawa 1994; T. Siuda, *Edukacja dla bezpieczeństwa w wybranych czasopiśmiech*, w: *Edukacja do bezpieczeństwa i pokoju w obliczu wyzwań XXI wieku*, *Edukacja do bezpieczeństwa pokoju i praw człowieka*, Część II, pod red. R. Rosy, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2001, s. 116-117.

³¹⁵ J. Gołębiowski, *Edukacja dla bezpieczeństwa*, w: *Edukacja dla bezpieczeństwa*, Czasopismo dla dyrektorów szkół i nauczycieli, 1(2), styczeń-luty 2001, s. 50-54.

³¹⁶ J. Szewczyk, *Nowoczesne środki dydaktyczne w upowszechnianiu wiedzy w zakresie edukacji dla bezpieczeństwa*, w: *Edukacja dla bezpieczeństwa*, Oficyna Wydawnicza ADAM, Styczeń – Luty 2006, Nr 1 (27), s. 21- 23.

Edukacja dla bezpieczeństwa dotyczyć powinna całego społeczeństwa. Istotne jest jednak to, aby zastosować odpowiednie formy edukacji i za pomocą nich dotrzeć do wszystkich grup społecznych, a przede wszystkim do mieszkańców terenów szczególnie narażonych na występowanie sytuacji o charakterze nadzwyczajnym³¹⁷.

Kształcenie w zakresie bezpieczeństwa odnosi się do całego społeczeństwa, tak więc proces ten obejmuje zarówno dzieci, młodzież oraz osoby dorosłe. Bezpośrednia edukacja dorosłych jest trudna, ponieważ w zorganizowanej formie można ją prowadzić jedynie w postaci dobrowolnych kursów i szkoleń. Dlatego też w wielu krajach na świecie wykorzystuje się w edukacji dorosłych (głównie środowiskowej) oddziaływanie dzieci na rodziców i dorosłych. Taka współpraca różnych grup społecznych lub zawodowych przyczynia się również do integracji środowiska lokalnego. Integracja, kształtowanie poczucia przynależności do wspólnoty, tworzenie więzi środowiskowych i międzypokoleniowych zwiększa poczucie odpowiedzialności za stan środowiska lokalnego, a w sytuacjach kryzysowych poczucie bezpieczeństwa mieszkańców³¹⁸.

Tworzenie programów z zakresu edukacji społeczeństwa wiąże się z koniecznością wprowadzenia określonych elementów filozofii takich jak wartości czy normy zachowania³¹⁹. Zapewnienie potrzeby bezpieczeństwa ludności wiąże się ze świadomością zagrożeń występujących we współczesnym świecie. Świadomość ludzi na temat otaczających ich zagrożeń wiąże się z oczekiwaniem zapewnienia im bezpieczeństwa³²⁰.

R. Krawczyński przyjmuje następujące twierdzenia związane z edukacją społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa:

1. Skuteczność działania społeczeństwa demokratycznego jest umiejętnością samoorganizacji oraz zaangażowania w sprawy społeczne i regionalne włączając w to zapewnienie sobie bezpieczeństwa.
2. Żadne, nawet najlepiej zorganizowane społeczeństwo, państwo nie jest w stanie wyeliminować wszystkich zagrożeń.
3. Ochrona ludności i ratowanie życia ludzkiego to dziedziny, które powinny podlegać stałemu doskonaleniu i rozwojowi.
4. Współpraca w zakresie poprawy bezpieczeństwa powinna wiązać się zarówno z inicjatywą samorządu terytorialnego, jak i społeczeństwa.
5. Zakres tej działalności powinien uwzględniać potrzeby ludności w tym zakresie oraz specyfikę terytorialną, ekonomiczną i społeczną.
6. Należy uświadamiać ludzi, że każdy z nas ma wpływ na własne bezpieczeństwo.
7. Wspólne i skoordynowane działania wszystkich elementów i sektorów ochrony ludności mogą przyczynić się do skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom oraz minimalizować ich skutki.
8. Przygotowanie społeczeństwa na wypadek występowania sytuacji o charakterze nadzwyczajnym

³¹⁷ J. Gołębiowski, *Bezpieczeństwo społeczeństwa wobec współczesnych wyzwań*, w: *Edukacja dla bezpieczeństwa*, Styczeń – Luty 2006, Nr 1 (27), s. 50-54.

³¹⁸ K. M. Zaczek - Zaczyński, *O skuteczności wdrażania i zarządzania szkolną edukacją dla bezpieczeństwa*, w: *Edukacja dla bezpieczeństwa*, Oficyna Wydawnicza Adam, Nr 3 (29), Maj - Czerwiec 2006, s. 10-12.

³¹⁹ A. Papuziński, *Problemy ekorozwoju* nr 2 (2007), 27-40. w: *Problemy ekorozwoju, Studia filozoficzno-socjologiczne*, Polska Akademia Nauk, Komitet Człowiek i środowisko, Vol. 2, No 2, 2007, pod red. A. Pawłowskiego, Lublin 2007, s. 35.

³²⁰ K. Denek, *Szkolnictwo wyższe u progu nadchodzącego stulecia*, s. 24-38, w: *Edukacja w wyższych szkołach wojskowych*, pod red. R. Stępnia, AON, Warszawa 2001.

jest konstytutywnym etapem w obszarze ochrony ludności. Realizacją tego zadania zajmuje się edukacja społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa.

9. Skuteczność ochrony ludności i poziom świadomości na temat zagrożeń zależy nie tylko od sposobów edukacji, ale również od momentu jej rozpoczęcia. Edukacja w tym zakresie obejmować powinna również najmłodsze dzieci.
10. Duże rezultaty w zakresie edukacji społeczeństwa osiąga się bazując na doświadczeniach i rozwiązaniach przyjętych w innych krajach³²¹.

Analiza literatury z zakresu edukacji dla bezpieczeństwa oraz praktycznych aspektów tego zagadnienia pozwoliła na sformułowanie następujących wniosków:

- Literatura związana bezpośrednio z edukacją dla bezpieczeństwa stale się rozwija. Jednakże w chwili obecnej opierać się można głównie na opracowaniach dotyczących prób zdefiniowania obszaru oraz materiałach konferencyjnych opisujących efekty działań praktycznych. Bardzo często edukacja dla bezpieczeństwa utożsamiana jest z edukacją obronną społeczeństwa. Jednakże edukacja obronna stanowi jeden z wielu obszarów edukacji społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa.
- Pozytywny jest fakt, że edukacja dla bezpieczeństwa jest terminem interdyscyplinarnym, dlatego też można posiłkować się bogatą literaturą z innych dyscyplin nauki, które związane są z procesem edukacji społeczeństwa.

W obecnym reformowanym systemie edukacji nauczyciele mają duży wpływ na tworzenie i realizację programów nauczania. Mają możliwość dostosowywania treści programowych do aktualnych potrzeb i szybko zmieniającej się rzeczywistości. Wprowadzone odpowiednio wcześniej do programu treści z zakresu edukacji dla bezpieczeństwa mogą zaowocować w przyszłości wyższym poziomem świadomości na temat zagrożeń. Podstawy nauczania z tego zakresu zostały wprowadzone do podstawy programowej dla wszystkich typów szkół. Jednak programy szkolne powinny uwzględniać lokalne warunki i zagrożenia, których występowanie na danym terenie jest najbardziej prawdopodobne. Efektywna edukacja dla bezpieczeństwa powinna opierać się na stosownie przygotowanych treściach programowych przekazywanych przez odpowiednio wykwalifikowaną kadrę z uwzględnieniem specyfiki miejsca zamieszkania tworząc tym samym swoisty system³²².

Aby system był skuteczny potrzebne jest stopniowe wprowadzanie elementów związanych z bezpieczeństwem na wszystkich etapach szkolenia, natomiast na wyższych etapach edukacyjnych powinno być rozszerzane, a zakres tematyki stawać się bogatszy i bardziej uszczegółowiony. Zaletą takiego programu jest jego powtarzalność oraz doskonalenie nabytych umiejętności i nawyków. Dotychczasowe kształcenie w tym zakresie miało charakter przypadkowy i nieefektywny. Treści programowe prowadzone były jednorazowo, dlatego też przyswojona wiedza była wraz z upływem czasu zapominana. Dużym wyzwaniem w tej dziedzinie jest niski poziom świadomości społecznej i

³²¹ R. Krawczyński, *Samoobrona powszechna, obrona cywilna i zarządzanie kryzysowe a edukacja społeczeństwa w zakresie ochrony ludności*, w: *Katastrofy naturalne i cywilizacyjne, Zagrożenia i reagowanie kryzysowe*, pod red. Mariana Żubra, Wrocław 2006, s. 21-22.

³²² J. Kunikowski, *Problem świadomości w edukacji dla bezpieczeństwa*, w: *Edukacja dla bezpieczeństwa*, nr 3, Elipsa, Warszawa 2001., s. 2-5.

związany z tym niski poziom oczekiwań. Jeżeli treści programowe z obszaru edukacji dla bezpieczeństwa zostaną odpowiednio wcześniej wprowadzone można spodziewać się w przyszłości korzystnych rezultatów.³²³

Humanistyczne podejście do tworzenia systemów ochrony ludności w Polsce wymaga przeprowadzenia szczegółowej analizy wiedzy, przekonań i świadomości społeczeństwa w aspekcie zagrożeń naturalnych i cywilizacyjnych.

Celem pracy badawczej, której wybrane elementy zostaną zaprezentowane, była analiza systemu edukacji dla bezpieczeństwa w procesie kształcenia dzieci i młodzieży, w ramach której podjęta została próba określenia poziomu świadomości wybranej grupy społecznej nt. zagrożeń naturalnych i cywilizacyjnych oraz umiejętności i wiedzy na temat postępowania w sytuacjach niebezpiecznych. Ponadto istotą pracy badawczej było określenie sposobów, metod oraz sprawdzenie rzetelności realizacji założeń programowych w szkołach.

Edukacja społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa to obszar o ogromnych możliwościach, który ma za zadanie kształtować bezpieczne postawy. Jednakże tylko konsekwentne realizowanie tej ścieżki pozwoli na osiągnięcie wymiernych rezultatów. Dlatego rola placówek oświatowych w tej dziedzinie jest ogromna. Niewielka liczba publikacji dotyczących edukacji społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa skłania do próby usystematyzowania wiedzy z tego zakresu. Scenariusz projektowanych badań wychodzi naprzeciw założeniom współczesnych systemów ochrony ludności, których integralną częścią jest edukacja dla bezpieczeństwa.

Projekt badawczy oparty został na analizie literatury z obszaru bezpieczeństwa, edukacji społecznej oraz na przeprowadzeniu kwestionariusza, utworzonej dla potrzeb specyfiki omawianego tematu.

Terenowe badania empiryczne przeprowadzone zostały w wytypowanych szkołach gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych w pięciu regionach Polski w 2008 roku techniką wywiadu kwestionariuszowego. Kwestionariusz zawierał większość pytań skategoryzowanych oraz kilka otwartych. Przewidziany czas trwania badania to 45 minut dla jednej grupy (klasy). Próba miała charakter losowo – celowy i objęła 500 respondentów. Oto jej charakterystyka:

Tab. Nr 1. Płeć badanych (N=500)

Płeć	Występowanie	%
1. Kobiety	296	59
2. Mężczyźni	204	41

³²³ J. Kwizdyński, *Opracowanie Kuratorium Oświaty w Gdańsku*;

Tab. Nr 2. Wiek badanych (N=500)

Wiek	Występowanie	%
1. 13 – 15 lat	207	41
2. 16 – 19 lat	293	59

Tab. Nr 3. Wielkość miejscowości, w których mieszkają badani (N=500)

Miejscowości	Występowanie	%
Miasto do 20 tys. Mieszkańców	243	42
Miasto 21-100 tys. Mieszkańców	255	44
Miasto pow. 500 tys. Mieszkańców	82	14

Tab. Nr 4. Regiony w kraju, w których mieszkają badani (N=500)

Regiony	Występowanie	%
1. warszawski	82	16
2. łódzki	74	15
3. siedlecki	120	24
4. zachodniopomorski	99	20
5. kujawsko -pomorski	125	25

Tab. Nr 5. Rodzaj szkoły, do której uczęszczają badani (N=500)

Szkoła	Występowanie	%
Gimnazjum	207	41
Liceum ogólnokształcące	173	35
Technikum	120	24

Analizując przedstawione zestawienia należy stwierdzić, że wskaźniki dotyczące płci, szkół oraz wieku badanych rozkładają się równomiernie. Pomędzy wiekiem badanych i rodzajem szkoły, do której uczęszczali badani zachodzi ścisła korelacja ze względu na związek danego szczebla edukacji i wieku uczniów. Należy wspomnieć również o regionach Polski, gdzie przeprowadzone zostały badania. Zrealizowanie badań w różnych regionach Polski potraktować należy jako rozproszenie przestrzenne próby, a tym samym większą jej reprezentatywność.

Badania zostały oparte na kwestionariuszu przygotowanym w oparciu o analizę ścieżek edukacyjnych MEN oraz programów z zakresu edukacji dla bezpieczeństwa. Efekt badań stanowi analiza wiedzy oraz umiejętności dotyczących postępowania w sytuacjach mających znamiona kryzysu. Istotna była szczegółowa analiza obszarów z zakresu edukacji dla bezpieczeństwa, z którymi zapoznani zostali uczniowie podczas procesu edukacji szkolnej i pozaszkolnej. Wynik końcowy badań stał się istotny dla próby wypracowania modelu edukacji społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa

cywilnego poprzez rozwijanie świadomości wśród uczniów gimnazjów oraz szkół średnich w tym zakresie i zapoznanie z problematyką postępowania na wypadek wybranych zagrożeń.

Pytania postawione w kwestionariuszu dotyczyły zagadnień związanych z bezpieczeństwem, występowaniem zagrożeń i umiejętnością postępowania w przypadku ich wystąpienia. Poniżej przedstawione zostaną podstawowe zagadnienia. Warto zaznaczyć, że materiał ten nie stanowi całości opracowania wyników badań, a jedynie ich streszczenie.

Pojęcie bezpieczeństwa. Pytanie dotyczące interpretacji pojęcia *bezpieczeństwa* zostało postawione jako otwarte, aby umożliwić badanym wielowymiarowość odpowiedzi. 20 % badanych wskazało *brak zagrożeń*, co interpretować należy w odniesieniu do różnych zagrożeń, a nie tylko tych, których dotyczyło badanie. Badani łączyli termin *bezpieczeństwo* z brakiem stresu, dobrym samopoczuciem, brakiem przemocy, odpowiedzialnością, umiejętnością postępowania w sytuacji zagrożeń oraz z unikaniem zagrożeń.

Wiedza i umiejętności w zakresie radzenia sobie na wypadek wymienionych zagrożeń. W odniesieniu do wiedzy i umiejętności w zakresie radzenia sobie na wypadek zagrożeń naturalnych i technicznych badani ocenili się raczej pozytywnie (wskazane zagrożenia w kwestionariuszu: powódzie, wichury i huragany, śnieżyce, zasy py śnieżne i oblodzenia, lawiny, susze, upały, trzęsienia ziemi, pożary, skażenia promieniotwórcze, katastrofy kolejowe, katastrofy drogowe, katastrofy budowlane, katastrofy powietrzne, zagrożenia sanitarno-epidemiologiczne, zagrożenia ekologiczne). W kategorii *Dobrze* i *Raczej dobrze* ocenił o się 83 % ankietowanych, jednak tylko 6 % oceniło swoje umiejętności jako bardzo dobre. 11 % uznało, że nie potrafiłoby zachować się prawidłowo w przypadku wymienionych zagrożeń. W dalszej części badani mieli odpowiedzieć, czy uczestniczyli kiedykolwiek w zajęciach, które uczyłyby, jak postępować w przypadku wymienionych zagrożeń. Pytanie to zostało skategoryzowane i wskazywało na trzy możliwości odpowiedzi (*tak, nie, nie pamiętam*). Tylko 50 % stwierdziło, że brało udział w takich zajęciach. Analizując odpowiedzi pod względem miejsca zamieszkania należy dodać, że najwięcej osób wzięło udział w zajęciach o tematyce zagrożeń z regionu kujawsko - pomorskiego oraz siedleckiego. Z regionu łódzkiego 73 % badanych nie brało bądź też nie pamięta swojego udziału w takich zajęciach.

Bezpieczeństwo w miejscu zamieszkania. Zagadnienie dotyczące bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania sformułowane zostało jako pytanie otwarte. 37 % badanych stwierdziło, że odpowiedzialność za bezpieczeństwo spoczywa na policji. W związku z tym stwierdzić można, że bezpieczeństwo w dużej mierze postrzegane jest w tym przypadku jako zachowanie porządku publicznego. W drugiej kolejności wskazano *straż pożarną*, jako służbę zajmującą się bezpieczeństwem. W ten sposób odpowiedziało 18 % badanych. Pozostałe kategorie odpowiedzi to: *władze lokalne* (11 %), *straż miejska* (9 %), *służby medyczne* (8 %), *mieszkańcy* (8 %), *nikt nie odpowiada w mojej miejscowości* (2 %), *wszyscy odpowiadają tak samo* (1 %). 6 % badanych nie potrafiło udzielić odpowiedzi.

Znajomość programów z zakresu bezpieczeństwa. 90% ankietowanych nie potrafiła podać nazwy żadnego programu z zakresu bezpieczeństwa, bez względu na to, czy brało w nim udział, czy nie.

Edukacja dla bezpieczeństwa. W pytaniu tym, należało określić, co oznacza pojęcie *edukacja dla bezpieczeństwa*. 70 % badanych odpowiedziało, że nie zna takiego pojęcia. Natomiast 30 % wybrało odpowiedź twierdzącą, podając jednocześnie wyjaśnienie terminu. Najczęściej podawano następujące określenia: nauka o zagrożeniach; nauka o zachowaniu się podczas jakiegoś zagrożenia, czyli co należy robić w takiej sytuacji; nauka społeczeństwa o bezpieczeństwie. Niektóre odpowiedzi były bardzo szczegółowe, badani wyjaśniali dokładnie zakres pojęciowy. Inne określenia były bardzo ogólne i wskazywały na obszar zajmujący się bezpieczeństwem.

Numery alarmowe. Z określeniem numerów alarmowych, badani nie mieli większych problemów. W sumie udzielono 94 % właściwych odpowiedzi. Jest to o tyle zadawalające, iż w przypadku takiej konieczności, osoby te potrafiłyby wezwać pomoc.

Uczestnictwo w zajęciach z udzielania pierwszej pomocy. Na pytanie *Czy brałeś udział w zajęciach z zakresu udzielania pierwszej pomocy?* tylko 66 % udzieliło twierdzącej odpowiedzi. 24 % badanych napisało, że nie brało udziału w takich zajęciach, a 10 % nie pamięta, żeby w nich uczestniczyło.

Ranga szkoleń z zakresu udzielania pierwszej pomocy. Tutaj 58 % badanych kategorycznie stwierdziło, że takie szkolenia powinny być obowiązkowe, 36 % uznało, że raczej powinny być obowiązkowe. Tak więc, należy uznać, że badani, czyli osoby w wieku 13-19 lat zdają sobie sprawę z powagi zagadnienia i uważają, że takie zajęcia powinny objąć wszystkich. Warto w tym miejscu dodać, że nie tylko powinny być one obowiązkowe, ale powinny odbywać się cyklicznie, aby nabyta wiedza i umiejętności przekształciły się w nawyk. Dotyczy to zarówno problematyki udzielania pierwszej pomocy oraz wszystkich obszarów związanych z umiejętnością radzenia sobie w sytuacjach trudnych, mających znamiona kryzysu.

Umiejętność udzielania pierwszej pomocy. Tylko 30 % badanych uznało, że potrafiłoby prawidłowo udzielić pierwszej pomocy poszkodowanemu. Należy podkreślić, że badanie to nie sprawdzało umiejętności tych, którzy ocenili się pozytywnie. 11 % badanych jest przekonana, że nie potrafiłoby takiej pomocy udzielić, natomiast 59 % nie jest pewna, czy posiada wiedzę i umiejętności niezbędną do ratowania życia.

Potrzeby związane ze szkoleniami z zakresu edukacji dla bezpieczeństwa. Badani, w ostatnim pytaniu mieli odpowiedzieć, czy chcieliby dowiedzieć się więcej o sposobach postępowania w sytuacjach zagrożeń. Pytanie to zostało celowo wprowadzone jako ostatnie w kwestionariuszu, aby ankietowani wyrażając swoje opinie w poprzednich pytaniach, w różnych obszarach, mogli zorientować się, z którymi zagadnieniami, w jakim stopniu mają trudności. W efekcie 77 % badanych uznało, że chciałoby wziąć udział w zajęciach, podczas których mogliby dowiedzieć się więcej o zasadach postępowania na wypadek różnych zagrożeń. 6 % stwierdziło, że nie chce dowiedzieć się więcej, a 17 % przyznało, że nie wie. Te ostatnie mogą wynikać zarówno z faktu, iż uważają swoją wiedzę oraz umiejętności za wystarczające lub z niechęci do brania udziału w zajęciach o tego rodzaju tematyce.

Przeprowadzone badania pozwalają stwierdzić, że w procesie kształcenia dzieci i młodzieży elementy edukacji dla bezpieczeństwa realizowane są w niewielkim stopniu. Ze względu na rozproszenie przestrzenne próby można postawić tezę, że poziom edukacji społeczeństwa w zakresie

bezpieczeństwa przedstawia się na podobnym poziomie w całym kraju. Warto zauważyć, że w Polsce realizowanych jest wiele programów z zakresu bezpieczeństwa. Wyróżnić tu należy „Bezpieczne życie” (program oparty na doświadczeniach Szwedzkiej Ligi Obrony Cywilnej, uczy dzieci bezpiecznych zachowań, umiejętności przetrwania oraz zapobiegania nieszczęśliwym wypadkom w domu, w szkole i na wakacjach), programy edukacyjne realizowane przez Urząd Miasta Łódź, programy PCK (Kampania Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, kursy udzielania pierwszej pomocy, Program Informacji Społecznej oraz Program bezpieczeństwa na Wsi). Każdego roku pojawia się wiele nowych projektów i kampanii zainicjowanych przez organizacje pozarządowe oraz różne instytucje. Programy te w większości adresowane są do uczniów szkół podstawowych, gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych, jednakże, jak wynika z badań niewielu uczniów miało okazję w nich uczestniczyć. Nawiązując do omawianych badań należy stwierdzić, że badani pozytywnie oceniają swoje umiejętności w aspekcie postępowania na wypadek zagrożeń naturalnych i antropogenicznych.

Jako podsumowanie należy wskazać, że 77 % badanych przyznało, że chciałoby wziąć udział w zajęciach, podczas których mogliby dowiedzieć się więcej o zasadach postępowania na wypadek różnych zagrożeń. Tylko 6 % stwierdziło, że nie chce dowiedzieć się więcej, a 17 % przyznało, że nie wie. Te ostatnie mogą wynikać zarówno z faktu, iż uważają swoją wiedzę oraz umiejętności za wystarczające lub z niechęci do brania udziału w zajęciach o tego rodzaju tematyce.

W trakcie realizacji projektu zbadany został stan świadomości uczniów na temat wskazanych elementów bezpieczeństwa, co w powiązaniu z analizą literatury umożliwia wskazanie obszarów dalszej pracy w ramach procesu zarządzania bezpieczeństwem publicznym. Wymiernym rezultatem przeprowadzonych badań będzie możliwość opracowania materiałów stanowiących podstawę do stworzenia modelowego programu szkolenia społeczeństwa na wypadek sytuacji o charakterze nadzwyczajnym.

EDUCATION SYSTEM ANALYSIS FOR SECURITY IN THE PROCESS OF CHILDREN AND YOUTH SHAPING

In the article, the author presents an insightful analysis of education for security in the Polish education system. She claims that efficiency of education depends on overwhelming all the participants in the process of education, beginning from children to adults. She defines education for security and provides a typology of the education adopting a kind of threat as the criteria. She presents assumptions of the analysis of the literature within education for security, particularly pointing at the program content. She also presents own research, whose aim was to attempt to describe the level of awareness of a selected social group on the natural and civilization threats as well as skills and knowledge on proceedings in threatening situations. The results of the research may be a basis for creating a model social program in case of emergency.

Bibliografia

1. Kunikowski J., *Problem świadomości w edukacji dla bezpieczeństwa*, w: *Edukacja dla bezpieczeństwa*, nr 3, Elipsa, Warszawa 2001.
2. Krawczyński R., *Samoobrona powszechna, obrona cywilna i zarządzanie kryzysowe a edukacja społeczeństwa w zakresie ochrony ludności*, w: *Katastrofy naturalne i cywilizacyjne, Zagrożenia i reagowanie kryzysowe*, pod red. Mariana Żubra, Wrocław 2006.
3. Gołębiowski J., *Bezpieczeństwo społeczeństwa wobec współczesnych wyzwań*, w: *Edukacja dla bezpieczeństwa*, Styczeń – Luty 2006, Nr 1 (27).

4. Zaczek – Zaczyński K. M., *O skuteczności wdrażania i zarządzania szkolną edukacją dla bezpieczeństwa*, w: *Edukacja dla bezpieczeństwa*, Oficyna Wydawnicza Adam, Nr 3 (29), Maj - Czerwiec 2006.
5. Papuziński A., *Problemy ekorozwoju nr 2 (2007), 27-40.* w: *Problemy ekorozwoju, Studia filozoficzno- socjologiczne*, Polska Akademia Nauk, Komitet Człowiek i środowisko, Vol. 2, No 2, 2007, pod red. A. Pawłowskiego, Lublin 2007.
6. Denek K., *Szkolnictwo wyższe u progu nadchodzącego stulecia*, s. 24-38, w: *Edukacja w wyższych szkołach wojskowych*, pod red. R. Stępnia, AON, Warszawa 2001.
7. Rudnicki B., *Edukacja dla bezpieczeństwa i jej interpretacja.*, w: *Edukacja dla bezpieczeństwa. Materiały konferencyjne*, pod red. R Stępnia, Warszawa 1994;
8. Gołębiowski J., *Edukacja dla bezpieczeństwa*, w: *Edukacja dla bezpieczeństwa*, Czasopismo dla dyrektorów szkół i nauczycieli, 1(2), styczeń-luty 2001.
9. Szewczyk J., *Nowoczesne środki dydaktyczne w upowszechnianiu wiedzy w zakresie edukacji dla bezpieczeństwa*, w: *Edukacja dla bezpieczeństwa*, Oficyna Wydawnicza ADAM, Styczeń – Luty 2006, Nr 1 (27).
10. *Patriotyzm, obronność, bezpieczeństwo*, pod red. E. A. Wesołowskiej, A. Szerauca, Warszawa 2002.
11. *Modelowy system edukacji obronnej społeczeństwa RP*, pod red. R. Stępnia, Warszawa 1998.
12. *Edukacja do bezpieczeństwa i pokoju w obliczu wyzwań XXI wieku, Edukacja do bezpieczeństwa pokoju i praw człowieka*, Część II, pod red. R. Rosy, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2001.
13. *Bezpieczeństwo i prawa człowieka, Edukacja do bezpieczeństwa i praw człowieka*, pod red. M. Ożóg-Radew, R. Rosy, Tom II, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2004.
14. Świniarski J., *Filozoficzne podstawy edukacji dla bezpieczeństwa*, MON, Warszawa 1999.

EDUKACJA MEDIALNA NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA ODBIORCÓW MEDIÓW

W czasach niebywałego ilościowego i jakościowego rozwoju mediów wszechobecnych w życiu społecznym, niezbędne jest więc wytworzenie u współczesnego odbiorcy umiejętności krytycznej i refleksyjnej percepcji treści przekazywanych przez media. W 1999 roku na posiedzeniu Parlamentu Europejskiego poświęconemu zagadnieniom edukacji medialnej ojciec G. M. Nissin – jeden z teoretyków edukacji medialnej powiedział: „Jeśli twoje dziecko żyje nad morzem, lepiej nauczyć je pływać, zamiast budować mur na plaży³²⁴”.

Z tym, co najpowszechniej określane jest jako „edukacja medialna”, wiąże się wiele terminów: „medialne uczenie się”, „uczenie się przez technologię”, „technologie edukacyjne”, „media edukacyjne”, „medialne studiowanie”. W literaturze niemieckiej szeroko stosowane jest pojęcie „kompetencja medialna”, zaś w hiszpańskiej „kompetencja społeczna”. W ostatnich latach popularność zyskał termin „media literacy” – „wykształcenie medialne”³²⁵.

Termin „edukacja medialna”, w niniejszej publikacji jest rozumiany w aspekcie „edukacji w dziedzinie mediów”. W literaturze przedmiotu jest wiele definicji. Dla potrzeb niniejszej publikacji, przytaczam następującą: „edukacja medialna oznacza praktyki szkoleniowe służące rozwinięciu „kompetencji medialnej” - krytycznej i wyrobionej postawie wobec mediów³²⁶. Zdaniem Piotra Drzewieckiego edukacja medialna nie jest szkoleniem z zakresu dziennikarstwa, czy wiedzą o mediach. Nie powinna być jednym z wielu przedmiotów szkolnych do wyboru. Jest i może być:

- kształtowaniem podstawowych umiejętności w społeczeństwie informacyjnym;
- ruchem społecznym rodziców i nauczycieli;
- nową wizją reformy edukacji i strategii mediów³²⁷.

Drzewiecki wyróżnił trzy typy relacji: media i edukacja:

- Edukacja przez media: media edukacyjne.
- Media w edukacji: technologia kształcenia, media w nauczaniu.

Dotychczas koncentrowano się na tych dwóch aspektach, zaniedbując trzeci:

- Wychowanie do mediów: kształtowanie umiejętności odbiorczych, budzenie twórczości medialnej³²⁸.

³²⁴ G. M. Nissin, *Wystąpienie podczas posiedzenia w Parlamencie Europejskim Komitetu Kultury i Edukacji, Mediów i Sportu Rady Europy w dniu 23 marca 2000 r.*, s. 1 - 4, (egzemplarz w KRRiT w Warszawie).

³²⁵ T. Isohookana-Asunmaa, *Raport Komitetu Kultury i Edukacji Rady Europy: Edukacja Medialna z dni 6 czerwca 2000 r.*, Doc. 8753, pace@coe.int. <http://stars.coe.fr>, s. 6.

³²⁶ T. Varis, G. M. Nissin, *Komunikat prasowy z posiedzenia w Parlamencie Europejskim Komitetu Kultury, Młodzieży, Edukacji, Mediów i Sportu Rady Europy w dniu 23 marca 2000 r.*, afuchs@europarl.eu.int, s. 1.

³²⁷ P. Drzewiecki, *Dlaczego edukacja medialna*, http://www.krrit.gov.pl/bip/Portals/0/edukacja/drzewiecki/Edukacja_medialna_Drzewiecki.ppt

³²⁸ Tamże

Nowa dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/65/WE o audiowizualnych usługach medialnych, przyjęta 11 grudnia 2007 roku, w swej preambule zaleca państwom członkowskim działania związane z upowszechnianiem umiejętności korzystania z mediów we wszystkich grupach społecznych. Umiejętność ta – w myśl dyrektywy to:

- sprawność, wiedza i osąd - skuteczne i bezpieczne używanie mediów;
- świadome wybory;
- korzystanie z całego zakresu nowych technologii komunikacyjnych;
- ochrona odbiorcy i jego rodziny³²⁹.

Zalecenie to rozszerza Komunikat Komisji z 20 grudnia 2007 roku *Europejskie podejście do umiejętności korzystania z mediów w środowisku cyfrowych*. Komisja proponuje różne poziomy odbioru mediów:

- łatwość korzystania ze wszystkich istniejących mediów;
- aktywne korzystanie z wszystkich mediów (interaktywna telewizja, wyszukiwarki internetowe, rozrywka, dostęp do kultury, międzykulturowy dialog, itd.);
- krytyczne podejście do mediów odnośnie ich jakości i treści;
- kreatywne używanie mediów; tworzenie i rozpowszechnianie obrazów i treści;
- rozumienie ekonomii mediów oraz różnicy między pluralizmem a własnością mediów;
- świadomość w zakresie zagadnień związanych z prawami autorskimi.

Komisja wzywa państwa członkowskie do:

- zachęcania władz do większego zaangażowania i współpracy w zakresie poprawy poziomów umiejętności korzystania z mediów;
- wspierania systematycznych badań i regularnej obserwacji oraz składania sprawozdań w zakresie różnych aspektów umiejętności korzystania z mediów;
- rozwijania i wdrażania kodeksów postępowania oraz ram współregulacji i wspierania inicjatyw w zakresie samoregulacji³³⁰.

Ponadto Dyrektywa 2007/65/WE proponuje takie działania jak:

- stałe kształcenie nauczycieli i szkoleniowców;
- specjalne szkolenia internetowe dla dzieci;
- zajęcia otwarte dla rodziców;
- krajowe kampanie społeczne z udziałem wszystkich mediów, włącznie z Internetem.

Nie później niż dnia 19 grudnia 2011 r., a następnie co trzy lata, Komisja powinna przedkładać Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu sprawozdanie dotyczące stosowania niniejszej dyrektywy, a w razie potrzeby przedkłada wnioski służące jej dostosowaniu do postępu w dziedzinie audiowizualnych usług medialnych. Powinna także odnieść się do kwestii reklam telewizyjnych, czy przepisy ilościowe i jakościowe zawarte w dyrektywie zapewniły odpowiedni poziom ochrony dzieci³³¹.

³²⁹ A. Woźniak, *Unia Europejska a edukacja medialna*,

http://www.krrit.gov.pl/bip/Portals/0/edukacja/wozniak/Unia_Europejska_a_edu_med.ppt

³³⁰ Tamże

³³¹ Tamże

Pomiędzy państwami pojawiły się różnice w spojrzeniu na edukację medialną. Autorzy z Australii, Kanady i Europy za najistotniejszy cel edukacji medialnej uważają proces prowadzący do ukształtowania krytycznych, niezależnych i aktywnych jednostek. Eksperti z Indii i Południowej Afryki widzą rolę edukacji medialnej w wyzwoleniu i rozwoju całego społeczeństwa, podkreślając, że demokratyzacja musi oznaczać społeczną sprawiedliwość również dla uciśnionych i grup z marginesu. Edukacja medialna w tym literalnym znaczeniu obejmuje więc nie tylko uczniów, ale również dorosłych³³².

W krajach zachodnich (Szwajcaria, Belgia, Wielka Brytania i kraje skandynawskie), problematyka ta podejmowana jest przede wszystkim w rodzinie, w szkołach oraz w programach edukacyjnych licznych mediów. We Włoszech, oprócz rodziny i szkoły, wymienia się również parafię jako środowisko wychowujące do mediów. W krajach Europy Środkowej stawia się pierwsze kroki w pracach nad regularnym wychowaniem do mediów³³³.

Aby działania związane z edukacją medialną były efektywne i skuteczne wymagają współpracy instytucji państwowych, nadawców, ośrodków naukowych, stowarzyszeń, kościołów i związków wyznaniowych oraz przede wszystkim rodziców i nauczycieli.

1. Edukacja medialna zadaniem dla rodziców i wychowawców w rodzinie

Mówiąc o edukacji medialnej w rodzinie, należy uwzględnić jej dwa wymiary. Z jednej strony edukację samych rodziców, z drugiej – edukację dzieci i innych domowników.

Jest rzeczą oczywistą, że rodzice nie mogą wypełniać dobrze zadania wychowania do mediów, jeżeli sami nie są zdolni do właściwej ich oceny. A zatem nie mogą uchylać się od obowiązku szybkiego i odpowiedniego „doksztalcania”³³⁴. Rodzicom - jak stwierdziła Lucyna Kirwil: „konieczna jest edukacja medialna ze względu na ich lękowy lub bezkrytyczny stosunek do mediów”.

Edukacja medialna, powinna rozpocząć się już na poziomie wychowania przedszkolnego w rodzinie, ponieważ w tym wieku – jak wynika z badań L. Kirwil:

- kształtuje się u dzieci wizja świata w kategoriach „przyjazny – zagrażający – wrogi”;
- ocena realizmu świata przedstawionego w mediach dokonana przez dziecko wyznacza, w jakim zakresie dziecko będzie przejmować wzorce prezentowane w mediach;
- dzieci mają ukształtowaną rozwojową gotowość do uczenia się wszystkich rodzajów treści, będą więc w stanie efektywnie korzystać z podstaw edukacji medialnej [...] ³³⁵.

W środowisku rodziny można stosować się takie środki wychowania do mass mediów, jak: dialog rodzinny, kierowana dyskusja wspólny odbiór telewizji, dyskusja nad wspólnie oglądanym filmem,

³³² D. Schretter, *Media Education in the Digital Age – Digest. Promoting active Media Education*, Belgium 2000, s. 7, <http://www.datanet.be/aeema>.

³³³ A. Lepa, *Pedagogika mass mediów*, Archidiecezjalne Wydawnictwo Łódzkie, Łódź 1998, s. 14.

³³⁴ Papieska Komisja do spraw Środków Społecznego Przekazu, *Środki społecznego przekazu a rodzina, 4 maja 1969*, w: *Kościół a kultura masowa*, oprac. F. Adamski, Wyd. Apost. Modlitwy, Kraków 1984, s. 373.

³³⁵ L. Kirwil, *Co dziecko odbiera z telewizji*, w: *Pedagogika mediów*, red. J. Detki, KRRiT, Kielce 2000, s. 82.

kontrola dostępu dzieci do mediów³³⁶. Metody te winny być oparte na perswazji, na bogatej motywacji, a nigdy na prostym zakazie lub nakazie³³⁷.

Należy jednak pamiętać, iż wysiłek wychowawczy rodziców może w tej dziedzinie wtedy tylko wydać owoce, gdy oni sami będą przestrzegać w praktyce życia codziennego dyscypliny audiowizualnej. Osobisty przykład rodziców w tej dziedzinie jest najskuteczniejszą metodą wychowawczą.

2. Edukacja medialna jako przedmiot nauczania w szkole

Potrzeba edukacji medialnej w szkole - bo tak nazywa się ten przedmiot zgodnie z ministerialnym dokumentem o reformie systemu edukacji – już dzisiaj jest bezdyskusyjna. Podnoszona jest przez osoby indywidualne, stowarzyszenia i organizacje społeczne³³⁸, gremia polityczne³³⁹. Mówią o niej zarówno dokumenty prawa cywilnego³⁴⁰, jak i kanonicznego.

Po raz pierwszy dziedzina edukacji medialnej została wyróżniona w „Podstawach programowych obowiązkowych przedmiotów ogólnokształcących” z 1997 roku³⁴¹. Z analizy treści wynika, że zadania edukacji medialnej będą realizowane na wszystkich etapach kształcenia, głównie w trzech dziedzinach: edukacja czytelnicza i informacyjna, edukacja medialna oraz edukacja informatyczna. Dostrzegając konieczność edukacji medialnej, co jest bezdyskusyjne, nie zdecydowano się jednak na jej kompleksowe ujęcie. Z dniem 1 września 1999 roku rozpoczęto wdrażanie reformy oświaty w szkolnictwie³⁴². Treści związane z edukacją medialną mogą się pojawić w drugim etapie edukacyjnym szkoły podstawowej (klasy IV-VI), kontynuowane są zaś w etapie trzecim: klasy I-III gimnazjum, a także IV i V (liceum).

Głównym celem edukacji medialnej – jak określa to ministerialny dokument – „jest przygotowanie uczniów do świadomego i krytycznego odbioru przekazów medialnych o charakterze słownym i obrazowym”³⁴³.

Edukacja medialna zdaniem M. Braun-Gałkowskiej powinna realizować dwa główne cele:

- Poznawczy: przygotowanie uczniów do świadomego i krytycznego odbioru przekazów medialnych, czyli uzyskanie wiedzy.
- Wychowawczy: przygotowanie uczniów do wykorzystywania mediów jako narzędzi pracy intelektualnej w komunikowaniu i uczeniu się, czyli wytworzenie umiejętności³⁴⁴.

Szkoła winna uczyć ograniczania czasu poświęconego mediom, dokonywania wyboru między programami, krytycznej ich oceny, rozpoznawania manipulacji, odróżniać prawdę od fikcji, a

³³⁶ *Pedagogika mass mediów*, s. 97.

³³⁷ Papieska Rada do spraw Środków Społecznego Przekazu, *Instrukcja duszpasterska Etyka w środkach społecznego przekazu*, 2001, „L'Osservatore Romano”, wyd. polskie, 2001, t. XXII, nr 4 (232), s. 26.

³³⁸ Zob. M. Gruchola, *Ochrona telewidza w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Wyd. KUL, Lublin 2003.

³³⁹ Np.: *Wolny rynek mediów a wychowanie*, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, Warszawa 1995, s. 1- 54.

³⁴⁰ Np.: Ustawa o radiofonii i telewizji z dnia 29 grudnia 1992 r., (Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34).

³⁴¹ Zarządzenie z dnia 15 maja 1997 r. MEN w sprawie *Podstaw programowych obowiązkowych przedmiotów ogólnokształcących* (Dz.U. z 1997 r. Nr 5, poz. 23).

³⁴² Ustawa z dnia 8 stycznia 1999 r. - *Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego* (Dz.U. z 1999 r. Nr 12, poz. 96).

³⁴³ Zarządzenie MEN w sprawie *Podstaw programowych kształcenia ogólnego* (Dz.U. z 1999 r. Nr 14, poz. 29).

³⁴⁴ M. Braun-Gałkowska, *Pedagogika mediów potrzebą szkoły XXI wieku*, w: *Pedagogika mediów*, red. J. Detki, KRRiT, Kielce 2000, s. 21-25.

jednocześnie poznawać twórczość medialną i jej środki wyrazu. Uczniowie powinni, zatem otrzymać wiadomości o strukturach, mechanizmach i informacjach w mass mediach.

Edukacja medialna wymaga pomocy w postaci: kamery amatorskiej, magnetofonu, magnetowidu i wideoteki szkolnej. Musi bazować na wykorzystaniu nie tylko podręcznika, nowoczesnego sprzętu, ale także różnego rodzaju pomocy naukowych: materiały wideo, programy multimedialne, płyty audio CD oraz multimedialne oprogramowania.

Najczęściej stosowanymi środkami wychowania do mass mediów są: wykład, dyskusja nad wspólnie obejrzanym filmem, spotkanie z przedstawicielem mediów (reżyserem, dziennikarzem, prezenterem telewizyjnym), zorganizowany odbiór filmu czy telewizji itp. Zalecane jest korzystanie z dobrych recenzji filmowych, odwiedziny wytwórni filmowej³⁴⁵. Stosowane są metody wpływu osobistego, sytuacyjnego i społecznego, metody kierowania samowychowaniem³⁴⁶. Ponadto metody oglądowe (np. analiza obrazu), zajęcia praktyczne (np. wspólne przygotowanie wystawy fotogramów) oraz metody oparte na słowie (np. kierowana dyskusja, pogadanka, publiczne świadectwo dziennikarza)³⁴⁷.

Upowszechnianie wiedzy o mediach w szkole napotyka zasadniczą przeszkodę, którą jest brak nauczycieli przygotowanych do prowadzenia tego przedmiotu. Zgodnie ze słowami Roxany Morduchowicz „sam program edukacji medialnej nie powoduje zmiany. Szczegółowe programy szkolenia nauczycieli są drogą do zmiany praktyk pedagogicznych”³⁴⁸.

Należy także pamiętać, że szkoła powinna uczyć do mediów, a nie zniechęcać. Zniechęcanie uczniów do mediów miałoby skutek odwrotny od zamierzonego.

3. Rola organizacji i stowarzyszeń w medialnym edukowaniu społeczeństwa

Włączenie edukacji medialnej do programu nauczania, ma zasadnicze znaczenie, jednak, nie rozwiąże to wszystkich problemów związanych z krytycznym odbiorem mediów. Po pierwsze, programy nauczania już są przeładowane, a po drugie współczesna wiedza zmienia się zbyt szybko. Konieczność poza-formalnej edukacji odbiorców mediów jest niewątpliwa.

Znaczenie tej formy edukacji jest dwojakie. Z jednej strony, wydaje się ona jedyną drogą zapewnienia wiedzy w tej dziedzinie dorosłym, którzy nie odebrali wykształcenia w zakresie edukacji medialnej. Z drugiej strony, organizacje pozarządowe stają się głównym dostawcą pozaformalnej edukacji medialnej w sferze procesu uczenia się trwającego przez całe życie, bez którego dzisiejsza młodzież nie będzie w stanie radzić sobie z wyzwaniami nowoczesnego społeczeństwa³⁴⁹. Do dorosłych można dotrzeć poprzez poza-formalną edukację, prowadzoną przez organizacje i stowarzyszenia pozarządowe lub uniwersytety otwarte.

³⁴⁵ *Pedagogika mass mediów*, s. 97.

³⁴⁶ W. Szczerba, *O metodzie i systemie wychowania*, w: *Zarys pedagogiki*, red. B. Suchodolskiego, PWN, Warszawa 1964, s. 265-267.

³⁴⁷ *Pedagogika mass mediów*, s. 99.

³⁴⁸ *Media Education in the Digital Age – Digest*, s. 7.

³⁴⁹ *Komunikat prasowy z posiedzenia w Parlamencie Europejskim w dniu 23 marca 2000 r.*, s. 4.

Najważniejsze cele edukacji medialnej realizowanej przez stowarzyszenia to³⁵⁰:

- przygotowanie odbiorców do udziału w tworzeniu kompetentnej opinii publicznej;
- informowanie społeczeństwa i jego agend o zagrożeniach płynących ze strony niektórych programów i treści prezentowanych w mediach masowych;
- organizowanie i wspieranie monitoringu społecznego;
- informowanie opinii publicznej oraz organów państwa o stanie ładu w mediach elektronicznych;
- wspieranie działań centralnych organów państwowych w zakresie edukacji obywatelskiej dotyczącej przysposobienia do odbioru mediów audiowizualnych;
- współorganizowanie bądź koordynowanie akcji mających na celu wyrażanie społecznych oczekiwań wobec jaskrawych form łamania prawa przez nadawcę, dostawcę Internetu;
- tworzenie mechanizmów społecznej kontroli i krytyki wobec działających na terenie całego kraju nadawców radiowych i telewizyjnych;
- wypracowanie sposobów i metod ochrony podstawowych interesów odbiorców mediów;
- uczenie alternatywnych wobec mediów, sposobów spędzenia czasu wolnego;
- kształtowanie potrzeby wyboru zamiast oglądania wszystkiego „jak leci”;
- wyrobienie nawyku korzystania z fachowo opracowanych recenzji;
- zaznajomienie odbiorców mediów z pewnymi zachowaniami konsumenckimi na Zachodzie, jako środek protestu przeciwko niepożądanym treściom w mediach czy w Internecie.

Stowarzyszenie wymienione cele może realizować poprzez działalność:

- Popularno-naukową: organizowanie sympozjów, konferencji, odczytów, dyskusji panelowych, pogadanek z udziałem psychologów, sędziów, policji; otwartych dyskusji społecznych na temat oferty programowej, problematyki prawnej w zakresie regulacji mediów.
- Szkoleniową: po pierwsze, szkolenie dziennikarzy (obok poznania warsztatu, nacisk położony na etykę dziennikarską). Po drugie, szkolenie ludzi, którzy w stowarzyszeniach będą odpowiedzialni za pracę z mediami. Po trzecie, szkolenie widzów do odbioru mediów.
- Wydawniczą: publikowanie stałych periodyków informacyjnych, materiałów z sympozjów, opracowań naukowych, listy programów zalecanych albo odradzanych dla poszczególnych kategorii wiekowych, skryptów, broszur, kaset wideo lub płyt CD.
- Propagandową.
- Stałe monitorowanie programów telewizyjnych.
- Warsztatową: organizowanie praktyk i stażów, umożliwianie kontaktu odbiorcom ze stołem montażowym (tricki i manipulacje), organizowanie wizyt w telewizji.
- Organizacyjną: organizowanie akcji protestacyjnych, ale także kształcących i doksztalających np. nauczycieli, rodziców, młodzież; organizowanie konkursów np. scenariuszy³⁵¹.

Wyzwania i potrzeby edukacji medialnej nie mogą jednak być pozostawione tylko skromnym wysiłkom stowarzyszeń. Powinny je wspierać instytucje rządowe wyposażając je w odpowiednie środki służące wypełnianiu zadań i ustanawiając odpowiednią ustawę.

³⁵⁰W. Z. Niżyński, *Wstępny projekt Centrum Promocji Medialnej „Akademia Dobra”*, Pismo z dnia 22 lutego 1999 r., Warszawa, s. 2, Archiwum J. Szafranca w Białymstoku; F. Wawro, *Odbiorcy mediów zacznijcie żywiej reagować!. Z doświadczeń francuskich stowarzyszeń telewizyjów*, „ETHOS”, 1995, R.8, nr 2-3 (33), s. 363 - 368.

³⁵¹J. Szafraniec, *Wyluzowane media, wyluzowane dzieci, zagrożenia i przeciwdziałanie*, „Pomost – Pismo Samopomocy”, 1997, nr 5/6 (88/89), s. 23; Zob. *Ochrona telewizja w Trzeciej Rzeczypospolitej*, s. 72-77.

4. Edukacja medialna zadaniem instytucji rządowych³⁵²

Obok stowarzyszeń i ruchów katolickich również instytucje rządowe powinny mieć świadomość niezwykle ważnego obowiązku w omawianym zakresie. W Polsce ustawy o obowiązkach edukacji medialnej społeczeństwa mają Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji oraz Ministerstwo Edukacji Narodowej.

W kwietniu 2008 roku w Krajowej Radzie powstał Zespół ds. edukacji medialnej. Koordynatorem zespołu jest członek KRRiT Piotr Boroń. Z inicjatywy Zespołu odbywają się spotkania plenarne poświęcone zagadnieniom dotyczącym edukacji medialnej, w których uczestniczą przedstawiciele resortów kultury, edukacji, nauki, przedstawiciele wyższych uczelni, instytucji, stowarzyszeń i ekspertów w tej dziedzinie. Naczelnym zamiarem tych spotkań jest nadrobienie zaniedbań i nawiązanie do polityki europejskiej w tej dziedzinie³⁵³.

Konkluzją dyskusji z pierwszego spotkania Zespołu (07.05.2008r.), zgodnie popartą przez szerokie grono uczestniczących w nim ekspertów, był postulat wprowadzenia edukacji medialnej jako odrębnego przedmiotu w zreformowanym szkolnictwie. Przedmiot ten pozwalałby na lepsze wykorzystanie nowoczesnych środków przekazu, a jednocześnie uczyłby również jak być odpornym na manipulacje środkami społecznego przekazu. Miałyby więc zastosowanie powszechne, zaś pożytek ze zdobytej wiedzy byłby bardzo praktyczny. Uczestnicy spotkania w KRRiT wyrazili pogląd, że docelowy system kształcenia w zakresie edukacji medialnej powinien być powszechny i ciągły, a nawet powinien obejmować wychowanie przedszkolne. Skrytykowali obecne propozycje łączenia edukacji medialnej z plastyką. Do czasu wykształcenia odpowiedniej kadry nauczycielskiej należałoby raczej łączyć edukację medialną z informatyką.

Ponadto Witold Kołodziejcki - przewodnicząc KRRiT zaapelował do Minister Edukacji Narodowej o przyjęcie powyższej opinii jako głosu w konsultacjach związanych z aktualnymi propozycjami reform w szkolnictwie. Ze swej strony zadeklarował merytoryczną współpracę przy wdrażaniu edukacji medialnej do systemu szkolnictwa w naszym kraju³⁵⁴.

Krajowa Rada, instytucja inspirująca w 2000 roku działania w dziedzinie edukacji medialnej uznaje tę edukację za bardzo istotny element świadomego i efektywnego korzystania ze współczesnych mediów elektronicznych. W pełni podziela podejście Unii Europejskiej w tej sprawie³⁵⁵. Jednocześnie wyraża zaniepokojenie marginalizacją sfery edukacji medialnej w programach kształcenia na wszystkich poziomach edukacji szkolnej oraz brakiem należytego miejsca edukacji medialnej w programach nadawców radiowych i telewizyjnych. Szczególną rolę do spełnienia ma wciąż nadawca publiczny w ramach swoich powinności misyjnych w tym zakresie. Nieodzownym wydaje się jasne sprecyzowanie tych obowiązków w powstającej nowelizacji prawa medialnego.

³⁵² Zagadnienia te dokładnie omówiłam w: *Ochrona telewizja w Trzeciej Rzeczypospolitej*, s. 78-87.

³⁵³ Edukacja medialna, <http://www.krrit.gov.pl/bip/Edukacjamedialna/tabid/310/Default.aspx>

³⁵⁴ *List Witolda Kołodziejckiego Przewodniczącego KRRiT do pani Katarzyny Hall Minister Edukacji Narodowej*, s.2, <http://www.krrit.gov.pl/bip/Edukacjamedialna/tabid/310/Default.aspx>

³⁵⁵ A. Woźniak, *Unia Europejska a edukacja medialna*, http://www.krrit.gov.pl/bip/Portals/0/edukacja/wozniak/Unia_Europejska_a_edu_med.ppt, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/65/WE z 11 grudnia 2007 roku o audiowizualnych usługach medialnych*; Komunikat Komisji z 20 grudnia 2007 roku *Europejskie podejście do umiejętności korzystania z mediów w środowisku cyfrowym*,

Z wielkim zaniepokojeniem KRRiT przyjęła marginalizację tej tematyki w projekcie *Podstawy programowe kształcenia ogólnego*³⁵⁶, w którym połączono tematykę edukacji medialnej z plastyką. Zdaniem Krajowej Rady bardziej zasadne byłoby połączenie tej tematyki z zajęciami z informatyki lub bibliotekoznawstwa, oczywiście do czasu wykształcenia odpowiedniej kadry nauczycielskiej, umożliwiającej wprowadzenie edukacji medialnej jako samodzielnego przedmiotu³⁵⁷. Ostatnie forum edukacji medialnej miało miejsce 24 09. 2008 roku³⁵⁸.

Przypomnę, iż do zadań Ministerstwa Edukacji Narodowej należy:

- opracowanie podstaw programowych dla kształcenia nauczycieli edukacji medialnej;
- opracowanie konkursów na programy kształcenia medialnego dla szkół i innych instytucji podległych MEN;
- opracowanie konkursów na prace naukowe i popularno-naukowe z zakresu telewizji;
- opracowanie bibliografii książek, materiałów multimedialnych w tym zakresie;
- opracowanie strategii rozwoju edukacji medialnej w szkole;
- koordynowanie w tym zakresie rozmaitych podmiotów procesu dydaktycznego;
- współpraca z organizacjami medialnymi oraz z KRRiT³⁵⁹.

Wnioski i postulaty

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest dotychczas jedyną instytucją, która ma obowiązek określenia sposobów poprawy stanu edukacji medialnej w kraju. Oceniając stan dokonań w dziedzinie edukacji medialnej nasuwa się wniosek, że tematyka ta nie jest podejmowana w wystarczający sposób. Także istniejący program, nie przygotowuje uczniów do kontaktu ze światem mediów. Odnosi się wrażenie, że władze ministerstwa nie są dostatecznie przekonane o szczególnym charakterze edukacji medialnej, określanej w oficjalnych dokumentach Unii Europejskiej jako „nieodzowny warunek adaptacji”. Stąd apel do MEN o wprowadzenie – wzorem wielu krajów – przedmiotu „edukacji medialnej”, który przygotowałby młodzież do twórczego i krytycznego kontaktu z mediami.

Edukacja medialna, jeżeli ma rzeczywiście chronić odbiorców mediów, powinna stanowić niezbędny element obowiązkowego kształcenia ogólnego na wszystkich etapach nauczania w szkole podstawowej, gimnazjum i szkole średniej. Realizacja przedmiotu wymaga specjalnego, interdyscyplinarnego przygotowania nauczycieli. Zachodzi więc potrzeba doksztalcenia i kształcenia pedagogów. Uczyć muszą się zarówno uczniowie, jak i nauczyciele. Konieczne są także dalsze badania służące ustaleniu, z jaką znajomością mediów dzieci przychodzą do szkoły oraz sposobów, jak je rozumieją.

Niezależnie od obowiązków szkoły w zakresie edukacji medialnej uczniów, nic nie może zwolnić nadawców medialnych od odpowiedzialności za to, co prezentują odbiorcom. Media publiczne funkcje edukacyjną i kulturotwórczą ma wpisana w swoją misję, jako jej podstawę. Właściwe

³⁵⁶ *Podstawy Programowe Kształcenia Ogólnego*;

http://www.wsp.krakow.pl/kdm/podstawa_programowa_2005.pdf

³⁵⁷ *Stanowisko z 10 czerwca 2008 roku Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji w sprawie potrzeby upowszechnienia wiedzy z zakresu edukacji medialnej*, <http://www.krrit.gov.pl/bip/Edukacja%20medialna/tabid/310/Default.aspx>

³⁵⁸ Edukacja medialna, <http://www.krrit.gov.pl/bip/Edukacja%20medialna/tabid/310/Default.aspx>

³⁵⁹ W. Godzic, E. Ostrowska, A. Pitrus, *Edukacja medialna. Raport przygotowany dla Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, Kraków –Warszawa 2005, (maszynopis w Biurze KRRiTV w Warszawie, s. 52-53.

przygotowanie odbiorców mediów do życia w społeczeństwie informacyjnym stanowi przecież ważny element przygotowania do życia w ogóle.

Stowarzyszenie, czy organizacja społeczna musi objąć wzdłuż i wszerz obszar szkolny i włączyć w swoje działanie różne sekcje ludzi zainteresowanych edukacją medialną: rodziców, nauczycieli, profesjonalistów w dziedzinie mediów. Również Kościół katolicki nie można ograniczyć tej edukacji tylko do Światowego Dnia Środków Społecznego Przekazu, musi być ona przedmiotem poczynań kaznodziejskich, katechetycznych i spowiedniczych kapłana w ciągu całego roku.

Środowiskiem, które musi bezwzględnie zaangażować się w edukację medialną, szczególnie najmłodszych, jest rodzina. Dzieci coraz częściej zaczynają regularnie oglądać telewizję 3-4 lata przed rozpoczęciem nauki szkolnej. Nawyki korzystania z telewizji nabyte w tym okresie rzutują na dalsze ich życie. Rodzice nie mogą zrzucić tego obowiązku na szkołę. Mogą jedynie liczyć na pomoc, czy współpracę powyższych środowisk.

Obecnie potrzebne są bardziej zdecydowane i radykalne środki edukacyjne, promujące aktywne, krytyczne i wyrobione korzystanie z mediów nie tylko przez dzieci, ale całe społeczeństwo. Wydaje się, że istnieje pilna potrzeba zaktywizowania i rozwinięcia wszelkich możliwych mechanizmów formalnej i poza-formalnej edukacji w celu ułatwienia życia w społeczeństwie informacyjnym. Należy uświadomić społeczeństwo, iż podjęcie szeroko zakrojonej edukacji medialnej nie jest bynajmniej kosztownym wymysłem niektórych środowisk, lecz powinnością rządu i innych konstytucyjnych organów państwa, Kościoła katolickiego, stowarzyszeń i organizacji społecznych, szkoły, rodziców oraz wychowawców.

Edukacja medialna powinna być skierowana do dzieci, rodziców, nauczycieli, duszpasterzy oraz powinna być procesem trwającym przez całe życie, który wymaga skoordynowanego podejścia, a także zaangażowania powyższych środowisk i profesjonalistów z kręgu mediów.

W podejściu do mediów elektronicznych dokonuje się niezwykle znaczący proces: ich konwencjonalny odbiorca zmienia się w bardziej lub mniej świadomego użytkownika. Proces ten niesie dalekosiężne skutki – aby były one pozytywne konieczne jest włączenie edukacji medialnej w system permanentnej edukacji całego społeczeństwa. Jest on ważny zarówno dla młodego pokolenia jak również dla ludzi starszych, a jego wartość znacząco wzrasta w związku z nieodległym przejściem na emisję cyfrową.

MEDIA EDUCATION FOR MEDIA RECIPIENT'S SECURITY

The National Broadcasting Council so far is the only institution that is obliged to determine ways of improvement the condition of media education in Poland. While evaluating the achievements within media education, the conclusion is that the subject is not undertaken sufficiently. Also contemporary program does not prepare pupils for meeting with the world of media. One may have impression that the Ministry is not completely convinced about the particular character of media education described in the official EU's papers as "indispensable condition to adaptation". Therefore, there is an appeal to the Ministry of National Education to implement, like many other countries, the subject of "media education" which could prepare youth to creative and critical contact with media.

Bibliografia

1. Braun-Gałkowska M., *Pedagogika mediów potrzebą szkoły XXI wieku*, w: *Pedagogika mediów*, pod red. J. Detki, KRRiT, Kielce 2000, s. 21-25.
2. Drzewiecki P., *Dlaczego edukacja medialna*, http://www.krrit.gov.pl/bip/Portals/0/edukacja/drzewiecki/Edukacja_medialna_Drzewiecki.pt
3. Edukacja medialna, <http://www.krrit.gov.pl/bip/EdukacjaMedialna/tabid/310/Default.aspx>
4. Godzic W., Ostrowska E., Pitrus A., *Edukacja medialna. Raport przygotowany dla KRRiT*, Kraków – Warszawa 2005, maszynopis w Biurze KRRiTV w Warszawie.

5. Gruchola M., *Ochrona telewizja w Trzeciej Rzeczypospolitej*, Wyd. KUL, Lublin 2003.
6. Isohookana-Asunmaa T., *Raport Komitetu Kultury i Edukacji Rady Europy: Edukacja Medialna z dnia 6 czerwca 2000 r.*, Doc. 8753, pace@coe.int. <http://stars.coe.fr>.
7. Kirwil L., *Co dziecko odbiera z telewizji*, w: *Pedagogika mediów*, red. J. Detki, KRRiT, Kielce 2000.
8. Lepa A., *Pedagogika mass mediów*, Archidiecezjalne Wyd. Łódzkie, Łódź 1998, s. 14.
9. *List Witolda Kołodziejskiego Przewodniczącego KRRiT do Katarzyny Hall- MEN*, s. 2, <http://www.krrit.gov.pl/bip/Edukacjamedialna/tabid/310/Default.aspx>
10. Nissan G. M., *Wystąpienie podczas posiedzenia w Parlamencie Europejskim Komitetu Kultury i Edukacji, w dniu 23 marca 2000 r.*, maszynopis w KRRiT w Warszawie.
11. Niżyński W. Z., *Wstępny projekt Centrum Promocji Medialnej „Akademia Dobra”*, Pismo z 22 lutego 1999 r., Warszawa, s. 2, Archiwum J. Szafrança w Białymstoku.
12. Papieska Komisja do spraw Środków Społecznego Przekazu, *Środki społecznego przekazu a rodzina, 4 maja 1969*, w: *Kościół a kultura masowa*, oprac. F. Adamski, Wyd. Apost. Modlitwy, Kraków 1984.
13. Papieska Rada do spraw Środków Społecznego Przekazu, *Instrukcja duszpasterska Etyka w środkach społecznego przekazu, 2001*, „L'Osservatore Romano”, wyd. polskie, 2001, t. XXII, nr 4 (232), s. 26, s. 53-54.
14. *Podstawy programowe kształcenia ogólnego*, http://www.wsp.krakow.pl/kdm/podstawa_programowa_2005.pdf
15. Schretter D., *Media Education in the Digital Age – Digest. Promoting active Media Education*, Belgium 2000, <http://www.datanet.be/aeema>.
16. Stanowisko z 10 czerwca 2008 roku KRRiT w sprawie potrzeby upowszechnienia wiedzy z zakresu edukacji medialnej, <http://www.krrit.gov.pl/bip/Edukacjamedialna/tabid/310/Default.aspx>
17. Szczerba W., *O metodzie i systemie wychowania*, w: *Zarys pedagogiki*, red. B. Suchodolskiego, PWN, Warszawa 1964, s. 260-267.
18. Ustawa o radiofonii i telewizji z dnia 29 grudnia 1992 r., (Dz.U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34).
19. Ustawa z dnia 8 stycznia 1999 r. - *Przepisy wprowadzające reformę ustroju szkolnego* (Dz.U. z 1999 r. Nr 12, poz. 96).
20. Varis T., Niskim G. M., *Komunikat prasowy z posiedzenia w Parlamencie Europejskim Komitetu Kultury, Młodzieży, Edukacji, Mediów i Sportu Rady Europy w dniu 23 marca 2000 r.*, afuchs@europarl.eu.int.
21. Wawro F., W., *Odbiorcy mediów zacznijcie żywiej reagować! Z doświadczeń francuskich stowarzyszeń widzów*, „ETHOS”, 1995, R.8, nr 2-3 (33), s. 363 - 368.
22. *Wolny rynek mediów a wychowanie*, Biuro Analiz Kancelarii Senatu, Warszawa 1995.
23. Woźniak A., *Unia Europejska a edukacja medialna*, http://www.krrit.gov.pl/bip/Portals/0/edukacja/wozniak/Unia_Europejska_a_edu_med.ppt
24. Zarządzenie MEN w sprawie *Podstaw programowych kształcenia ogólnego* (Dz.U. z 1999 r. Nr 14, poz. 29).
25. Zarządzenie z dnia 15 maja 1997 r. MEN w sprawie *Podstaw programowych obowiązkowych przedmiotów ogólnokształcących* (Dz.U. z 1997 r. Nr 5, poz. 23).

X.

Wybrane instytucje i ich rola w zapewnieniu bezpieczeństwa

Selected institutions and their role in providing security

O KSZTAŁT POLSKIEJ POLICJI W ŚWIETLE WYPOWIEDZI I MYŚLI KOMENDANTÓW GŁÓWNYCH POLICJI W LATACH 1990-2007

*„Policja, która się siebie wstydzi, jest normalna;
Policja z misją to choroba społeczeństw...”*

Stefan Kisielewski

W ciągu prawie osiemnastu lat uległ gruntownej transformacji system ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego w naszym kraju, zmienił się też stan zagrożenia przestępczością oraz poziom społecznej oceny sytuacji kryminalnej w kraju. Gros czynników mających wpływ na te zmiany miało charakter obiektywny. Jednak nie można pomijać znaczenia ludzi, którzy tworzyli tę najnowszą historię naszej rodzimej policji. Po prostu nie ma historii bez ludzi. Rodzi się pytanie, czy jedni z wielu kategorii bohaterów wydarzeń – szefowie tej formacji mieli udział w kształtowaniu rzeczywistości, czy tylko byli biernymi statystami. Poddając analizie ich „expose” na wstępie swojego urzędowania należy pamiętać o kontekście aktualnej sytuacji społecznej i gospodarczej, obiektywnych możliwości oraz stanu świadomości społecznej i zawodowej.

W 1989r. w Polsce, a następnie w innych krajach Europy Środkowowschodniej miały miejsce gruntowne i na wskroś rewolucyjne zmiany gospodarcze i polityczno-ustrojowe. Z jednej strony zaczęto wprowadzać zasady wolnego rynku i przedsiębiorczości prywatnej w życie ekonomiczne tych państw, z drugiej strony następowała pełna demokratyzacja systemów ustrojowo-prawnych w tej części Europy. Reformy objęły swym zasięgiem również instytucje chroniące porządek i bezpieczeństwo publiczne. Charakterystyczną cechą organizacji porządkowych w systemie państw komunistycznych było ich ubezwłasnowolnienie i upolitycznienie ich działalności. Jednak należy stwierdzić, iż w Polsce, w porównaniu z innymi krajami Europy Wschodniej sytuacja społeczno-polityczna była nader liberalna. Dzięki temu Milicja Obywatelska, pomimo wielu ograniczeń, starała się skupić swój wysiłek na walce z przestępczością, a efekty tej walki były wymierne i pokaźne. Z tego względu też transformacja służb porządkowych zapoczątkowana w 1989r. miała przebieg ewolucyjny. W nowej sytuacji społeczeństwo polskie oczekiwało policji opiekuńczej i humanitarnej dlatego też w ustawie o Policji z 1990r. został wyeksponowany obowiązek respektowania przez policjantów godności obywateli oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka. W związku z niechlubnymi doświadczeniami z przeszłości autorzy ustawy spowodowali poważne ograniczenie uprawnień policjanta. Szczególnie akcentowano funkcję policji jako instytucji „użyteczności publicznej”, spolegliwego opiekuna. Oczekiwania idące w tym kierunku wiązały się z podkreśleniem konieczności mocnego „osadzenia” i związania policji ze środowiskiem na najniższym poziomie - rejonem

zamieszkania. W związku z tym zdecydowano się na powołanie do życia policji lokalnej. Należy sądzić, że brutalność okazywana przez wiele w kontaktach milicjant - obywatel brała się nie tylko z wyobcowania społecznego, lecz także z poczucia słabości funkcjonariusza służb porządkowych w obliczu powszednich zagrożeń.

Te oczekiwania znalazły wyraz w wypowiedzi nowego kierownictwa Policji – zastępcy komendanta głównego płk. Bogusława Strzeleckiego.

„Otóż chciałbym doczekać właśnie takich czasów, gdy policja nasza zasłuży na to by pomagać jej było moralnym obowiązkiem i szczytem dla każdego obywatela. Przedtem jednak musimy krok po kroku mozolnie odzyskiwać zaufanie społeczne. Jest to nieodzowny warunek skutecznej działalności. Osiągnąć zaś ten cel mogą tylko mądrzy, znakomicie wyszkoleni funkcjonariusze w racjonalnie zbudowanych strukturach nowej policji. Trzeba ich przyjąć dużo i – bardzo dobrych, wybitnie predysponowanych do tej pracy. Wtedy powstanie wewnętrzna zdrowa konkurencja i będzie ona skuteczniejsza niż wielostopniowy nadzór.”³⁶⁰

Jednak ten okres twórczej i organicznej pracy nad tworzeniem całkowicie nowej służby policyjnej trwał dość krótko. Przyszedł czas na swoiste przyspieszenie. Pierwsze, ale nie ostatnie w najnowszych dziejach polskiej policji. Nowo powołany 17 lipca 1991r. komendant główny Policji podinsp. Roman Hula stawiał na szybkie decyzje i gwałtowne zmiany.

„Pierwszy to pilna potrzeba zmian struktur organizacyjnych Policji. Musi to być działanie kompleksowe. Zacząć trzeba od wyliczenia i określenia etatów z podziałem na czysto policyjne oraz urzędniczo-cywilne... Chciałbym mocno podkreślić – w Policji nie ma pionów ważnych i mniej ważnych. Wszystkie są niezbędne do jej funkcjonowania. Ale czy sekretarki i maszynistki muszą być policjantkami?... A czy w pionach bezpośrednio zajmujących się walką z przestępczością wszyscy np. laboranci w laboratoriach kryminalistycznych wykonują czynności policyjne? Jeśli chodzi o piony logistyczne wychodzę z założenia, że ich kierownictwa powinny być złożone z policjantów. Policjantami powinna być część kadrowców, pracownicy inspekcji, w pionie prezydyjnym itd... Etap drugi to określenie liczby policjantów i urzędników potrzebnych w poszczególnych pionach. Trzeba to zrobić szybko, jeszcze przed pracami nad nową ustawą budżetową. Już dziś wiem jednak, że więcej etatów powinien mieć ruch drogowy, który musi rozwinąć ogniwa wypadkowe i prowadzić samodzielnie postępowania przygotowawcze, że w prewencji, która w przyszłości w ogóle odejdzie od prowadzenia dochodzeń, należy tworzyć gęstą sieć posterunków Policji Lokalnej, rozbudować sprawny system pogotowania policyjnego. O tym mówiło się od momentu utworzenia Policji, chodzi tylko o przyspieszenie i konsekwencję w realizacji... Podobnie jak w innych krajach – chcę jednak podkreślić, że specyfika poszczególnych pionów wymaga od policjanta innych cech osobowych. Jestem np. przeciwnikiem łączenia funkcji dochodzeniowca i operacyjniaka.

Podkreślam raz jeszcze – cenię wszystkie służby. Zamierzam np. rozbudować kryminalistykę. Ale o ile prewencja może zapewnić tzw. społeczne poczucie bezpieczeństwa, jeśli będzie ją widać na ulicach, to dla osiągnięcia lepszej wykrywalności w zwalczaniu przestępstw najważniejsze jest rozpoznanie. A ono zależne jest od dobrej pracy operacyjnej. Policja przecież nie musi być widoczna lecz

³⁶⁰ Magazyn Kryminalny 997, nr 11 (1882) z 3 czerwca 1990r. s.4-5, Trzeba przyjąć najlepszych. Rozmowa z zastępcą KGP płk. Bogusławem Strzeleckim

skuteczna.³⁶¹ Wówczas pojawiły się słowa klucze, którymi posługiwano się ciągle w następnych latach mając nadzieję, że one rozwiążą problemy. Do nich należy reforma polegająca na ciągłych reorganizacjach i ucywilnianie etatów policyjnych. Jednak w tym potoku słów znalazła się pewna samokrytyczna refleksja: *„Powień wprost: nie jesteśmy przygotowani psychicznie do zachodzących przeobrażeń. Agresja środowisk przestępczych zaczęła nas przytłaczać. Nie wyzwoliliśmy się jeszcze spod pręgierza dawnych ocen społecznych, tych z czasów stanu wojennego. A przecież udało się nam przełamać bariery nieufności, świadczą o tym wyniki badań opinii społecznej.”*³⁶²

Po niecałym roku zakończył się okres bezproduktywnej burzy i naporu w polskiej policji. 25 lutego 1992r. przychodzi nowy szef insp. Zenon Smolarek. Na pierwszym spotkaniu z kadrą kierowniczą Policji 2 marca 1992r. zapowiada spokój i rozwagę w podejmowaniu decyzji.

*„W swoich działaniach komendant główny pragnie się oprzeć na mądrości i doświadczeniu zarówno komendantów wojewódzkich Policji jak i dyrektorów oraz kadry kierowniczej średniego szczebla. Zamierza powołać kilka zespołów, które zbiorą opinie o funkcjonowaniu policji by wyciągnąć z nich wnioski pozwalające usprawnić jej pracę. Dotychczasowa reorganizacja zatrzymała się na Komendzie Głównej. Komendy wojewódzkie zostały nietknięte. Ale zdaje sobie też sprawę, że najlepsze pomysły nie będą realizowane, gdy zabraknie pieniędzy. Najważniejsza dla Policji jest sprawa łączności i transportu, a dopiero potem sprawy socjalne. Najpierw musimy dużo dać, a potem dopiero żądać.”*³⁶³

Po dwóch latach uświadomiono sobie ogromne techniczne i logistyczne zapóźnienie w wyposażeniu Policji. Jednocześnie udział wydatków na Policję w budżecie państwa stawał coraz bardziej niezadowolający. Kolejne rządy i parlamentarzyści (świadomie lub nieświadomie) nie wykazywały większego zainteresowania problematyką bezpieczeństwa publicznego. Jeszcze jedna charakterystyczna sprawa, od tego czasu rozwinęła się skłonność do tworzenia wewnątrzpolicyjnych komisji i zespołów, które miały zreformować i stworzyć efektywną instytucję.³⁶⁴ Należy podziwiać niezachwianą wiarę, iż np. Komenda Główna Policji sama się zreformuje i ograniczy swoje przywileje. W kolejnym swoim obszernym wystąpieniu komendant główny Policji tak diagnozował stan formacji, którą kierował: *„Nie będę więc narzekał. Brak jej, poza oczywiście środkami materialnymi, sieci informatorów, która swego czasu została beztrząsowo zniszczona. Żeby podnieść pracę operacyjną na wyższy poziom, musimy mieć źródło informacji we wszystkich środowiskach kryminogennych. Nie możemy pracować na zasadzie kupowania informacji lecz na zasadzie własnego systemu informacji, Musimy wzmocnić pracę pionów prewencji i ruchu drogowego. Powinny one dostarczać podstawowych danych do przetwarzania przez służby operacyjne. Na całym świecie policja podsłuchuje, penetruje środowiska przestępcze i dzięki tym działaniom ma sukcesy. Oczywiście potrzeba jest i technika, ale nie zastąpi ona człowieka. Polskiej Policji potrzebny jest system automatycznej identyfikacji daktyloskopijnej. Mają go prawie wszystkie europejskie policje. ... Chciałbym, by policjantów było tylu, na ilu jest zapotrzebowanie. Ale jako komendant zdaję sobie*

³⁶¹ Magazyn Kryminalny 997, nr 15 (1910) z 7 sierpnia 1991r. s.3. Nie bójmy się reformy. Rozmowa z KGP podinsp. Romanem Hulą.

³⁶² Tamże.

³⁶³ Magazyn Kryminalny 997, nr 69 (1925) z 15 marca 1992r. s.2, Początek urzędowania, E. Cierlica) Spotkanie KGP podinsp. Zenona Smolarka z kadrą kierowniczą Policji 2 marca 1992r.

³⁶⁴ 10 listopada 1994r. Komendant Główny Policji powołał Radę Komendantów przy KGP oraz zespół doradczy ds. modyfikacji organizacji i zakresu działania Komendy Głównej Policji.

*sprawę, że nie wszystkie proste rezerwy w Policji już uruchomiono. Nie wszędzie wykorzystywane są do maksimum możliwości każdego zatrudnionego. I mając takie a nie inne możliwości etatowe muszą po te rezerwy sięgnąć. Spowodować lepszą koordynację działania, lepszy obieg informacji i skuteczniejszą kontrolę nad działaniami policjantów. Ciągłe, moim zdaniem zbyt dużo jest wydarzeń nadzwyczajnych, świadczących o niskiej dyscyplinie służby w niektórych jednostkach.*³⁶⁵

Diagnoza była pesymistyczna. Jej autor wypunktował słabe strony Policji. Okazało się, że jest ich wiele. Wyeksponował znaczenie pracy operacyjnej, która została zaniedbana po 1990r. i sformułował standardowy postulat zwiększenia efektywności organizacji używany w czasach PRL – poszukiwanie rezerw. Jednak ich nie udało się zrealizować, gdyż uwaga opinii publicznej i policjantów na długi czas została zaabsorbowana tzw. „afetą lodówkową”. 7 marca 1995r. minister spraw wewnętrznych powołał nowego komendanta głównego Policji – nadinsp. Jerzego Stańczyka, dotychczasowego komendanta stołecznego Policji. Był to okres, gdy zaczęto w kierowaniu Policją używać, może trochę prymitywnych, ale na ówczesne czasy skutecznych narzędzi public relations. Próbowano też zmienić wizerunek szefa Policji oraz szeregowych policjantów w relacjach ze społeczeństwem.

„Jest kilkanaście równorzędnych problemów, ale najbardziej leży mi na sercu zmiana jakości policyjnej służby. Zastanawiam się, jak dotrzeć do ponad 57 tysięcy policjantów, którzy pełnią służbę na ulicy i przekonać ich, że muszą inaczej spojrzeć na swoje obowiązki, przyjąć inny styl pracy. Policjant ma chronić obywatela i służyć mu pomocą. Ma wykazać zainteresowanie sytuacją, w jakiej znalazł się potrzebujący pomocy człowiek, ma okazać mu troskę i zrozumienie... Ten zawód od pierwszego dnia służby wymaga od człowieka społecznej dojrzałości i wrażliwości na to co dzieje się wokół, ludzkiego podejścia do sprawy i żelaznej stanowczości.

Zbyt mocno utrwalił się w pamięci nas wszystkich obraz policjanta siedzącego lub drzemiącego w radiowozie, zaczajonego gdzieś przy drodze by wlepić mandat, niechętnego gdy zawiadamiamy o przestępstwie i prosimy o pomoc; aroganckiego, gdy jesteśmy, nawet przypadkowo sprawcami wykroczeń.

*Przedstawiając te fakty chcę, by do świadomości policjantów dotarło, że musimy zmienić styl pracy. We wszystkich krajach policjant utrzymywany z pieniędzy podatnika służy temu podatnikowi. Nie wystarczy fizyczna obecność policjanta na ulicy, czy patrolu, trzeba jeszcze z siebie coś dać. Trzeba troszczyć się o zupełnie nie znanych sobie ludzi, pracować tak, by widać było zaangażowanie.*³⁶⁶

Rok później, już komendant główny Policji mówił o konkretach. Zresztą symptomatyczne są tytuły wywiadów z szefem Policji. Rozpoczęto do stwierdzenia, że życzliwość nie kosztuje, a skończyło się na konstatacji, że bezpieczeństwo kosztuje. Jak widać pieniądze w różnym kontekście zaczynają dominować w dyskusji o przyszłości Policji.

„Problemem dotyczącym całego kraju jest zbyt mała liczebność Policji. Rząd przyjął moje uwagi, postulujące wzrost liczby etatów do 115-120 tys. Jak zawsze podkreślam sprawę pieniędzy – nie można sobie bezpieczeństwa kupić ale nie można też zapewnić bezpieczeństwa bez pieniędzy. I to

³⁶⁵ Magazyn Kryminalny 997, nr 3 (1946) z 7 lutego 1993r. s.2-3, Nie jesteśmy gorsi od Europy Wywiad z KGP insp. Z. Smolarkiem, E. Cierlica

³⁶⁶ Magazyn Kryminalny 997, nr 9 (2000) z 7-14 maja 1995r. s.2-3, Życzliwość nie kosztuje. Rozmowa z KGP nadinsp. Jerzym Stańczykiem rozmawia E. Cierlica.

*jest podstawowa teza... Rok 1997 może być przełomowy dla Policji. Najprawdopodobniej w tym roku zostanie wydzielony z budżetu MSWiA budżet dla Policji. Nie jest to antidotum na wszystkie problemy naszej służby, ale pozwoli na lepsze gospodarowanie środkami i planowanie wydatków tak, aby w ślad za zadaniami szły środki na ich realizację. Z drugiej strony, ciągle powtarzam jeszcze, że trzeba zdecydować się na prowadzenie w postępowaniu systemu zapiskowego, co jest pewnym pójściem w kierunku oportunistycznego procesu.*³⁶⁷

W tym czasie rozpoczęła się dyskusja na temat sposobu finansowania Policji, która trwa bez przerwy do dzisiaj. Z kolei postulat zwiększenia liczebności korpusu Policji jako ekstensywnej metody zwiększenia poziomu bezpieczeństwa w kraju nie spotkał się ze zrozumieniem ówczesnych rządzących, ale również kolejnych ekip rządowych. Po prostu nie wtedy droga.

Nową propozycją na poprawę stanu bezpieczeństwa publicznego miała być prewencja kryminalna, którego kwintesencją był program „Bezpieczne miasto”

*„Sukces ten jest wprost proporcjonalny do zaangażowania policji. Są jednostki, w których policjanci doskonale współpracują z mieszkańcami i tam program zupełnie przyzwyczajony pomaga w zmniejszaniu przestępczości. Dotyczy to głównie miast średnich i małych. Natomiast w dużych miastach wprowadzenie tego programu wymaga dłuższego czasu, tym niemniej już te pierwsze, pozytywne doświadczenia wskazują, że trzeba ten program realizować. To komendanci jednostek terenowych odpowiadają za współdziałanie ze społeczeństwem, bez tego nie ma szansy na osiągnięcie znaczących sukcesów.*³⁶⁸

Kolejny nowy szef polskiej Policji przyspieszył, zwłaszcza po zmianie rządu i tragicznych wydarzeniach w Słupsku.

Od momentu przekształcenia MO w Policję w 1990r. było kilka prób zreformowania naszej formacji. Żadna próba nie została doprowadzona do końca, choć już wtedy dominowało przekonanie o potrzebie reform w Policji. Od tej reformy nie da się uciec. Takim organizmem jakim jesteśmy nie uda się sprawnie kierować i spełniać ustawowe zadania. Nie możemy też żądać ciągle więcej pieniędzy i etatów, bo społeczeństwo prędzej czy później zauważy, że te pieniądze i etaty nie zawsze służą zwiększeniu poczucia bezpieczeństwa.

*Głównym celem reformy jest związanie Policji z lokalnymi społecznościami i to związanie strukturalne: samorządy przedstawiałyby swoje oczekiwania, finansowały nakreślone zadania prewencyjne oraz rozliczały z ich wykonania. . W tym celu zwiększamy liczbę dzielnicowych z 10 tys. do 16 tys. Chcemy, żeby dzielnicowy będąc policjantem tzw. pierwszego kontaktu mógł pracować w rewirze zamieszkanym przez 2500 mieszkańców*³⁶⁹.

W tej wypowiedzi autor powtarzając odmieniane w różnych przypadkach słowo „reforma”, próbował przekonać czytelnika, iż od tego momentu w Policji dokonają się rewolucyjne zmiany. Chyba nikt w to nie wierzył. Natomiast na uwagę zasługuje fakt wskazanie jako źródła sukcesu w działalności

³⁶⁷ Magazyn Kryminalny 997, nr 7 (2002) z 7 kwietnia 1996 r. s.2, Bezpieczeństwa nie można kupić Rozmowa z KGP nadinsp. Jerzym Stańczykiem rozmawia Roman Miśkiewicz

³⁶⁸ Magazyn Kryminalny 997, nr 7 (2002) z 7 kwietnia 1996 r. s.2, Bezpieczeństwa nie można kupić Rozmowa z KGP nadinsp. Jerzym Stańczykiem rozmawia Roman Miśkiewicz

³⁶⁹ Gazeta Policyjna nr 5 z 1 lutego 1998r. s.2, Od reformy nie ma odwrotu. Rozmowa z KGP insp. Markiem Papią. (Roman Miśkiewicz) po wydarzeniach słupskich.

prewencyjnej powiązanie policji na szczeblu lokalnym z miejscowym społeczeństwem. Pojawia się też kluczowa postać wielu koncepcji reform policji w latach dziewięćdziesiątych – dzielnicowy jako mityczna postać rodem z PRL, ku zaskoczeniu godna do naśladowania w realiach demokratycznego państwa. Jakimi środkami zamierzano osiągnąć sukces?

Chcemy to osiągnąć przez docelowe ucywilnienie w tzw. służbach wspomagających w Policji. W 1997r. przesunęliśmy w taki sposób do linii 1500 etatów, w następnych latach możemy przesunąć nawet 6000... Oczekuję też że wydatnemu zwiększeniu liczby policjantów na ulicach będzie sprzyjać uproszczenie procedur karnych, wprowadzenie systemu zapiskowego oraz zlecenie Policji przez prokuraturę czynności istotnie niezbędnych i koniecznych do wykonania. Szacunki wskazują, że w ten sposób ok. 30% policjantów, którzy siedzą za biurkami i pełnią dzisiaj rolę sekretariatu prokuratury będzie mogło przejść do linii i być na ulicy. Istotne dla zwiększenia liczby policjantów na tzw. pierwszej linii jest przejście przez inne służby asyst i konwojów. Nie może być tak, że w konwojach policjanci pokonują 15 mln. km rocznie, gdy w tym czasie mogliby pełnić służbę patrolową. Trzecim celem reformy jest sprawne zarządzanie. Zaczęliśmy od reformy w Komendzie Głównej Policji, aby jako sprawne i funkcjonalne centrum mogła kierować reformą całej Policji. Ale podstawowe założenie osiągnięcia tego celu sprowadza się do tego, że o ile obecnie w KGP i KWP pracuje 24 tys. osób, to po reformie będzie ich o połowę mniej. Policjanci po reformie administracji terenowej przejdą do komend powiatowych i komisariatów. Prowadząc kursy menedżerskie i ćwiczenia sztabowe przygotowujemy tę kadrę policyjną, która będzie w stanie zbudować nowoczesną Policję na każdym poziomie organizacyjnym od komisariatu poczynając kończąc na KGP. Kolejnym etapem reformy jest przyjęcie procedur postępowania obowiązujących w Unii Europejskiej. Wreszcie nasi policjanci mają być lepiej przygotowani do służby... Koniecznością staje się permanentne szkolenie policjanta. Nie tylko przez szkolenia podstawowe, podoficerskie i oficerskie, ale różnego rodzaju kursy i szkolenia, po zakończeniu których możliwe będzie awansowanie na kolejne stopnie w hierarchii służbowej. Lepszemu przygotowaniu do pełnienia służby mają służyć także działania psychologów wewnątrz Policji.³⁷⁰

Wówczas ukształtował się katalog dziedzin wymagających zmian warunkujących powodzenie reformowania policji: ucywilnienie, uproszczenie procedur karnych (system zapiskowy), konwoje, ograniczenie biurokracji w KGP i KWP (hasło: „policjanci od biurka na ulicę”).

Kilka dni później mieliśmy do czynienia z kolejną zmianą szefa polskiej policji. Jan Michna zaproponował długo oczekiwany spokój i rozsądek w planowanych działaniach.

Jestem realistą, więc nie będę deklarował, że Policja pod moim kierownictwem od razu rozprawi się z przestępcami, a przez to poprawi się stan bezpieczeństwa obywateli. Taka jest rzeczywistość i na nic nie zdadzą się zaklęcia, deklarowanie, że od razu może być lepiej. Pierwszoplanowe zadania to: zmiana zasad zarządzania Policją, kreowanie korzystnych warunków prawnych jak i organizacyjnych dla działania policjantów, lepsze wykorzystywanie tych instrumentów do zwalczania przestępczości, które już posiadamy, a wreszcie zmiana postaw wielu funkcjonariuszy, ich mentalności, wyszkolenia.

³⁷⁰ Tamże.

*Obawiam się, że stwierdzenie „reforma w Policji”, przynajmniej od połowy ubiegłego roku, trochę się zdezasuowało. Było pojęciem bardziej werbalnym niż rzeczywistym.*³⁷¹

Jednak pod koniec lat dziewięćdziesiątych przeprowadzono w Polsce głębokie reformy ustrojowe państwa, które zmieniały rolę Policji w systemie administracji publicznej. „Rewolucyjność” tych zmian m.in. polegała na włączeniu na poziomie terenowym Policji do administracji zespolonej. W związku z tym należało podjąć przedsięwzięcia dostosowujące służby policyjne do działania w nowych prawno-organizacyjnym otoczeniu,

*Na pewno w dwóch podstawowych dla policji (obszarach – od autora), jakimi są finanse i kadry. Stanie się to kosztem dzisiejszych uprawnień Komendy Głównej policji. Nastąpi bowiem dekoncentracja jej uprawnień finansowych i kadrowych na rzecz komend wojewódzkich... W policji na stanowiskach kierowniczych powinni być najlepsi. Zasadą doboru będą konkursy i to zarówno na stanowiska szefów komisariatów przyszłych komendantów powiatowych jak i komendantów wojewódzkich... Liczę, że tą drogą dość szybko zbliżymy się do wykreowania szefa nie tylko najlepszego fachowca, ale i menedżera.*³⁷²

Gorzej przedstawiało się wykonanie tych założeń. Jak już wspominałem, w polskiej policji uniwersalnym panaceum na wszelkie problemy są komisje wewnętrzne kierowane przez osoby nie zawsze kompetentne.

*To, że Komenda Główna Policji ma zostać uwolniona od wszystkich funkcji wykonawczych. Musi nastąpić całkowita dekoncentracja, czy jak kto woli decentralizacja decyzji w zakresie spraw kadrowych, bezpieczeństwa, kierowania Policją.*³⁷³

Mimo wszystko, należy uznać okres 1998-2001 jako najbardziej twórczy i owocny dla Policji. To wówczas stworzono instytucję nowoczesną działającą w demokratycznym społeczeństwie na miarę XXI w.

Przede wszystkim dostosowaliśmy nasze struktury i organizację do nowego ustroju administracji publicznej państwa. Ponadto zmieniliśmy, a właściwie zmieniamy, całą filozofię funkcjonowania Policji względem społeczności lokalnych. W sferze prewencji stajemy się narzędziem w ich rękach, mogą nam określać cele, żądać określonych działań natury prewencyjnej. Odpowiedzialność za ogólny stan bezpieczeństwa przeszła na wojewodów – przedstawicieli rządu w terenie. Natomiast w sferze ścigania najgroźniejszej przestępczości scentralizowaliśmy pionierzy zwalczające przestępczość zorganizowaną i narkotykową, aby wyłączyć je spod lokalnych uwarunkowań i ewentualnych wpływów. Taki model policji sprawdził się w wielu demokratycznych państwach. Jestem pewien, że reforma powiedzie się również w Polsce... Cały czas podkreślałem i podkreślam, że istotą tej reformy jest odchodzenie od wszechwładzy centrali. Wielokrotnie w przeszłości przekonałem się Komenda Główna Policji nie jest w stanie ogarnąć całości zagadnień dotyczących grupy zawodowej liczącej 100 tys. ludzi. Reforma policji przede wszystkim efektem tych doświadczeń. Na ich podstawie wypracowaliśmy mechanizmy koniecznych zmian. Oddaliśmy wiele uprawnień i dużą władzę

³⁷¹ Gazeta Policyjna nr 10-11 z 8-15 marca 1998r. s.2, W Policji powinni służyć najlepsi. Rozmowa z KGP insp. Janem Michną. (Roman Miśkiewicz)

³⁷² Tamże.

³⁷³ Gazeta Policyjna nr 12 z 22 marca 1998r. s.3, Reforma KGP. Rozmowa z insp. Z. Chwalińskim – członkiem komisji. (T. Noszczyński)

*komendantom wojewódzkim i powiatowym. Dziś określenie – decentralizacja uprawnień kadrowych i finansowych przestała być frazesem.*³⁷⁴

W 2001r. rozpoczął się okres regresu w każdej dziedzinie działalności policyjnej. W społecznym wymiarze odzwierciedleniem tego stanu była afera starachowicka. Rozpoczęły się zmiany polegające na marnotrawieniu dorobku ostatnich lat. Nowy komendant główny w swoim expose na łamach policyjnego pisma zapowiadał następujące zmiany:

*Będą i nie ukrywam, że mające niekiedy zasadnicze znaczenie dla jej funkcjonowania. Pracujemy nad wprowadzeniem zmian systemowych i organizacyjnych... Znaczącą poprawę w jej funkcjonowaniu powinna zapewnić zmiana systemu finansowania. Rząd zgodził się na wydzielenie z resortu budżetu Policji. Że umiemy racjonalnie gospodarować, pokazaliśmy w 1997r. Decentralizacja systemu finansowania Policji w 1999r. skomplikowała sytuację. Policja miała utrudnione racjonalne gospodarowanie swoimi pieniędzmi, kierowanie środków na najpotrzebniejsze inwestycje, planowane wydatki.*³⁷⁵ Podobnie zamierzano postąpić z konkursami na komendantów.

*... zamierzamy zmienić zasady ich przeprowadzania. Jest sprawą przesądzoną zmiana składu komisji. Przewagę w nich będą mieli przedstawiciele Policji. Głos przedstawicieli władz samorządowych będzie miał charakter jedynie doradczy. Konkursy są elementem polityki kadrowej firmy, a ta w Policji musi ulec zmianom. Brakuje czytelnych, jasnych kryteriów obejmowania i sprawowania określonych stanowisk. Dobór na kierowników różnych szczebli zbyt często jest przypadkowy.*³⁷⁶

Oczywiście antidotum na wszystkie problemy była powołana kolejna komisja KGP pod takim samym przewodnictwem co poprzednie.

*...Chcę, żeby urząd komendanta głównego działał sprawniej, był bardziej mobilny, wypełniał funkcje i zadania, do których został utworzony, a więc przede wszystkim: organizatorskie, koordynujące, legislacyjne i kontrolne. Zmiany strukturalne w komendzie głównej będą szły właśnie w kierunku wypracowania racjonalnych struktur wewnętrznych gwarantujących sprawne zarządzanie całą Policją. Powołam zespół specjalistów kierowany przez insp. Z. Chwalińskiego....*³⁷⁷

Diagnoza problemów policyjnych pozostawała jednak podobna jak poprzedników: konwoje, uproszczenie procedur postępowania karnego i wysyłanie policjantów z za biurka na ulicę.

Rok 2004 był dla Polski przełomowy. Od 1 maja tego roku staliśmy się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej. Od kilku lat mozolnie starano się dostosować prawo i działalność instytucji publicznych do standardów unijnych. Ten proces objął również Policję. Próbowano korzystać z doświadczeń i wzorów policji Europy Zachodniej. Dzięki temu polska policja stawała się bardziej nowoczesna, profesjonalna i otwarta. Ale wielokrotnie bezkrytycznie przenoszono pewne rozwiązania na rodzimy grunt. Takim pomysłem było wprowadzanie systemu zarządzania jakością w Policji. Nowy komendant główny w 2003r. twierdził:

³⁷⁴ Gazeta Policyjna nr 1 z 3-10 stycznia 1999r. s.2, Na reformie skorzystają wszyscy. Rozmowa z KGP insp. Janem Michną. (Roman Miśkiewicz)

³⁷⁵ Gazeta Policyjna nr 44 z 25 listopada 2001 r. s.3, Nie będzie zmian dla zmian. Rozmowa z KGP nadinsp. Antonim Kowalczykiem. (Roman Miśkiewicz)

³⁷⁶ Tamże.

³⁷⁷ Tamże.

*Przyznam, na początku byłem dość nieufnie nastawiony do tych nowych procedur. Dopiero kiedy holenderscy i niemieccy koledzy wytłumaczyli mi, na czym to polega i jakie dzięki temu można uzyskać efekty, nabrałem przekonania, iż warto spróbować również u nas. Cieszę się, że certyfikaty ISO otrzymała KWP w Gorzowie Wlkp. Postępowanie w zakresie certyfikacji realizowanych procedur trwa w wielu jednostkach województwa pomorskiego. Nie ukrywam, że w czasie swojego urzędowania na stanowisku komendanta głównego Policji jednym z moich celów będzie doprowadzenie do tego, żeby takich jednostek w naszej Policji było jak najwięcej. Sprzyja to bardziej efektywnej pracy i lepszemu samopoczuciu policjantów.*³⁷⁸

Kolejne zagadnienie, które znalazło się w koncepcji nowoczesnego kierowania policją to zarządzanie strategiczne i wprowadzenie procedur komunikacji wewnętrznej.

*Ostatnio zapoznałem się z raportem końcowym ekspertów zagranicznych, którzy realizowali w polskiej Policji projekt Unii Europejskiej pod nazwą "Modelowanie przepływu danych i informacji wewnątrz Policji". Niepokoić muszą wnioski tego raportu, w których podkreśla się, że w polskiej Policji dominuje branżowy sposób myślenia - prewencja, kryminalny, kadry etc. Lub myślimy tylko kategoriami jednostek, w których służymy - KGP, KWP KPP i tak dalej. Brakuje myślenia kategoriami o całej organizacji, jaką jest Policja, wśród policjantów zakłócone jest poczucie tożsamości z formacją w której służą. Diagnoza jest więc brutalna. Dzieje się tak, ponieważ blisko 70% policjantów jest zdania, że przełożeni nie są zainteresowani ich opiniami, a ponad 40% nie rozumie treści informacji przesyłanych wewnątrz Policji. I nie dlatego ich nie rozumieją, że nie potrafią myśleć. Po prostu informacje, polecenia, różne pisma przesyłane z jednostek wyższego szczebla w dół nie mają jednolitego standardu, są pisane takim językiem, że trudno zorientować się nie tylko w zawartych tam priorytetach, ale często zrozumieć ich warstwę znaczeniową. Widzę w tym raporcie wiele słusznych spostrzeżeń, które powinny stać się pomocne w pracach zespołu, dokonującego oceny funkcjonalnej i organizacyjnej Komendy Głównej Policji.*³⁷⁹

Planowano też pionierskie przedsięwzięcie w realiach policyjnych powołanie komisji niezależnych ekspertów, która miała przedstawić propozycję zmian organizacyjnych w centrali policyjnej.

*Obserwowałem funkcjonowanie centrali od wielu lat, teraz od kilkunastu dni jestem tu, w środku i utwierdzam się w przekonaniu, że ta struktura wymaga zmian. Takie wnioski wynikają również z rozmów prowadzonych z dyrektorami biur, reprezentantami związków zawodowych, policjantami pracującymi w KGP Można wiele zmienić i usprawnić. Zarówno w obszarze organizacyjnym, jak i funkcjonalnym. Powołałem zespół, który nad tym pracuje. Przemyślenia i projekt nowej struktury Komendy Głównej Policji ocenia wybitni naukowcy z dziedziny organizacji i zarządzania. Wypowiedzą się, czy nasze koncepcje są nowoczesne, zgodne ze standardami zarządzania.*³⁸⁰

Konstatując działania kierownictwa Policji w okresie 2003-2005 można stwierdzić, iż wreszcie zawitała w niej nowoczesność, elastyczność i otwartość na zmiany. Jednak w praktyce była to jedynie forma pozbawiona jakiegokolwiek treści.

³⁷⁸ Gazeta Policyjna nr 46 z 7 grudnia 2003 r. s.3, Inwestować w wiedzę i umiejętności. Rozmowa z KGP nadinsp. Leszkiem Szrederem. (Roman Miśkiewicz)

³⁷⁹ Tamże.

³⁸⁰ Tamże.

Po wyborach parlamentarnych w 2005r. przyszedł czas na zmiany, które miały charakter gwałtowny. Polegały one na negacji dotychczasowego dorobku i poszukiwaniu prostych sposobów rozwiązania bardzo trudnych problemów. Mimowolnie nasuwają się skojarzenia z metodami rewolucji kulturalnej i ambicjami wielkiego skoku Chin z czasów Mao Tse Tung. Nawet sposób przeprowadzania wywiadu z kolejnym komendantem głównym Policji (a jakże cywilnym, przecież mamy do czynienia z rewolucją moralną) uległ radykalnej zmianie.

W jaki sposób chce Pan zwiększyć liczbę patroli na ulicach? Wiele osób przed Panem to mówiło i nic nie uległo zmianie – pyta dziennikarz.

*Najpierw będę chciał zatrudnić policjantów na wszystkich etatach, jakie Policja ma do dyspozycji na podstawie ustawy budżetowej 103 tysiące.*³⁸¹

Ale przecież zatrudnienie 103 tysięcy funkcjonariuszy nie gwarantuje, że będą oni patrolować ulice. Ugrzęzną w papierach, ruszą do pilnowania stadionów albo w konwoje – ambitnie docieka rozmówca. *Z tymi papierami trzeba skończyć. Można przecież przygotować wzór jednego rocznego sprawozdania dla wszystkich jednostek i zakazać sporządzania innych zestawień. Razem ze specjalistami od procedury karnej musimy szukać takich rozwiązań, które dalej upraszczałyby prowadzenie postępowań. Ważną sprawą jest przekazanie śledztw prokuraturze. To wprowadzie 8000 spraw w skali kraju, ale one bardzo obciążają policjantów w komendach miejskich i powiatowych.*³⁸²

Zostają też problemy tradycyjne, którymi boryka się policja – jak przykładowo konwoje.

– Są trzy możliwości: oddanie wszystkiego resortowi sprawiedliwości wraz z etatami z policji sądowej i konwojowej, przekazanie firmom prywatnym – skoro wożą duże pieniądze dla banków i nic się nie dzieje, to mogliby też zająć się transportem osób, co do których zapadły decyzje o areszcie lub skazaniu. Można też utworzyć formację podporządkowaną komendantowi głównemu Policji, która, jako jedyna, miałaby prawa do konwojowania aresztowanych i skazanych. Prokuratorzy i sędziowie zwracaliby się do szefa „konwojówki” w swoim województwie i zlecali konwój, płacąc za niego. Straż Graniczna zaś powinna zająć się cudzoziemcami, których należy wydalić z Polski. Komendanci miejscy i powiatowi mogliby wreszcie kierować ludzi do patrolowania ulic.³⁸³

i właściwe relacje z samorządem terytorialnym

*...Powinniśmy zbudować system instytucjonalnej współpracy prewencyjnej z samorządem. To zadanie dla mojego zastępcy – nadinspektora Siewierskiego, który modelowo współpracował z samorządem warszawskim. Chciałbym, żeby władze lokalne na mocy ustawy budowały razem z Policją roczne i miesięczne plany prewencyjne. I żeby mogły rozliczać Policję z wykonania wspólnych ustaleń w dziedzinie prewencji. Jestem zwolennikiem zarządzania odpowiedzialności. Nowojorski „Compstat” jest najlepszym przykładem egzekwowania odpowiedzialności za powierzony obszar.*³⁸⁴

Cóż pozostało po tym burzliwym czasie, odwieczne i niezmiennie problemy ale też ogromny chaos w instytucji, braki kadrowe, a przede wszystkim w wyniku polityki „dziel i rządź” brak stabilizacji

³⁸¹ Policja 997, nr 9 grudzień 2005r. s.4-7 Jak to zrobić wywiad z Komendantem Głównym Policji Markiem Bieńkowskim (Biedziak)

³⁸² Tamże.

³⁸³ Tamże.

³⁸⁴ Tamże.

zawodowej i identyfikacji z firmą wśród policjantów. Możliwe, iż w Policji podobnie jak w ABW zamierzano reformować w oparciu o teorię chaosu i „rozwibrowania”.

Zmiana kierownictwa Policji w lutym 2007r. stanowiła podstawę, aby przedstawić kolejną wizję lub kierunki działania instytucji. Skupiono się na tematach tradycyjnych: dzielnicowy, mierniki ocen pracy poszczególnych służb oraz wykorzystanie badań opinii publicznej do tej oceny.

*... Byłoby bardzo dobrze, gdyby dzielnicowi wykonywali wyłącznie zadania, do których zostali powołani. Musimy szukać sposobów i dążyć do wypracowania takich rozwiązań organizacyjnych, by uwolnić dzielnicowych od dodatkowych obowiązków. .. Część mierników oceny pracy prewencji opracowana jest źle. Niektóre są wręcz szkodliwe dla służby. Trzeba je przygotować na nowo. Policjanta prewencji powinniśmy oceniać na podstawie zdarzeń, które zaistniały w czasie jego służby w rejonie patrolowania. Powinniśmy także sprawdzać, czy reaguje na widoczne oznaki łamania prawa... Pracujemy przede wszystkim po to, by tworzyć poczucie bezpieczeństwa w kraju. I do tego potrzebne są badania społeczne. Na pewno będziemy z tego narzędzia korzystać.*³⁸⁵

Oceniając siedemnaście lat funkcjonowania Policji, jedenastu jej szefów oraz kilkadziesiąt nowelizacji ustawy policyjnej można zadać pytanie dokąd zmierzasz polska policjo? Przedstawiając wybór wypowiedzi najwyższych przedstawicieli kierownictwa Policji można skonstatować, że egzaltowano się ciągłymi reformami, natomiast nie próbowano korzystać z dorobku poprzedników, kierować się w działaniu refleksją i dystansem do rzeczywistości. Uczyć się na błędach poprzedników i kontynuować rozwój instytucji to podstawowe zasady nowoczesnego kierowania. Zastanawiające jest, iż wiele szczegółowych zagadnień jak: rola dzielnicowego, konwoje, uproszczone procedury karne czy bardziej zasadnicze jak: relacje z samorządem terytorialnym, system finansowania policji i ucywilnienie logistyki były powtarzane jak mantra od 1990r., a nie udało się do dzisiaj ich ostatecznie rozwiązać.

Dlaczego tak jest? Dlatego, bo jak odwołując się do aforyzmu Gabriela Lauba: *płatimy tak drogo za nowe doświadczenia, ponieważ nie wykorzystujemy starych.*

THE FORM OF THE POLISH IN THE LIGHT OF MAIN CHIEFS' COMMENTARIES AND STATEMENTS IN THE YEARS 1990-2007

The author reconstructs the shape of the police from the years 1990-2007, referring to statements and reflections of main chiefs of the Police . The critical analysis of their statements demonstrates incredible dynamic of the Police reform. Evaluating 17 years of the Police existence, the work of its 11 chiefs as well as several dozen of amendments to the bill on the police, the question is asked: Where do the Polish police aim at? The answer is in the conclusions, namely it is worth to use the old experience while implementing changes.

³⁸⁵ Policja 997, nr 3(24) marzec 2007r. s.4-6 *Uwolnić dzielnicowych!* Wywiad z zastępcą Komendanta Głównego Policji insp. St. Gutowskim.

POLICJA LOKALNA – TERAŹNIEJSZOŚĆ I PRZYSZŁOŚĆ

Do ochrony porządku publicznego w gminie, powoływana jest samorządowa umundurowana formacja, zwana Strażą Miejską (na mocy Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych). Straż Miejska ma za zadanie służyć społeczności lokalnej, wykonując zakres swoich obowiązków z poszanowaniem praw i godności obywateli.³⁸⁶

Straż Miejska jest tworzona przez radę gminy po zasięgnięciu opinii Komendanta Wojewódzkiego Policji (właściwego terytorialnie). Powołując się na art. 3 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych, gminy sąsiadujące na obszarze jednego województwa, mogą zawrzeć porozumienie o utworzeniu wspólnej straży (po wcześniejszym zaopiniowaniu przez komendanta wojewódzkiego Policji).³⁸⁷ Porozumienie to zawiera m.in. sposób finansowania oraz zasięg terytorialny działania straży.

Straż miejska może zostać rozwiązana jedynie przez radę gminy, po uprzednim zawiadomieniu właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji. Nadmienić tu należy, iż jak w przypadku Policji koszty utrzymania pokrywane są z budżetu państwa, tak w przypadku Straży Miejskiej, działanie jej finansowane jest z budżetu gminy (w mieście, które jest związkiem komunalnym, koszty pokrywane są z budżetu miasta).

Straż jest jednostką organizacyjną gminy.³⁸⁸ W niektórych wypadkach (musi to być jednak szczególnie uzasadnione), rada gminy może postanowić o umiejscowieniu Komendy straży w strukturze urzędu gminy.,

Na czele Straży Miejskiej stoi Komendant, który może być powoływany przez burmistrza (prezydenta miasta) lub wójta, także po wcześniejszym zaopiniowaniu przez Komendanta Wojewódzkiego Policji. Sprawuje on swoje zadania przy pomocy Komendy Straży.

Działalność straży nadzoruje wójt, burmistrz (prezydent miasta), natomiast fachowość wykonywanych zadań koordynuje Komendant Główny Policji (poprzez właściwych terytorialnie Komendantów Wojewódzkich Policji).

W związku z (częściowo pokrywającymi się) zadaniami realizowanymi przez Straż Miejską, może ona współpracować na podstawie porozumienia z Policją- zakres oraz sposób współpracy określają odrębne przepisy.

Straż wykonuje zadania w zakresie ochrony porządku publicznego, wynikające z prawa miejscowego.³⁸⁹

Do zadań straży należy w szczególności:

- 1) ochrona spokoju i porządku w miejscach publicznych,
- 2) czuwanie nad porządkiem i kontrola ruchu drogowego - w zakresie określonym w przepisach o ruchu drogowym,

³⁸⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych, Dz. U. z 1997r., z póź. zm.

³⁸⁷ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych, art. 3 ust. 1, Dz. U. z 1997r., z póź. zm.

³⁸⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych, art. 6 ust. 1, Dz. U. z 1997r., z póź. zm.

³⁸⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych, art. 10 ust. 1, Dz. U. z 1997r., z póź. zm.

- 3) współdziałanie z właściwymi podmiotami w zakresie ratowania życia i zdrowia obywateli, pomocy w usuwaniu awarii technicznych i skutków klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń,
- 4) zabezpieczenie miejsca przestępstwa, katastrofy lub innego podobnego zdarzenia albo miejsc zagrożonych takim zdarzeniem przed dostępem osób postronnych lub zniszczeniem śladów i dowodów, do momentu przybycia właściwych służb, a także ustalenie, w miarę możliwości, świadków zdarzenia,
- 5) ochrona obiektów komunalnych i urzędzeń użyteczności publicznej,
- 6) współdziałanie z organizatorami i innymi służbami w ochronie porządku podczas zgromadzeń i imprez publicznych,
- 7) doprowadzanie osób nietrzeźwych do izby wytrzeźwień lub miejsca ich zamieszkania, jeżeli osoby te zachowaniem swoim dają powód do zgorszenia w miejscu publicznym, znajdują się w okolicznościach zagrażających ich życiu lub zdrowiu albo zagrażają życiu i zdrowiu innych osób,
- 8) informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, a także inicjowanie i uczestnictwo w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi,
- 9) konwojowanie dokumentów, przedmiotów wartościowych lub wartości pieniężnych dla potrzeb gminy.³⁹⁰

Strażnik wykonując powyższe zadania, jest uprawniony do:

- 1) udzielania pouczeń,
- 2) legitymowania osób w uzasadnionych przypadkach w celu ustalenia ich tożsamości,
- 3) ujęcia osób stwarzających w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego, a także dla mienia i niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji,
- 4) nakładania grzywnien w postępowaniu mandatowym za wykroczenia określone w trybie przewidzianym przepisami o postępowaniu w sprawach o wykroczenia,
- 5) dokonywania czynności wyjaśniających, kierowania wniosków o ukaranie do sądu, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych - w trybie i zakresie określonymi w Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia,
- 6) usuwania pojazdów i ich unieruchamiania przez blokowanie kół w przypadkach, zakresie i trybie określonymi w przepisach o ruchu drogowym,
- 7) wydawania poleceń,
- 8) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych i samorządowych,
- 9) zwracania się, w nagłych przypadkach, o pomoc do jednostek gospodarczych, prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej oraz organizacji społecznych jak również do każdej osoby o udzielenie doraźnej

³⁹⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych, art. 11, Dz. U. z 1997r., z późn. zm.

pomocy na zasadach określonych w ustawie o Policji,

10) obserwowania i rejestrowania przy użyciu środków technicznych obrazu zdarzeń w miejscach publicznych.³⁹¹

Wobec osób, które uniemożliwiają wykonywanie określonych ustawowo zadań, strażnik może zastosować środki przymusu bezpośredniego, w postaci:

- 1) siły fizycznej w postaci chwytów obezwładniających oraz podobnych technik obrony,
- 2) kajdanek,
- 3) pałek obronnych wielofunkcyjnych,
- 4) psów obronnych,
- 5) paralizatorów elektrycznych, na które jest wymagane pozwolenie na broń w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji
- 6) ręcznych miotaczy gazu.³⁹²

Należy przy tym jednak pamiętać, że w/w środki powinny być używane „w sposób możliwie najmniej naruszający dobra osobiste osoby, w stosunku do której zostały podjęte.”³⁹³ Przypadki, tryb i sposoby użycia środków przymusu bezpośredniego, sposób dokumentowania ich użycia oraz zakres udzielania pierwszej pomocy a także zapewniania pomocy lekarskiej, określają odrębne przepisy.

Straży może także „..być wydane świadectwo broni, na zasadach określonych w przepisach art. 29 oraz art. 31 ust. 1 ustawy o broni i amunicji, na broń palną bojową do wykonywania zadań określonych w art. 11 pkt 5 i 9 oraz na paralizatory elektryczne.”³⁹⁴

O dopuszczenie strażnika do pełnienia zadań z bronią, wnioskuje komendant straży, w drodze decyzji administracyjnej, wydanej przez właściwy organ Policji. Warunki, tryb i sposób użycia broni palnej regulują odrębne przepisy.

W związku z wykonywaniem czynności służbowych, strażnik korzysta z ochrony prawnej, przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych.³⁹⁵

Poniżej zakres obowiązków strażnika:

- 1) przestrzeganie prawa, rzetelne, bezstronne i terminowe wykonywanie poleceń przełożonych,
- 2) poszanowanie powagi, honoru, godności obywateli i własnej,
- 3) zachowanie tajemnicy państwowej i służbowej,
- 4) podejmowanie interwencji w sytuacjach zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, a także w przypadku naruszenia dóbr osobistych ludzi,
- 5) zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, przełożonymi, podwładnymi oraz współpracownikami,
- 6) stałe podnoszenie kwalifikacji zawodowych,
- 7) zachowanie się z godnością w czasie pracy i poza nią.³⁹⁶

³⁹¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych, art. 12, ust. 1, Dz. U. z 1997r., z póź. zm.

³⁹² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych, art. 14, ust. 2, Dz. U. z 1997r., z późn. zm.

³⁹³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych, art. 14, ust. 4, Dz. U. z 1997r., z póź. zm.

³⁹⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych, art. 15, ust. 1, Dz. U. z 1997r., z póź. zm.

³⁹⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych, art. 23, Dz. U. z 1997r., z póź. zm.

³⁹⁶ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. o strażach gminnych, art. 27, Dz. U. z 1997r., z póź. zm.

Funkcjonariusze straży realizując zadania mają także prawo:

- stosować wobec obywateli naruszających przepisy porządkowe środki oddziaływania wychowawczego w postaci ustnych lub pisemnych upomnień zobowiązujących do przywrócenia naruszonego porządku publicznego do stanu poprzedniego.
- w przypadku naruszenia przepisów legitymować w niezbędnym zakresie obywateli w celu ustalenia tożsamości.
- wymierzać w trybie i na zasadach określonych w prawie o wykroczeniach, kar grzywnien w drodze mandatów karnych za wykroczenia
- zatrzymywać osoby stwarzające w sposób oczywisty bezpośrednie zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego, a także dla mienia oraz przekazanie tejże osoby do Policji.
- usuwać na koszt właściciela pojazdy, których stan wskazuje na to, że nie są używane, albo pojazdy bez tablic rejestracyjnych, jeżeli są one dla danego pojazdu wymagane, pozostawione w miejscach, gdzie jest to zabronione.

Czy jednak powyższe zadania są w pełni realizowane przez Straż Miejską? Czy funkcjonowanie Straży Miejskiej ma taki wpływ na zapewnienie bezpieczeństwa w kraju/regionie, jaki zakładany był przez jej twórców? Czy może wreszcie należałoby się przyjrzeć Straży Miejskiej, porównując jej funkcjonowanie z Policją i wreszcie zastanowić się, czy nie lepiej byłoby nadać Straży Miejskiej więcej uprawnień i tym samym ułatwić jej funkcjonowanie?

Aby odpowiedzieć na powyżej postawione pytania, należy przytoczyć tu kilka słów o Policji, jej funkcjonowaniu oraz przedstawić zakres obowiązków funkcjonariuszy.

Podstawowym aktem prawnym, regulującym zakres obowiązków i uprawnień Policji jest Ustawa o Policji z dnia 06 kwietnia 1990 roku (z późniejszymi zmianami). Określa ona Policję jako „...umundurowaną i uzbrojoną formację służącą społeczeństwu i przeznaczoną do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego...³⁹⁷ Jak wynika z ww. zapisu, podstawowym celem Policji jest zapewnienie bezpieczeństwa państwa oraz ludzi. Należy tu przytoczyć także kilka z podstawowych celów, jakie zawarte są w katalogu zadań, jakie muszą być realizowane przez tę formację. Należą do nich:

- „... 1) ochrona życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra,
- 2) ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania,
- 3) inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganiu popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi,

³⁹⁷ Art. 1 ust. 1 ustawy z 06 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz. U. z 2002r. Nr 7 z późn. zm.

- 4) wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców,
- 5) nadzór nad strażami gminnymi (miejskimi) oraz nad specjalistycznymi u zbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach,
- 6) kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych,
- 7) współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów,
- 8) gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji kryminalnych...³⁹⁸

Policja jest zobligowana do realizowania umów i porozumień międzynarodowych, na zasadach i w zakresie w nich określonych.

W artykule 1 ust. 2 pkt 3 Ustawa o Policji wskazuje inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi.³⁹⁹ Tutaj jako podstawowe określone są zadania prewencyjne. Mają one bardzo duże znaczenie w walce z przestępczością. Ustawodawca wymienił je jako pierwsze, ponieważ z punktu widzenia społeczeństwa mogą mieć one większe znaczenie, niż represje. Albowiem lepiej jest zapobiegać przestępstwom i przeciwdziałać ich popełnieniu, niż eliminować bezpośrednio ich skutki i pociągać do odpowiedzialności osoby je popełniające. W zakresie tym Policja powinna współpracować z organami państwowymi i samorządowymi. Współpraca ta może mieć różny charakter – począwszy od przekazywania Policji informacji, poprzez podejmowanie wszelkiego rodzaju działań aktywnych (na przykład przy zabezpieczaniu imprez masowych), kończąc na bezpośrednich inicjatywach dotyczących działań uświadamiających społeczeństwo.

Kolejnym przykładem zakresu działań Policji, regulowanym przez ustawę o Policji może być wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców (art. 1 ust. 2 pkt 4).⁴⁰⁰ Zadania te należałoby rozumieć w znacznie szerszym zakresie, niż samo wykrywanie i ściganie osób, które popełniły czyny zabronione.

W zakresie kontroli przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych, związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych, Policja ma do dyspozycji środki przewidziane w przepisach: Kodeksu Postępowania Administracyjnego, Kodeksu Wykroczeń a także Kodeksu Postępowania w Sprawach o Wykroczenia.

³⁹⁸ Art. 1 ust. 2 ustawy z 06 kwietnia 1990 r. o Policji, DzU z 2002r. Nr 7 poz. 58 z późn. zm.

³⁹⁹ Ustawa o Policji z dnia 06 kwietnia 1990r. Dz.U. z 2002 r. Nr 7 poz. 58 z późn. zm.

⁴⁰⁰ Ustawa o Policji z dnia 06 kwietnia 1990r. Dz.U. z 2002 r. Nr 7 poz. 58 z późn. zm.

Omówić należy tu jeszcze kwestię współpracy Policji z policjami innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi, takimi jak na przykład INTERPOL czy EUROPOL, które także zajmują się ściganiem sprawców czynów zabronionych. Zakres tej współpracy regulują odrębne, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz porozumienia. Współpraca ta opiera się jednak głównie na zapewnieniu ochrony międzynarodowego bezpieczeństwa i porządku. Współpraca polskiej Policji z policjami świata jest stale rozwijana i ciągle szuka się nowych możliwości jej polepszenia. Służy temu, między innymi, stała praca nad doskonaleniem systemu organizacyjnego Policji.

Istotnym jest tutaj również fakt, iż Policja w swoim zakresie działania posiada znacznie szerszy zakres uprawnień, aniżeli Straż Miejska, większy zasięg działania i zdecydowanie większą wykrywalność i skuteczność w zwalczaniu przestępczości – czy w takim wypadku istnieje potrzeba funkcjonowania Policji lokalnej? Zdecydowanie tak. Może jednak warto się zastanowić nad nadaniem większych uprawnień Straży Miejskiej i tym samym zwiększyć jej skuteczność? Może wówczas Straż Miejska nie będzie postrzegana w oczach obywateli jako zupełnie niepotrzebny twór, którego działanie często sprowadza się jedynie do wystawiania mandatów za przekroczenie prędkości czy przejście na czerwonym świetle...?

LOCAL POLICE – PRESENT AND FUTURE

In this article, the matter of mutual relations between social and state security has been undertaken. State security nowadays both in internal and external extent has more and more social dimension. Social factor relating to life quality of citizens more and more often decide on domicile (places with low life quality factor are depopulating). Social security, namely certain inalienable, guaranteed level of services and benefits provided by a state, its agendas or that offered on a state order by other entities, becomes a characteristic of states that care for social-economy balance. The balance between economy profit sphere, efficiency and high life quality gives permanent basis for state security. States that characterize high social security, as a rule, prove bigger political and economy destabilization. A considerable part of a society searches for social security as a guarantee for own person and family development.

BIBLIOGRAFIA

1. Ustawa o Policji z dnia 06 kwietnia 1990r. Dz.U. z 2002 r. Nr 7 poz. 58 z póź. zm.
2. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych (Dz. U. Nr 123, poz. 779 , z 2002 r. Nr 113, poz. 984 i z 2003 r. Nr 130, poz.1190)
3. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu i sposobu współpracy Policji ze strażami gminnymi (miejskimi) oraz zakresu sprawowania przez Komendanta Głównego Policji nadzoru nad działalnością straży .(Dz. U. z 2004 r. Nr 187 , poz. 1943)
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2004 r, w sprawie zakresu i sposobu wykonywania przez strażników gminnych (miejskich) niektórych czynności. (Dz. U. z 2004 r. Nr 247 , poz. 2473 – obowiązuje od 04 .12 . 2004 r.)
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2004 r. w sprawie przypadków, sposobów i trybu użycia przez strażników gminnych (miejskich) środków przymusu bezpośredniego.(Dz. U. z 2004 r. Nr 18, poz.169)
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. , w sprawie szczegółowych warunków i sposobu postępowania przy użyciu broni palnej bojowej przez strażników gminnych (miejskich). (Dz. U. z 2004 r. Nr 215, poz. 2185)

INSPEKCJA TRANSPORTU DROGOWEGO
JAKO PARTNER POLICJI W DZIAŁANIACH
NA RZECZ POPRAWY
BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU W RUCHU DROGOWYM

Inspekcja Transportu Drogowego została powołana na mocy przepisów ustawy z dnia 9 września 2001r. o transporcie drogowym (Dz.U Nr 125, poz. 1371 z późn. zmianami), jako formacja zadaniem której jest kontrola przestrzegania przepisów w zakresie rozumianego szeroko transportu drogowego, w tym m.in.:

- dokumentów związanych z wykonywaniem transportu drogowego i dokumentów przewozowych,
- przestrzegania przepisów dotyczących czasu prowadzenia pojazdów i obowiązkowych przerw i czasu odpoczynku kierowców (*Unia Europejska wymaga udowodnienia przez państwo członkowskie kontroli minimalnej liczby dni pracy kierowców – do 31 grudnia 1%, od 1 stycznia 2008 2% i od 1 stycznia 2010 3%*),
- zasad i warunków dotyczących przewozu drogowego towarów niebezpiecznych,
- transportu drogowego odpadów, oraz
- przestrzegania zasad i warunków transportu zwierząt.

Celem stawianym przed Inspekcją było również wyeliminowanie tych wszystkich zjawisk w transporcie drogowym, które posiadają charakter patologii, uszczuplają wpływy do budżetu państwa i stanowią elementy nieuczciwej konkurencji. W konsekwencji prowadzone przez nią działania mają skłonić przedsiębiorców do przestrzegania prawa, a przez ten pryzmat przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym.

Powołanie Inspekcji Transportu Drogowego z jednej strony było realizacją programu dostosowującego polskie ustawodawstwo do prawa unijnego (rząd Polski w swym stanowisku negocjacyjnym z 1999r. dotyczącym obszaru „*polityka transportowa*” zobowiązał się wdrożyć, jeszcze w okresie przed – akcesyjnym, całość dorobku prawnego Wspólnot Europejskich, w tym również przepisy dotyczące zakresu, zasad i procedur formalnych niezbędnych dla skutecznego wykonywania kontroli przedsiębiorców i kierowców transportujących osoby oraz rzeczy), z drugiej dało gwarancję wiarygodności Polski, jako przyszłego członka Unii Europejskiej.

Unia Europejska, liberalizując przepisy w zakresie wykonywania międzynarodowego transportu drogowego, uzależniając dostęp do zawodu przewoźnika wyłącznie od spełnienia kryteriów jakościowych oraz upraszczając w miarę możliwości, formalności administracyjne, nie rezygnuje, lecz

wręcz przeciwnie - zwiększa nacisk na funkcję kontrolną i egzekucyjną organów administracyjnych w stosunku do podmiotów zaangażowanych w tę działalność.

Przy opracowywaniu Rozdziału 9 ustawy o transporcie drogowym, powołującego do życia Inspekcję Transportu Drogowego uwzględniono przepisy aktów prawnych obowiązujących w Unii Europejskiej, w tym m.in.:

- Dyrektywy Rady Nr 88/599 (dotyczą standardowych procedur kontrolnych związanych z wdrażaniem ustawodawstwa socjalnego w transporcie drogowym oraz urządzeń rejestrujących, zainstalowanych w określonych typach pojazdów samochodowych). Dyrektywa zobowiązuje do wykonywania kontroli na sieci drogowej i w przedsiębiorstwach transportowych, przy czym nakłada określone wymagania co do liczby kontrolowanych kierowców i przedsiębiorstw oraz dnia roboczych w roku; Jednostka kontrolująca posługiwać się ma standardowym formularzem sprawozdawczym;
- Rozporządzenia Rady Nr 4060/89 (dotyczącym eliminacji kontroli na granicach Państw Członkowskich i przeniesienia ich w głąb terytorium tych państw). Załącznik do Rozporządzenia wskazuje na przepisy Unii Europejskiej, które są podstawą kontroli m. in. prawa jazdy, parametrów technicznych pojazdów, zaświadczenia o przeprowadzonym badaniu technicznym pojazdu, posiadania przez kierowcę wymaganych dokumentów kontroli związanych z wykonywanym przewozem, zezwoleń przewozowych i wymaganych zaświadczeń:
- Rozporządzenia Rady Nr 3912/92 (dotyczącym kontroli przeprowadzanych na terytorium Wspólnoty w odniesieniu do pojazdów z państw nie członkowskich). W szczególności, Rozporządzenie - odwołując się do Rozporządzenia Nr 4060/89 oraz umów bilateralnych, zobowiązuje do prowadzenia kontroli zezwoleń na wykonywanie określonego rodzaju przewozów wewnątrz Wspólnoty oraz tranzytów przez jej terytorium;
- Rozporządzenia Rady Nr 684/92 zmienionego Rozporządzeniem 11/98 (dotyczącym wspólnych zasad międzynarodowych przewozów pasażerów autobusami i autokarami). Rozporządzenie odnosi się bezpośrednio do inspekcji drogowej oraz kontroli przedsiębiorstw transportowych, przeprowadzanych przez inspektorów, wskazując jakie powinni mieć oni uprawnienia.

W państwach członkowskich Unii Europejskiej działania kontrolne w zakresie przewozów drogowych wykonuje nie tylko policja, służby celne i graniczne ale również specjalistyczne instytucje kontrolne. I tak np. w Niemczech funkcjonuje Federalny Urząd Transportu Towarowego – jako samodzielny organ centralny, działający w ramach kompetencji Ministerstwa Transportu. Urząd Federalny ma za zadanie czuwać m. in. nad tym, aby krajowe i zagraniczne przedsiębiorstwa transportowe spełniały obowiązki wynikające z ustawy o transporcie drogowym i przestrzegały przepisów prawnych.

Inspekcja Transportu Drogowego funkcjonuje obok policji w wielu państwach europejskich – specyfika bowiem krajowych i międzynarodowych przewozów drogowych, jak i złożony zakres kontroli

w odniesieniu do tego rodzaju transportu, jego różnorodność i stopień komplikacji powodują, że zadania takie mogą być efektywnie i właściwie wykonywane tylko przez wyspecjalizowane organy.

Komisja Europejska, doceniając znaczenie Inspekcji dla poprawy zdolności instytucjonalnej polskiego sektora transportu do wdrażania i egzekwowania prawa i nawiązując do Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej (NPPC), przeznaczyła 2 mln EURO ze środków pomocowych (w ramach programu *"Institution building"*) na realizację projektu PHARE PL9908.01 pn.: "Przygotowanie podstaw prawnych i utworzenie Inspekcji Transportu Drogowego w Polsce".

Zadania Inspekcji sprecyzowane zostały na gruncie wielu aktów prawnych i na pierwszy rzut oka wydają się pokrywać z uprawnieniami organów Policji. Do podstawowych zaliczyć można kontrolę:

- 1) dokumentów związanych z wykonywaniem transportu drogowego lub przewozów na potrzeby własne oraz przestrzegania warunków w nich określonych,
- 2) dokumentów przewozowych związanych z wykonywaniem transportu drogowego lub przewozów na potrzeby własne, o których mowa w art. 1,
- 3) ruchu drogowego w zakresie transportu, o którym mowa w art. 1, na zasadach określonych w przepisach działu V ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, a w tym stanu technicznego pojazdów,
- 4) przestrzegania przepisów dotyczących okresów prowadzenia pojazdu i obowiązkowych przerw oraz czasu odpoczynku kierowcy,
- 5) przestrzegania szczegółowych zasad i warunków transportu zwierząt,
- 6) przestrzegania zasad i warunków dotyczących przewozu drogowego towarów niebezpiecznych,
- 7) wprowadzonych do obrotu ciśnieniowych urządzeń transportowych pod względem zgodności z wymaganiami technicznymi, dokumentacją techniczną i prawidłowością ich oznakowania w zakresie określonym w ustawie z dnia 28 października 2002 r. o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych,
- 8) rodzaju używanego paliwa w pojazdach samochodowych.

O ile jednak działalność służb policyjnych w zakresie bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym generalnie zaczyna się i kończy na drogach, o tyle przedsięwzięcia realizowane przez Inspekcję postrzegane być muszą jako element nadzoru w imieniu Państwa nad pewnym segmentem rynku i prowadzonej działalności gospodarczej związanej z wykonywaniem transportu osób i rzeczy. Dowodem na to może być choćby jeden z zapisów ustawy o transporcie drogowym obligujący wojewódzkich inspektorów transportu drogowego do sprawowania nadzoru nad organami wydającymi licencje i zezwolenia w krajowym transporcie drogowym, jak i zaświadczenia przy wykonywaniu tzw. przewozów na potrzeby własne.

Pomimo faktu, że przy tworzeniu podstaw prawnych i budowaniu struktur Inspekcji w Polsce aktywnie uczestniczyli przedstawiciele naszych niemieckich i francuskich odpowiedników, na podkreślenie zasługuje to, że kompetencje tych formacji są zdecydowanie różne, co widać choćby na tle porównania z Inspekcją francuską, której działania, wobec braku upoważnienia do samodzielnej kontroli ruchu drogowego koncentrują się na sprawdzaniach dokumentacji związanej z transportem w siedzibach przedsiębiorstw. Polska Inspekcja Transportu Drogowego jest natomiast podmiotem, który posiada umundurowanych funkcjonariuszy, korzystających z oznakowanych pojazdów służbowych. W konsekwencji mogą oni prowadzić samodzielne kontrole drogowe (z wyłączeniem samochodów osobowych), zaś ich wyniki przekazywane są, z wykorzystaniem narzędzi teleinformatycznych do Centralnej Ewidencji Naruszeń prowadzonej na szczeblu Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego. Analiza danych gromadzonych w Ewidencji jest natomiast podstawą do planowania i realizacji kompleksowych kontroli w siedzibach firm transportowych obejmujących już wiele pojazdów i dłuższy okres prowadzonej działalności (np. zapisy z urzędzeń rejestrujących – tachografów analogowych i cyfrowych muszą być przechowywane przez przedsiębiorców przez okres 12 miesięcy – w konsekwencji nie ujawnienie naruszenia w zakresie czasu pracy kierowców na drodze nie daje pewności, że wykroczenie to nie będzie ujawnione i sankcjonowane później).

W opinii projektodawców ustawy o transporcie drogowym Inspekcja Transportu Drogowego miała być nie rywalem, lecz „młodszym bratem” Policji ruchu drogowego, którego zadania i kompetencje realizowane są na nieco innej płaszczyźnie, jednak per saldo łączą się i uzupełniają z działalnością Policji służąc poprawie bezpieczeństwa i porządku w ruchu drogowym. Wyrazem tego jest ustawowe wskazanie Policji jako podstawowego sojusznika i partnera dla Inspekcji Transportu Drogowego:

Art. 67 ust. 1. „Inspekcja współdziała w szczególności z Policją ...”

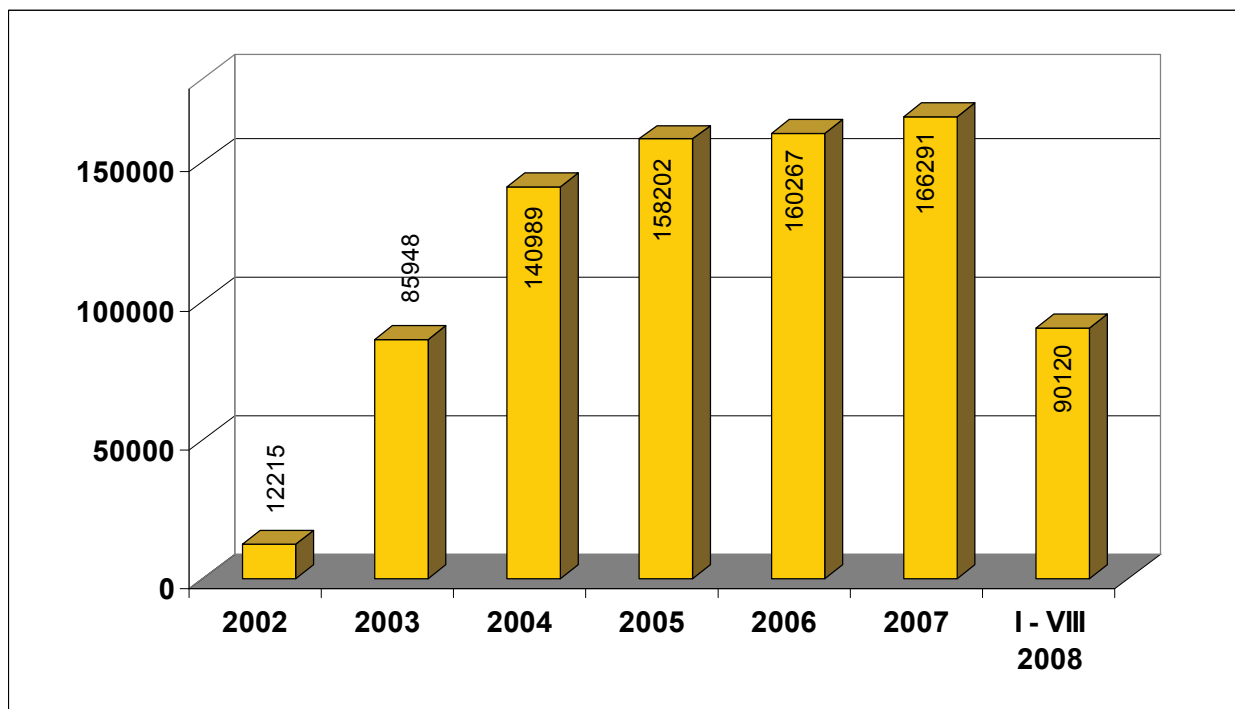
Inspekcja rozpoczęła samodzielne prowadzenie czynności kontrolnych w sile 80 inspektorów w miesiącu październiku 2002r. W chwili obecnej zadania realizowane są przez blisko 390 inspektorów działających na obszarze całej Rzeczypospolitej. Natomiast po zakończeniu obecnie trwającego procesu powiększania stanu liczebnego Inspekcji w połowie przyszłego roku liczba ta osiągnie około 600 inspektorów.

W roku 2008, do dnia 31 sierpnia, skontrolowanych zostało:

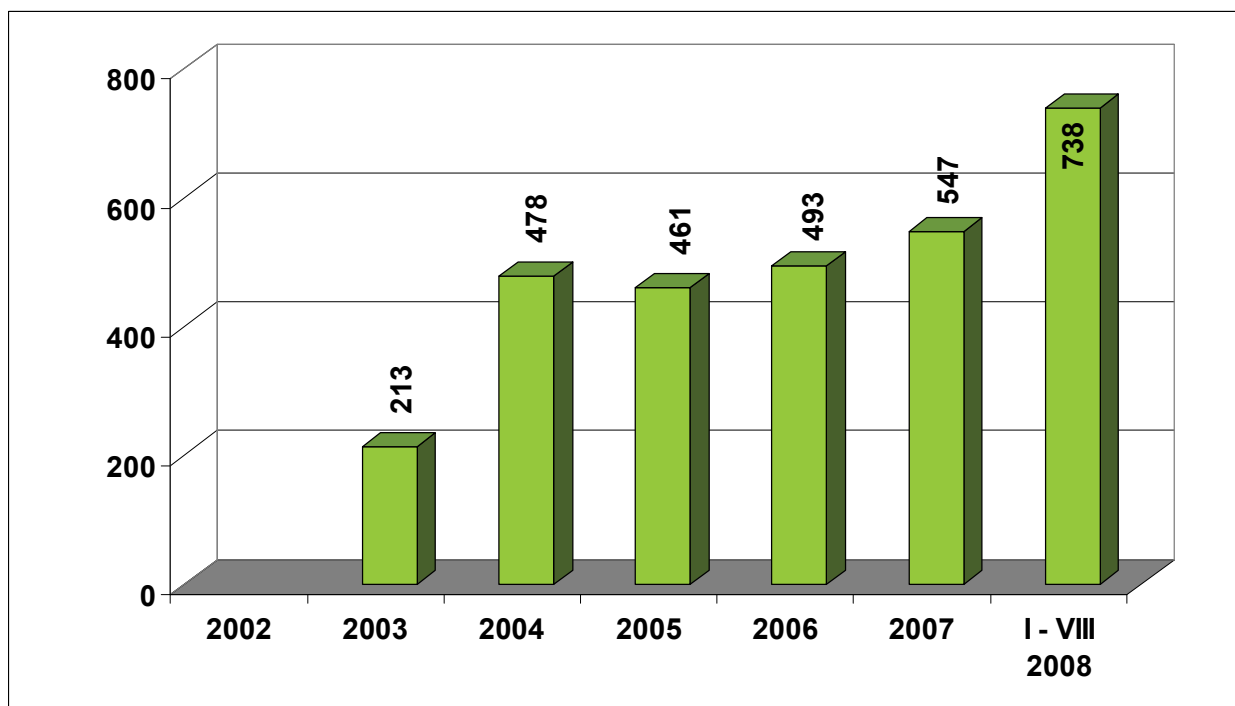
- **90 120** pojazdów przewożących osoby i rzeczy,
- **738** przedsiębiorstw transportowych

zaś w wyniku prowadzonych kontroli wydano **17.062** decyzje o nałożeniu kary pieniężnej, na łączną kwotę ponad **45** milionów złotych (tj. ponad **13 milionów euro**).

Poniższe wykresy przedstawiają rozwój działalności Inspekcji od momentu jej powstania do chwili obecnej.



Wykres 1. Liczba kontroli drogowych przeprowadzanych w kolejnych latach przez Inspekcję Transportu Drogowego.



Wykres 2. Liczba kontroli przedsiębiorstw przeprowadzanych w kolejnych latach przez Inspekcję Transportu Drogowego.

Powyższe zestawienie jest zarazem dowodem na uzupełniające się kompetencje Inspekcji i Policji ruchu drogowego. Działalność kilkuset inspektorów nie jest i nie może być prostym powieleniem zadań ponad siedmiotysięcznej rzeczy policjantów ruchu drogowego, jakkolwiek wspólna praca obu formacji przekłada się na bezpieczeństwo i porządek w ruchu drogowym.

Dowodem na dobre relacje między formacjami może być fakt zawarcia właśnie z Policją pierwszego porozumienia o współdziałaniu, w dniu 15 marca 2002r. a więc już 3 miesiące po powołaniu Głównego Inspektora Transportu Drogowego i rozpoczęciu budowy struktur nowej instytucji kontrolnej. Współdziałanie obejmuje między innymi:

- wzajemne przekazywanie sobie istotnych informacji związanych z transportem drogowym oraz bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach,
- wykonywanie czynności procesowych w ramach pomocy prawnej (przesłuchiwanie świadków, dokonywanie oględzin, badanie dokumentów etc.),
- organizowanie i prowadzenie wspólnych przedsięwzięć kontrolnych oraz szkoleń z wykorzystaniem posiadanych obiektów i wyposażenia (warto wspomnieć, że 6 miesięczne szkolenia kandydatów na inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego prowadzone są przez cały okres funkcjonowania Inspekcji w oparciu o zaplecze dydaktyczne Centrum Szkolenia Policji w Legionowie).

W ramach wspólnych przedsięwzięć realizowanych z Policją wymienić można choćby cykliczne działania kontrolne w zakresie drogowego przewozu towarów niebezpiecznych, jak i akcję „Bezpieczny Autokar”, w trakcie której przed feriami czy przerwami świątecznymi następuje intensyfikacja kontroli autobusów z uwzględnieniem ich stanu technicznego, jak i przestrzegania przepisów o czasie pracy i odpoczynku kierowców.

Inspekcja jest również członkiem organizacji Euro-Controle-Route, która podejmuje wspólne prace na rzecz ugruntowania i zacieśnienia współpracy między państwami członkowskimi, m.in. w zakresie:

- wymiany naruszeń popełnianych przez przedsiębiorców z zakresu transportu drogowego,
- wymiany informacji wynikających np. z dyrektyw europejskich: 2000/30, 2006/22, 95/50; organizacji bilateralnych; wspólnych kontroli,
- unifikacji wyposażenia inspekcji transportu drogowego,
- przeprowadzania okresowych szkoleń inspektorów w ramach programów wymiany,
- ustalania wspólnej wykładni przepisów dyrektyw i rozporządzeń europejskich,
- ustalania wspólnych procedur kontrolnych.

Inspekcja Transportu Drogowego w ramach swojego członkostwa w tej organizacji brała, w bieżącym roku, czynny udział w międzynarodowych kontrolach organizowanych w ramach **ECR-u**:

- w dniach 14.01.2008 – 18.01.2008, kontrola ze szczególnym uwzględnieniem autobusowego transportu osób,
- w dniach 10.03.2008 – 16.03.2008 kontrola stanu technicznego pojazdów ciężarowych,
- w dniach 12.05.2008 – 16.05.2008 kontrola przewozu drogowego towarów niebezpiecznych,
- w dniach 21.07.2008 – 27.07.2008 kontrola ze szczególnym uwzględnieniem autobusowego transportu osób.

Inspekcja z założenia wypełnić miała pewną lukę istniejącą dotąd w zakresie działań Policji, której szeroki zakres kompetencji i ogromna liczba realizowanych zadań uniemożliwiały

skoncentrowania się wyłącznie na problematyce transportu drogowego. Na podkreślenie w tym miejscu zasługuje fakt, iż mimo zainteresowania mediów wypadkami z udziałem samochodów ciężarowych, wśród ogółu sprawców kierujących pojazdami najliczniejszą grupę (około 72 % ogółu wypadków) stanowią kierowcy samochodów osobowych i to przeciwko nim właśnie zwracać się musi ostrze działań Policji.

ROAD TRANSPORT INSPECTION AS THE POLICE PARTNER IN ACTIVITIES FOR SECURITY IMPROVEMENT AND ORDER IN TRAFFIC

The article notices aims and tasks of the Road Transport Inspection in the light of the act of 9 September 2001 on the road transport (Journal of acts, No 125, item. 1371 with later amendments) and the genesis of the formation in the context of the EU's international road transport was presented. The tasks of the Inspection with the Police organizational entitlements were compared. The Inspection is claimed to start its activity in 2002 and considerably contributed to the increase of security and order in the traffic.

GUARDIA NARODOWA KSIĘSTWA WARSZAWSKIEGO W DOKUMENTACH MINISTERSTWA POLICJI I RADY STANU W LATACH 1807-1810

Czasy napoleońskie datowane na lata 1799 – 1815 dla rozwoju całej administracji państwowej, a szczególnie armii i policji stanowią bardzo ważny okres rozwoju. Cechą charakterystyczną organów państwowych pozostawały niewyraźne granice obszaru działania resortów i podległych im władz terenowych. Te naleciałości z poprzedniego wieku odznaczały się silnym piętnem w całym okresie istnienia Księstwa Warszawskiego. Pomimo istnienia obszernych aktów normatywnych nie potrafiono wyznaczyć ich jednolitego systemu organizacji i działania⁴⁰¹. Konstruowano je niekiedy doraźnie. Panujący wtedy porządek państwowy nie przewidywał istnienia oddzielnych, niezależnych struktur regionalnych zarówno resortu policji, jak i innych ministerstw. W konsekwencji istniejące urzędy realizowały rozporządzenia wielu resortów.

Nie inaczej wyglądała sytuacja Gwardii Narodowej. Początkowo, tj. w 1807 r., podlegała ona jedynie Dyrektoriatowi Wojny⁴⁰². W późniejszym czasie na stałe przeszła pod komendę Ministerstwa Spraw Wewnętrznych⁴⁰³. Takie rozwiązanie miało zagwarantować niezawodność wykonywania przez administrację cywilną powierzonych jej zadań. Na nieco dalszym miejscu znajdował się problem walki z przestępczością. Gdy zaszła taka potrzeba, resort policji mógł się na niej wesprzeć. Rozwiązanie to posiadało wiele wad. Szeroki obszar działania obu ministerstw prowokował wiele nieporozumień. Pomimo podległości Ministerstwu Spraw Wewnętrznych znaczny wpływ na działalność Gwardii Narodowej posiadała policja, która zawsze w razie potrzeby mogła używać gwardii, czy Ministerstwo Wojny, które z kolei odpowiedzialne za szkolenie, wyposażenie, posiadało możliwości wdrażania własnych organizacyjnych standardów, a te niekoniecznie musiały odpowiadać administracji cywilnej. Należy także zaznaczyć iż Gwardii Narodowej używano do wykonywania niektórych obowiązków wojskowych. Przykładem takiego działania był rozkaz marszałka Davout skierowany do pułkownika Feliksa Potockiego w sprawie stworzenia osobnych jednostek Gwardii służących nad granicami Prus i Rosji⁴⁰⁴. Zwrócenie większej uwagi na peryferie kraju świadczyć może o realizowaniu pomysłu powierzenia kompetencji straży granicznej dopiero co powstającej formacji. Rozkaz francuskiego marszałka nie został zrealizowany, o czym świadczy ponowna próba wdrożenia tego pomysłu pod koniec 1810 roku⁴⁰⁵.

⁴⁰¹ Patrz: Bartel W., Kosim J., Rostocki, *Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego. Akty normatywne władzy najwyższej*, Warszawa 1964, t. I, s. 50.

⁴⁰² Tj. ministerstwu.

⁴⁰³ *Ustawodawstwo...*, „Dekret dotyczący organizacji ministerstw” art. 32, t. I, s. 88.

⁴⁰⁴ A.G.A.D., Rada Stanu i Rada Ministrów, Pismo relacjonujące rozkazy marszałka Davout seria II, sygn. 208, s. 1.

⁴⁰⁵ *Ibidem*, sygn. 209, Raport Rady Stanu, s. 31 – 35.

Mnogość organów i osób wydających rozkazy wprowadzić mogły dezorganizację. Książę Józef Poniatowski, w okresie wojen zawsze sprawował pełną kontrolę nad Gwardią Narodową. W okresie pokoju kontrolował ją Minister Spraw Wewnętrznych⁴⁰⁶.

Podstawowe problemy, z jakimi dziś się borykamy zasadniczo nie różnią się od tych z przełomu XVIII i XIX wieku. Sprawy zaopatrzenia, zapewnienia odpowiedniej kadry umożliwiającej sprawne wykonywanie powierzonych działań to stałe problemy przed jakimi stają szefowie każdej formacji mundurowej. Stopień wypełnienia tych zadań warunkuje osiągnięcie celów dla których je powołano.

Niniejsza praca oparta została na zbiorach Archiwum Głównego Akt Dawnych w Warszawie. Wszystkie dokumenty pochodzą z zespołu Rady Stanów i Rady Ministrów. Należą do nich dokumenty Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Policji dotyczące Gwardii Narodowej⁴⁰⁷. Zawierają one nie tylko akty prawne, które powszechnie są dostępne w formie drukowanej, ale także rozkazy, rozporządzenia i raporty sporządzone przez lub dla Rady Stanu.

Omawiane zagadnienie spotkało się ze stosunkowo słabym zainteresowaniem w polskiej historiografii. Tematyka przewija się w wielu dziełach poświęconych administracji, czy historii wojskowości⁴⁰⁸. Traktowana jest jednak marginalnie. Zawarte informacje ograniczają się jedynie do zaprezentowania obowiązujących aktów prawnych w omawianym okresie.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych obok Ministerstwa Policji stało się instytucją odpowiedzialną za zapewnienie bezpieczeństwa publicznego i sprawne funkcjonowanie aparatu państwa. Ta wymuszona współpraca wynikała z dużego obszaru zainteresowania tych resortów, braku własnej samodzielnej administracji regionalnej policji, nie wyznaczenia wyraźnych granic kompetencji między poszczególnymi ministerstwami. W całym omawianym okresie nie udało się zbudować zawodowej formacji.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w Księstwie Warszawskim osiągnęło znacznie większe rozmiary niż Ministerstwo Policji, jednocześnie ze względu na zbliżone kompetencje, oba resorty w pewnym stopniu zależały od siebie, co powodowało wiele nieporozumień. W znacznym stopniu stara się je wyjaśnić ustawa z dnia 20 kwietnia 1808 roku. W zakresie obowiązków MSW znalazło się określanie i kontrolowanie standardów, w zakresie funkcjonowania całej administracji, gospodarki, finansów, infrastruktury i różnych aspektów życia społecznego⁴⁰⁹.

Pomimo iż sprawy bezpieczeństwa przydzielono Ministerstwu Policji to pełną kontrolę nad tą formacją sprawowało zgodnie z 45 artykułem wspomnianej ustawy MSW⁴¹⁰. W podstawowym zakresie Gwardia Narodowa winna nadzorować przestrzeganie rozporządzeń tego właśnie resortu. Cechą charakterystyczną, nie tylko tej gałęzi administracji, stanowiło częste wykonywanie poleceń szefów wszystkich resortów. Formacje Gwardii Narodowej na terenie całego kraju podlegały prefektom, którzy z kolei odpowiadali przed Ministrem Spraw Wewnętrznych. Pomimo to zobowiązano

⁴⁰⁶ Ibidem, Ustanowienie Gwardii Narodowej W Warszawie, syng. 208, s. 2 – 3.

⁴⁰⁷ Patrz: A.G.A.D., zespoły Komisja Rządząca, Rada Stanu i Rada Ministrów.

⁴⁰⁸ M. Kallas, *Konstytucja Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1971; Gembarzewski B., *Wojsko Polskie. Księstwo Warszawskie*, Kraków 1905; Grochulska B., *Małe państwo wielkich nadziei*, Warszawa 1987; tenże, *Księstwo Warszawskie*, 1991; Skarbek F., *Dzieje Księstwa Warszawskiego*, Poznań 1860; Karpińskiej M. *Złodzieje, agenci, policyjni strażnicy... Przestępstwa pospolite w Warszawie*, Warszawa 1999.

⁴⁰⁹ Ustawodawstwo..., „Dekret dotyczący...”, t. I, s. 88 – 89.

⁴¹⁰ Ibidem, t. I, s. 92.

ich w ustawie o prefektach z 1808 r. do wykonywania bezpośrednio poleceń szefów innych resortów⁴¹¹. Policja⁴¹² posiadała znaczny wpływ na działalność Gwardii Narodowej. Taki zapis narzucał jej zdecentralizowany charakter. Już w czasach rządów Komisji Rządzącej postanowiono stworzyć niezależne oddziały w każdym mieście, spełniającym określone standardy⁴¹³.

Pierwszą ustawą regulującą normy organizacji i działania Gwardii Narodowej pełniła ustawa Komisji Rządzącej z 24 czerwca 1807 roku⁴¹⁴. Zapewnienie „pospolitej obrony”⁴¹⁵ mieszkańcom Warszawy stanowiło jej podstawowe, ale nie jedyne, zadanie. Formacja ta organizowana na wzór wojskowy, w razie potrzeby pełnić mogła rolę jednostki liniowej uczestniczącej w bezpośrednich walkach. Składała się z jednego pułku. Nie określono dokładnie liczby batalionów, która by go tworzyła. Wobec niepewnej liczby członków starano się w ten sposób zapewnić swobodę działania dowódcom.

W szeregach Gwardii Narodowej znaleźć się mieli mężczyźni w wieku od 18 do 50 roku życia, zamieszkujący stolicę. Winni oni posiadać w jej granicach nieruchomość, bądź przynależć do jednego z wymienionych zawodów: kupca, rzemieślnika, czy duchownego, obok nich zostali wyróżnieni Żydzi. Członkom dwóch ostatnich grup umożliwiono, ze względu na wykonywane zajęcie i pochodzenie zamienić obowiązek uczestnictwa w pracach Gwardii Narodowej na wnoszenie corocznej opłaty.

Zmobilizowaniem do nowej organizacji mieszkańców Warszawy zajmowała się specjalna komisja. Osoby powołane zobowiązano do samodzielnego umundurowania i uzbrojenia się. Zadanie to okazało się niewykonalne. Na przeszkodzie stanęły problemy materialne⁴¹⁶. Pomimo to mieszkańcy Warszawy chętnie uczestniczyli w tworzeniu Gwardii. Czasy napoleońskie obfitowały w częste konflikty, stąd należy przypuszczać, iż krótkie epizody z 1807, 1809 roku wpływały na postawę obywateli⁴¹⁷. Świadczyły o tym, jak to określił Gembarzewski, ich „dobre chęci”, które wyprzedzały legislację⁴¹⁸. Istniejące wtedy formacje tworzone podczas wzniesionych powstań przed kroczącą armią francuską, czy polską zastępowały stacjonujące do tego czasu pruskie, czy austriackie siły porządkowe. Narodowe struktury tworzone je z ochotników. Swoim sposobem działania miały nawiązywać do staropolskich staży miejskich. Należy jednak pamiętać, iż standardy wyznaczające organizację i zakres działań Gwardii powstały w kwietniu 1807 roku na ziemiach zaboru pruskiego oparto je na wzorach francuskich.

Jeszcze w tym samym roku rozszerzono organizowanie Gwardii Narodowej na cały obszar państwa⁴¹⁹. Zdawano sobie sprawę, iż nie każde miasto mogło wystawić samodzielnie oddział tej

⁴¹¹ Ibidem, t. I s. 120.

⁴¹² Rozumiana jak Ministerstwo Policji.

⁴¹³ A.G.A.D., R. St. i R. Min., Uchwała Komisji Rządzącej w sprawie..., sygn. 208, s. 2 – 3.

⁴¹⁴ Ibidem.

⁴¹⁵ Tu: porządek publiczny.

⁴¹⁶ W. Rostocki, *Korpus...*; B. Grochulska, *Małe państwo wielkich nadziei*, Warszawa 1987.

⁴¹⁷ Do innych organizacji zaliczono np. Gwardię Miejsową; Patrz: W. Rostocki, *Korpus w gęsie pióra uzbrojony: urzędnicy warszawscy, ich życie i prawa w Księstwie Warszawskiego i Królestwie Polskim do 1831*, Warszawa 1972.

⁴¹⁸ Patrz: B. Gembarzewski, *Wojsko polskie. Księstwo Warszawskie 1807 – 1814*, Kraków 1905, s. 312.

⁴¹⁹ A.G.A.D., R. St. i R. Min., Rozporządzenie Komisji Rządzącej w sprawie organizacji Gwardii Narodowej na terenie kraju, sygn. 208, s. 11 – 12.

formacji. Wyszczególnione zasady umundurowania, ćwiczeń i działania oparto na ustawie warszawskiej. Oddziały koncentrowały się na zapewnieniu bezpieczeństwa tylko własnemu miastu.

Dyscyplina i organizacja Gwardii Narodowej, zbliżona została do żołnierskiej i obowiązywała w na terenie całego kraju. Pułk stanowił samodzielną jednostkę tej formacji i składał się z trzech batalionów. Komisja Rządząca zdecydowała, iż bezpośrednim dowódcą będzie major⁴²⁰, przydzielono mu dwóch adiutantów w stopniu kapitana i podporucznika oraz czterech doboszów. Oprócz nich przewidziano zatrudnienie takiej liczby oficerów i podoficerów jak w regularnej jednostce wojskowej⁴²¹. Nie określono jednak dokładnie ich liczby. Tę kwestię rozwiązano dopiero w roku następnym, czyli w okresie działania Rady Stanu. W rozporządzeniu z dnia 18 lipca 1808 r. uszczegółowiono skład kadry oficerskiej. Bezpośrednim dowódcą pułku pozostał major. Dodano mu do pomocy trzech adiutantów batalionowych, czyli jednego więcej niż poprzednio. Każdy z nich odpowiadał za jeden batalion. Jednocześnie postanowiono wesprzeć sztab dwudziestoma siedmioma adiutantami kompanijnymi, czyli dziewięciu na każdą kompanię. Na resztę kadry składało się pięćdziesięciu sześciu doboszów. W tym jeden pułkowy, jeden batalionowy, reszta zaś wypełniała funkcję kompanijne.

Struktura całego pułku nie była jednolita. Istniało sześć różnej wielkości kompanii. Ich wielkość uzależniona została od ilości poborowych. Liczba żołnierzy w batalionach pozostawała zbliżona do siebie. W konsekwencji każdy z nich posiadał różną liczbę kompanii.

Gwardia Narodowa nie doczekała się w 1807 roku dalszych znaczących działań ze strony ekipy rządzącej. W następstwie zawarcia pokoju tylicyckiego załóżek państwa polskiego przekształcił się w Księstwo Warszawskie. Na jego władcę Napoleon wybrał Fryderyka Augusta, króla Saksonii. Pokój zawarty 7 i 8 lipca 1807 roku oprócz zagwarantowania temu monarsze tronu nowego państwa przekazał pod jego panowanie terytorium drugiego i trzeciego pruskiego rozbioru Rzeczypospolitej Szlacheckiej Obojga Narodów. Podobnie, jak w innych krajach znajdujących w granicach wpływów Cesarstwa Francji, tak i Księstwu narzucono napoleoński ustrój⁴²². Nie oznaczało to, że nowa forma rządów od razu zostanie wprowadzona w życie. Dopiero 5 października 1807 r. przedstawiciel dworu drezdeńskiego oficjalnie przejmuje w imieniu monarchy kompetencje Komisji Rządzącej, a w jej miejsce tworzy podporządkowaną Fryderykowi Augustowi Radę Ministrów i Radę Stanu.

Organa te po koniecznych działaniach legislacyjnych i porządkowych na początku 1808 roku, znajdują czas aby zająć się problemami Gwardii Narodowej⁴²³. Dnia 19 stycznia Rada Stanu zleca Ministrowi Wojny Ks. Józefowi Poniatowskiemu przeprowadzenie szeregu kontroli armii. W ramach konstytucyjnych obowiązków, działania te objęły także Gwardię Narodową. W rezultacie okazało się iż formacja ta nie została należycie wsparta przez władzę centralną. Listownie ks. Józef Poniatowski powiadamia członków Rady, iż od pewnego czasu skarb państwa zalega z wypłacaniem żołdu sztabowi Gwardii w Warszawie⁴²⁴. Okazało się, że fundusze na ten cel zostały przeznaczone na

⁴²⁰ Istniał także pułkownik formalnie sprawujący władzę na całą organizacją. Na podstawie przeanalizowanych źródeł trudno dopatrzeć się jego większych wpływów na działalność Gwardii Narodowej.

⁴²¹ A.G.A.D., R. St. i R. Min., Uchwała Komisji ..., sygn. 208, s. 2.

⁴²² Podyktowana przez Napoleona. Weszła w życie 22 lipca 1807 roku. Patrz: A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791-1997*, Warszawa 2001, s.; M. Borucki, *Konstytucje polskie 1791 – 1997*, Warszawa 2002, s. 32.

⁴²³ A.G.A.D., Rada Stanu i Rada Ministrów, Postanowienie Fryderyka Augusta o sprawach finansowych armii, sygn. 208, s. 4.

⁴²⁴ Ibidem, List Ks. Józefa Poniatowskiego do Rady Stanu, sygn. 208, s. 29.

umundurowanie szeregowych gwardzistów⁴²⁵. Takie rozwiązanie okazało się niezgodne z obowiązującym prawem. Jak słusznie zauważa Minister Wojny członkowie Gwardii sami mieli obowiązek wyekwipować się, zaś wszelkie pieniądze powinny zostać przeznaczone na żołd dla kadry zawodowej. Sytuacja stała się kłopotliwa. Teoretycznie za taki stan rzeczy z pośród grona ministrów odpowiadał do 20 kwietnia 1808 roku Potocki. Powinien dziwić fakt, iż nie zdawał sobie sprawy z zaistniałej sytuacji. Jego tłumaczenie, iż do końca pierwszej wojny polskiej zarządzaniem jej środków zajmowali się tylko Francuzi, należy uznać za nie wystarczające. Zaległości powstały dopiero po przejęciu władzy przez Radę Ministrów i Radę Stanu⁴²⁶. Potocki nie powinien być, pomimo popełnienia rażącego błędu zaniechania, uznany za jedynego winowajcę. W pierwszej kolejności za sprawne funkcjonowanie odpowiadał Minister Spraw Wewnętrznych Jan Paweł Łuszczewski⁴²⁷.

Odpowiedzialny z urzędu Minister Policji zakończył dochodzenie w tej sprawie dopiero 15 czerwca 1808 roku⁴²⁸. W raporcie przytoczono postanowienia Komisji Rządzącej względem Gwardii. Potwierdzony dochód tej formacji pochodził ze składek osób przeznaczonych do służby, ale z niej zwolnionych, czyli księży i Żydów⁴²⁹. Łącznie otrzymano, zgodnie z przewidywaniami, 90.000 zł. rocznego dochodu. Wobec trudnej sytuacji w jakiej znajdowało się wtedy społeczeństwo pozwolono wydać części poborowym niezbędnie sumy na zakup ekwipunku. Stało się to powodem przeszło trzydziestosiedmiotysięcznego deficytu. Przewidywano iż pieniądze zostaną zwrócone. Tak się jednak nie stało. Części osób nie było stać na zakup ekwipunku, czy zwrot pożyczonej sumy, inni zaś opuścili miasto, co w konsekwencji czyniło ich nieosiągalnymi. Pojawiły się zatem dodatkowo problemy z zaopatrzeniem i finansami. Jak zwykle w takiej sytuacji postanowiono ratować się kosztem miejskiej kasy⁴³⁰.

W celu uniknięcia w przyszłości problemów finansowych postanowiono sporządzić analizę wydatków. Na podstawie, jak należy przypuszczać, rachunków Komisji Rządzącej generał K. Heldowski przedstawił w sierpniu 1808 roku dokładną sumę potrzebną na utrzymanie Gwardii Narodowej⁴³¹. Dalsza kontrola wykazała, że od 1 maja 1807 r. do końca lipca 1808 r. wyłożono, wliczając w to koszty umundurowania 94.485 zł., w tym założono, iż miesięczny koszt sztabu wyniósł 5.259 zł., zaś w skali roku wynosił on 78.885 zł. Tak więc dochody przeznaczone na ten cel wydawały się wystarczające. Z powodu konieczności udzielenia Gwardzistom wsparcia finansowego, w celu zapewnienia odpowiedniego ekwipunku przeznaczono 15.600 zł. W konsekwencji przewidywany budżet został przekroczony o 4485 zł. i wynosił 94485 zł.

Należy zauważyć, iż opóźnienia w wypłacaniu żołdu zaniepokoiły ekipę rządzącą, dlatego 18 października 1808 r. wydano rozporządzenie o powiększeniu źródeł dochodów na ten cel. Dołączono do nich opłaty wnoszone przez osoby zwolnione ze służby. Obywateli miasta podzielono na trzy

⁴²⁵ Ibidem, Odpowiedź Rady Stanu Poniatowskiemu, sygn. 208, s. 30.

⁴²⁶ A.G.A.D., R. Min. i R. St., List Ministra Wojny do Rady Stanu w sprawie źródeł finansowania Gwardii Narodowej, sygn. 208, s. 31 – 33.

⁴²⁷ Jan Paweł Łuszczewski herbu Korczak (ur. 26 czerwca 1764 w Skotnikach koło Sochaczewa - zm. 4 lipca 1812) - polski polityk, minister spraw wewnętrznych Księstwa Warszawskiego od 1807.

⁴²⁸ Ibidem, Raport Ministra Policji w sprawie Gwardii Narodowej, sygn. 208, s. 35 – 37.

⁴²⁹ Ibidem.

⁴³⁰ Ibidem, s. 37.

⁴³¹ Ibidem, „Obrachowanie”, sygn. 208, s. 46.

klasy⁴³². Czwartą stanowili Żydzi. Prawdopodobnie księży w tym wypadku włączono do grup majątkowych – numerycznych. Płacili oni zależnie od swojego stanu posiadania. Zgodnie z wyliczeniami Rady Stanu dochody znacznie wzrosły dopiero w 1810 roku. Pierwsza najbogatsza klasa przekazała 44.676 złotych. Jej przedstawiciele płacili po 3 złote rocznie. Jak można obliczyć, do jej grona zaliczono 14.892 osoby. Druga klasa wyłożyła 32.664. Każdy przedstawiciel tej grupy płacił 2 złote rocznie, co oznacza iż liczyła ona 16.332 osoby. Natomiast trzecia wyłożyła 20.472 zł., przy czym jej członkowie uiszczali rocznie jedynie złotówkę. Oznacza to, iż liczba osób do niej zaliczonej wynosiła 20.472 osoby⁴³³. Kahał – żydowska wspólnota przekazała 43.028 zł. Razem uzyskano 140.840 zł. Jednocześnie planowano przeznaczyć na sztab Gwardii Narodowej Warszawy 77.998 zł. 11 5/6 grosza. Zebrana suma przeznaczona została na potrzeby utrzymania sztabu oraz zwrot 9.000 zł. „Kasie Ekonomicznej” miasta stołecznego. Wydatki na zaopatrzenie oddziałów nie zostały uwzględnione.

Przewidywania ekipy rządzącej okazały się nazbyt optymistyczne. Rok 1809 obfitował w wiele niepokojących wydarzeń. Wojna z Cesarstwem Austriackim okazała się kolejnym egzaminem dla Gwardii Narodowej. Historiografia zajęła się już tą tematyką, dlatego pozwolę sobie jedynie przypomnieć, iż formacja ta odegrała ważną rolę w czasie oblężenia stolicy, zapewniając jej względny spokój i porządek na tyłach jednostek frontowych⁴³⁴. Jednocześnie dzielnie zastępowała regularne formacje wojskowe na terenie kontrolowanym przez Radę Ministrów w czasie ofensywy Księcia Józefa Poniatowskiego na terenie Galicji.

Niestety lata 1808 i 1809 okazały się niekorzystne dla Gwardii Narodowej. Po zakończeniu konfliktu postanowiono ponownie, na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych Jana Pawła Łuszczewskiego⁴³⁵ przeprowadzić kontrolę finansową warszawskiej Gwardii Narodowej⁴³⁶. Niestety do dzisiejszych czasów przetrwała tylko niewielka część tych dokumentów. Franciszek Salezy Nakwaski⁴³⁷ prefekt departamentu warszawskiego w obszernym raporcie przypomniał między innymi dawne założenia Rady Stanu oraz obowiązujące akty prawne. Następnie przytoczył postanowienia władz stolicy o nowym stworzeniu listy osób obowiązanych do wnoszenia stosownych opłat na rzecz gwardii. Jednocześnie uprzednio poczyniono pewne czynności, które miały na celu wprowadzenie w życie postanowień z 1808 roku. Jedynie zobowiązania za rok finansowy 1807/8 został w pełni zrealizowany. Prefekt nie precyzuje jakie problemy występują w latach następnych. Zaznacza jedynie, iż do roku 1810 planowano wypełnić budżet wartości ponad sto sześćdziesiąt tysięcy złotych. Udało

⁴³² Ibidem, Rachunki i dochody Gwardii Narodowej, sygn. 208, sygn. 208, s. 51.

⁴³³ Ibidem, „List Prefekta Departamentu Warszawskiego do Jaśnie Wielmożnego Ministra Spraw Wewnętrznych”, sygn. 208, s. 17.

⁴³⁴ Kukiel M., *Wojny napoleońskie*, Warszawa 1927; Staszewski J., *Gwardie Narodowe w czasach Księstwa Warszawskiego*, „Kwartalnik Historyczno – wojskowy” 1929, t. I, s. 99 – 116; Pawłowski B., Warszawa w r. 1809, Poznań 1948.

⁴³⁵ Jan Paweł Łuszczewski herbu Korczak (ur. 26 czerwca 1764 w Skotnikach koło Sochaczewa - zm. 4 lipca 1812) - polski polityk, minister spraw wewnętrznych Księstwa Warszawskiego od 1807.

⁴³⁶ A.G.A.D., R. St. i R. Min., „List Prefekta departamentu warszawskiego do Jaśnie Oświeconego Ministra Spraw Wewnętrznych”, sygn. 208, s. 17 – 28.

⁴³⁷ Franciszek Salezy Nakwaski herbu Prus II Wilczekosy (ur. 1771 – zm. 11 kwietnia 1848 w Warszawie) – prezes Senatu w czasie powstania listopadowego, senator wojewoda i senator kasztelan Królestwa Polskiego, prefekt departamentu warszawskiego Księstwa Warszawskiego, szambelan Stanisława Augusta Poniatowskiego.

się to zrealizować jedynie częściowo. Nie wybrane od 1807 r. składki wynosiły ponad czterdzieści tysięcy złotych⁴³⁸.

Franciszek Nakwaski dostrzegł wyraźnie braki finansowe i organizacyjne Gwardii Narodowej. Zaznaczył, iż nie istniał inny środek na jej sprawne funkcjonowanie, jak tylko solidne pobieranie stosownych kwot podatku forszusowego⁴³⁹. Jednocześnie zaznacza, iż większa efektywność w realizacji tego zadania mogłaby nastąpić w momencie obciążenia najbogatszych klas podatkowych, tak aby trzecia warstwa została uwolniona od ciężaru płacenia kolejnego podatku⁴⁴⁰.

Nadejście Napoleona i powstanie Księstwa Warszawskiego okazało się równoznaczne z wprowadzaniem wielu rozwiązań charakterystycznych dla Cesarstwa Francji⁴⁴¹. Gwardia Narodowa jako organizacja zarządzana centralnie, odpowiadająca za bezpieczeństwo wewnętrzne stanowiła w państwie polskim pewne novum. Na początku zdaje się być niedoceniana. Dopiero dzięki zdobytemu doświadczeniu w trakcie wojny 1809 roku prace nad jej modernizacją nabierają tempa. Okazała się, zgodnie z ogólnymi normami tamtych czasów, organizacją wielofunkcyjną. Próbowano stworzyć z niej odpowiednik „straży granicznej”, ale przede wszystkim używano ją jako pewien rodzaj straży miejskiej⁴⁴². W odróżnieniu od tych formacji Gwardię już na samym początku stworzono jako instytucje centralną. Posiadała ona jednego dowódcę – pułkownika⁴⁴³. Funkcjonowała zgodnie z powszechnie obowiązującymi standardami. Na podstawie powyższych danych należy uznać, iż Gwardia Narodowa była ważnym etapem w rozwoju policji.

THE NATIONAL GUARD OF THE DUCHY OF POLAND IN DOCUMENTS OF THE MINISTRY OF THE POLICE AND THE COUNCIL OF STATE IN THE YEARS 1807-1810

The Napoleonic times is a very important period in the history of the state, for the development of the whole public administration including for the organization responsible for security. For centuries, internal security matters have belonged to basic issues concerning proper functioning of a state. Basic problems that we face nowadays do not principally differ from those from the past ages. This dissertation analyses subject and legal situation of the National Guard basing on the police controls conducted on the order of the Council of State. That organization was permanently underpaid and was unable to perform properly entrusted tasks. Only after 1810 it was possible to overcome financial problems. Other matters such as uniforms, armor still remained a big problem.

Bibliografia

- A.G.A.D., Rada Stanu i Rada Ministrów, Gwardia Narodowa, 1808 - 1810, seria II, sygn. 208
A.G.A.D., Rada Stanu i Rada Ministrów, Gwardia Narodowa, 1810 - 1811, seria II, sygn. 209
Ajnenkiel A., *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791-1997*, Warszawa 2001
Bartel W., Kosim J., Rostocki, *Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego. Akty normatywne władzy najwyższej*, Warszawa 1964
Borucki M., *Konstytucje polskie 1791 – 1997*, Warszawa 2002
Kallas M., *Konstytucja Księstwa Warszawskiego*, Toruń 1971

⁴³⁸ A.G.A.D., Ibidem, sygn. 208, s. 24.

⁴³⁹ Podatek przeznaczony na Gwardię Narodową, oświetlenie miasta oraz ogólną poprawę infrastruktury miasta.

⁴⁴⁰ A.G.A.D., Ibidem, s. 208, s. 25.

⁴⁴¹ M.in. kodeks Napoleona; Patrz Sójka Zielińska K., *Kodeks Napoleona: historia i współczesność*, Warszawa 2007.

⁴⁴² Straż miejska rozumiana jako formacja wojskowa pilnująca porządku publicznego występowała powszechnie. w czasach Rzeczypospolitej Szlacheckiej Obojga Narodów. Podlegały one jedynie miastom, które je zatrudniały.

⁴⁴³ Pierwszy objął tę funkcję Aleksander Potocki i sprawował ją do 6 czerwca 1808. Od tego dnia zastąpił go Piotr Łubieński, który pracował na tym stanowisku do 15 grudnia 1811 roku. Trzecim pułkownikiem Gwardii Narodowej został hr. Józef Krasicki.

Kukiel M., *Wojny napoleońskie*, Warszawa 1927
Gembarzewski B., *Wojsko Polskie. Księstwo Warszawskie*, Kraków 1905
Grochulska B., *Małe państwo wielkich nadziei*, Warszawa 1987
Grochulska B., *Księstwo Warszawskie*, Warszawa 1991
Karpińskiej M., *Złodzieje, agenci, policyjni strażnicy... Przestępstwa pospolite w Warszawie*, Warszawa 1999
Pawłowski B., *Warszawa w r. 1809*, Poznań 1948
Rostocki W., *Korpus w gęsie pióra uzbrojony: urzędnicy warszawscy, ich życie i prawa w Księstwie Warszawskiego i Królestwie Polskim do 1831*, Warszawa 1972
Skarbek F., *Dzieje Księstwa Warszawskiego*, Poznań 1860
Sójka Zielińska K., *Kodeks Napoleona: historia i współczesność*, Warszawa 2007
Staszewski J., *Gwardie Narodowe w czasach Księstwa Warszawskiego*, „Kwartalnik Historyczno – wojskowy” 1929, t. I, s. 99 – 116