

# BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

W numerze:

Ku nowej strategii bezpieczeństwa  
Unii Europejskiej

Chiny – wschodzące mocarstwo

Szefowie służb specjalnych i porządku publicznego  
w administracji publicznej

Wyzwania migracyjne dla Polski

# BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

20

**Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego:  
prof. dr hab. Stanisław Koziej**

Rada Programowa: dr Zdzisław Lachowski (przewodniczący), Marek Ajnenkiel (sekretarz),  
dr Krzysztof Liedel, Łukasz Kulesa, Jarosław Padzik, Paweł Pietrzak

Redaktor Naczelny: dr Zdzisław Lachowski  
Zastępca redaktora naczelnego: Marek Ajnenkiel

Zespół redakcyjny: Monika Biernat, Michał Grzelak, Joanna Kwaśniewska-Wróbel,  
Patrycja Mackowicz, Beata Perkowska (sekretarz), Katarzyna Przybyła, Janusz Tomaszewski,  
Joanna Warchoł

Adres redakcji:  
ul. Karowa 10, 00-315 Warszawa  
Tel.: +48 22 695 18 77  
Faks: +48 22 695 18 63  
E-mail: redakcja@bbn.gov.pl

Projekt graficzny okładki: Rafał Dukaczewski

Wydawca: Biuro Bezpieczeństwa Narodowego  
ul. Karowa 10, 00-315 Warszawa

Numer ISSN 1896-4923

*Redakcja nie zwraca niezamawianych materiałów i zastrzega sobie prawo do dokonywania skrótów.  
Kopiowanie całości bądź części artykułów może się odbywać tylko za zgodą redakcji.*

*Wszystkie artykuły zamieszczone w numerze wyrażają poglądy autorów.*

*Numer zamknięto i oddano do druku w listopadzie 2011 r.*

Skład, korekta, druk i oprawa:  
ARW A. Grzegorzcyk  
www.grzeg.com.pl

# Spis treści

|   |    |
|---|----|
| Słowo wstępne   | 11 |
| <i>Zdzisław Lachowski – Redaktor Naczelny, Zastępca Szefa BBN</i> |    |

## POLITYCZNO-STRATEGICZNE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA

|   |    |
|---|----|
| Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej | 19 |
|---|----|

*Stanisław Koziej*

Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 r. nie odpowiada zadowalająco ani treścią, ani formą potrzebom reagowania na wyzwania i zagrożenia, wobec których stoi Unia Europejska i jej członkowie. Mimo działań podejmowanych od tamtego czasu, w tym zawarcia traktatu lizbońskiego, Unia nie była dotąd w stanie osiągnąć konsensu, który utworzyłby drogę do pełnej realizacji interesów i osiągnięcia celów na tym polu. Kryzys finansowy zamiast mobilizować, utrudnia posunięcia członków UE także w tym zakresie. Stąd postulat bardziej energicznych wysiłków prowadzących do znowelizowanej strategii bezpieczeństwa; na początek – kompleksowego przeglądu stanu rzeczy w tym obszarze.

|   |    |
|---|----|
| Duopol 2020? Stan relacji amerykańsko-chińskich i perspektywy ich rozwoju | 41 |
|---|----|

*Przemysław Pacuła*

Chiny stają się najważniejszym rywalem Stanów Zjednoczonych w walce o pozycję w świecie. Ich działania kolidują z interesami USA, stanowiąc coraz większe wyzwanie dla Waszyngtonu. Jednocześnie zależności ekonomiczne między Stanami Zjednoczonymi a Chinami oraz obecność Pekinu w Radzie Bezpieczeństwa ONZ skazują oba państwa na współpracę. Stąd też wszelkie kwestie sporne powodują jedynie czasowe turbulencje na linii Waszyngton-Pekin, a w interesie obu stron leży dążenie do utrzymania *status quo*. Wzrost potęgi Chin odciąga uwagę USA m.in. od Europy. Jednocześnie, coraz wyraźniejsza obecność Państwa Środka w Europie może oznaczać dla krajów Unii stopniowe uzależnianie od azjatyckiego mocarstwa.

|   |    |
|---|----|
| Biała Księga Obronności Chin – pokojowe deklaracje i realia | 55 |
|---|----|

*Anita Krzyżanowska*

W ostatnich latach Chiny prowadzą politykę odczytywaną przez obserwatorów jako ambicję uzyskania statusu mocarstwa światowego. Rosnąca gospodarcza potęga i wpływ na globalne procesy w świecie rodzą coraz częściej pytanie o aspiracje tego państwa w aspekcie militarnym. Interesujące jest ukazanie na tle ogólnych celów Państwa Środka głównych założeń dokumentu strategicznego Chin w zakresie polityki obronnej – Białej Księgi w dziedzinie obronności z 2010 r., a szczególnie jej adekwatności do rzeczywistych lub domniemyanych intencji Pekinu.

**LEGISLACJA W OBSZARZE BEZPIECZEŃSTWA****Prezydent RP jako gwarant ciągłości władzy państwowej** 77*Janusz Tomaszewski*

Rola gwaranta ciągłości władzy państwowej jest jedną z najważniejszych funkcji prezydenta RP. W ramach jej pełnienia głowa państwa zarządza wybory do Sejmu i Senatu oraz powołuje i przyjmuje dymisję Rady Ministrów. Prezydent w wyjątkowych okolicznościach może decydować o stanie wojny, jak również dysponuje istotnymi kompetencjami w zakresie stanów nadzwyczajnych, ze szczególnym uwzględnieniem stanu wojennego i wyjątkowego. W określonych warunkach dysponuje uprawnieniem do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Znaczenie urzędu prezydenta jako gwaranta ciągłości władzy państwowej podkreśla fakt, że w konstytucji RP szczegółowo opisano procedurę zastępstwa głowy państwa.

**Prawnoustrojowa pozycja ministra obrony narodowej w systemie organów administracji rządowej** 95*Jarosław Padzik*

W ukształtowanym postanowieniami konstytucji RP systemie kierowania administracją rządową pozycja ministra obrony narodowej określona została w sposób dalece zindywidualizowany. Już sama treść ustawy zasadniczej, ustanawiając obowiązkowe pośrednictwo ministra obrony narodowej w sprawowaniu przez prezydenta RP najwyższego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP, wpisuje ten urząd w porządek konstytucyjny. Jednocześnie ustawa o działach administracji rządowej pozostawia w mocy przepisy ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej. W ten sposób minister obrony narodowej, jako jedyny spośród ministrów kierujących działami administracji rządowej, posiada indywidualnie określony status, niezbędny do efektywnego wykonywania zadań w dziedzinie bezpieczeństwa państwa, nałożonych na Rzeczpospolitą Polską postanowieniami jej konstytucji.

**Pozycja szefów służb w sferze bezpieczeństwa pozamilitarnego** 105*Lucjan Bełza*

Analiza przepisów prawnych regulujących działalność służb porządku publicznego oraz służb specjalnych w Polsce dowodzi braku spójnych systemowych rozwiązań w istotnych aspektach ich funkcjonowania, takich jak m.in. zakres kompetencyjny, organizacja pracy czy ścieżka awansowa. Ponieważ od sprawności służb zależy w dużej mierze skuteczność, z jaką realizowane są podstawowe obowiązki administracji publicznej, opisywana sytuacja wymaga modyfikacji rozwiązań organizacyjnych, tak aby umożliwiły optymalną efektywność państwa zarówno w działaniach prewencyjnych, jak i w konfrontacji z występującymi zagrożeniami.

**POZAMILITARNE ASPEKTY BEZPIECZEŃSTWA****Polityka migracyjna państw europejskich a wyzwania migracyjne dla Polski 127***Ewa Mazur-Cieślak*

Na świecie żyje około 214 mln migrantów, którzy stanowią 3 proc. populacji kuli ziemskiej. Nieco ponad 37 proc. światowych migracji odbywa się z kraju rozwijającego się do rozwiniętego, pozostałe migracje dotyczą zmiany miejsca zamieszkania między krajami o podobnym poziomie rozwoju. Legalni i nielegalni imigranci poszukujący lepszego życia w krajach o wyższym poziomie rozwoju jako cel swej migracji najczęściej wybierają USA, a zaraz po nich Europę, którą postrzegają jako kontynent dobrobytu i pokoju. Państwa traktowane przez imigrantów jako docelowe stosują rozmaite polityki imigracyjne: od bardzo dużej otwartości, czego przykładem są kraje skandynawskie, Francja, Niemcy, Wielka Brytania i Irlandia, a do niedawna również Włochy i Grecja, po politykę „zamkniętych drzwi”, typową dla względnie restrykcyjnego ustawodawstwa imigracyjnego nowych państw członkowskich Unii Europejskiej.

**Realizacja ustawy o Karcie Polaka w latach 2008-2011 149**  
– sukces czy porażka?*Michał Wołłejko*

Ponad trzy lata temu weszły w życie przepisy ustawy o Karcie Polaka, mającej w zamyśle ustawodawcy pomóc Polakom zamieszkałym na obszarze byłego ZSRR zachować związki z dziedzictwem narodowym i umożliwić potwierdzenie przynależności do narodu polskiego. Czas, jaki minął od momentu wejścia w życie ustawy, skłania do analizy tego, jak jej przepisy są realizowane i w jakim stanie znajduje się polska diaspora na Wschodzie. Ocena skuteczności funkcjonowania przepisów tego aktu prawnego nasuwa wreszcie pytanie, czy i w jakim stopniu należy podjąć prace nad nowelizacją ustawy, aby rzesze Polaków na Wschodzie mogły w pełni z niej korzystać.

**Technologie i techniki satelitarne: szansa rozwoju dla Polski 159***Czesław Juźwik*

Obserwując problemy, jakie napotyka rozwój sektora kosmicznego w Polsce, można odnieść wrażenie, że świadomość znaczenia wykorzystania przestrzeni kosmicznej jako czynnika stymulującego postęp cywilizacyjny, jest wśród polskich decydentów ograniczona. Tymczasem na świecie trwa niezwykle dynamiczny rozwój rynku produktów i usług satelitarnych, którego obroty sięgają setek miliardów euro. Efektywne wykorzystanie polskiego potencjału naukowo-badawczego i przemysłowego w dziedzinie technologii i technik satelitarnych wymaga zintegrowanego podejścia zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i w ramach Unii Europejskiej. Potrzebne są strategia, adekwatny budżet i skuteczna koordynacja działań.

## Współpraca państw Europy Środkowo-Wschodniej w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego 175

*Kamil Sobczyk*

Potrzeba współpracy energetycznej państw Europy Środkowo-Wschodniej mogłaby wydawać się oczywista. Nie była jednak taka, aż do wybuchu ukraińsko-rosyjskiego konfliktu gazowego w styczniu 2009 r. Kryzys ten stanowił punkt zwrotny w kooperacji krajów regionu. Jednym z jego skutków było stworzenie poczucia wspólnoty interesów wśród państw uzależnionych od rosyjskiego importu. Z tej zbieżności zaś zrodziły się zręby regionalnej współpracy mającej na celu zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego. Wątpliwe jest jednak, aby ten swoisty kooperacyjny *boom* utrzymał się długo w specyficznym środowisku środkowo-wschodniej Europy.

## Biogramy autorów 195

# Table of content

|         |    |
|---------|----|
| Preface | 15 |
|---------|----|

*Zdzisław Lachowski – Editor-in-Chief, Deputy Head of the NSB*

## **POLITICAL AND STRATEGIC ASPECTS OF SECURITY**

|   |    |
|---|----|
| A need to revitalize the EU Security Strategy | 19 |
|---|----|

*Stanisław Koziej*

The 2003 European Security Strategy does not provide satisfying answers either by content or form to the need to respond to the challenges and threats that the European Union and its members are facing. Despite actions undertaken since then, including the Lisbon Treaty's entry into force, the EU has not been able to reach a compromise that would enable it to fully realize its interests and achieve goals in this field. Hence more vigorous efforts are demanded that would lead to an amended security strategy, including, to start with, a complex review of the *status quo* in this respect.

|   |    |
|---|----|
| A 2020 duopoly? Relations between China and the USA and their prospects | 41 |
|---|----|

*Przemysław Pacuła*

China is becoming the USA's most serious competitor for the world power position. The Chinese political, economic and military actions collide with the US interests in Asia, the Middle East and Europe, becoming an increasing growing challenge for the American power. At the same time, economic interdependence of China and the USA as well as China's permanent membership in the UN Security Council draw the countries inevitably to cooperation. Hence all disputes cause only temporary turbulences between Washington and Beijing. Both parties are interested in keeping the *status quo*. The growing power of China draws the United States' attention away from, among others, Europe. At the same time, China's expanding presence on the Old Continent may indicate Europe's gradual political and economic dependency on the Asian power.

|   |    |
|---|----|
| China's Defence White Paper – peaceful declarations and reality | 55 |
|---|----|

*Anita Krzyżanowska*

In recent years China has been conducting policy that was read by the observers as an aspiration to achieve a world power status. Its growing economic might and impact on the global processes more and more often give rise to queries about the military aspirations of that state. It is interesting to put China's main strategic goals as set forth by the document in the field of defence policy – the 2010 Defence White Paper, and particularly its compatibility with Beijing's real or conjectural intentions – against the background of the country's general aims.



**LEGISLATION IN THE SECURITY FIELD****President of Poland – guarantor of the continued state authority 77***Janusz Tomaszewski*

Guaranteeing the state authority continuation is one of the most important functions of the President. Accordingly, the head of state calls parliamentary elections and appoints as well as dismisses the Council of Ministers. Under special circumstances, the President can decide a state of war, and possesses essential competences relating to exigency situations, particularly the state of emergency and martial law. In some conditions, the President is authorized to issue decree-laws. The importance of President's position is also emphasized by the fact that the Polish constitution describes in detail the procedure of his replacement.

**Legal and political position of the Minister of National Defence within the system of government administration bodies 95***Jarosław Padzik*

In the constitutional system of managing government administration, the position of the Minister of National Defence has been highly individualized. Legislating the minister's obligatory assistance (agency) in presidential command over the Armed Forces, the basic law integrates the office into the constitutional order. At the same time, the Act on Government Administration Sectors keeps the provisions of the Act on the Minister of National Defence in force. In this way, Minister of National Defence – the only one among the heads of government sectors – enjoys individually a specified status, necessary to effectively perform tasks relating to the state's security, which are required by the Constitution.

**Positions of heads of the non-military security services 105***Lucjan Belza*

Analysis of legal rules regulating the public order service and the special service in Poland proves the lack of coherent system solutions in the essential aspects of their functioning, such as e.g. the competence scope, labour organization or promotion paths. Because the efficiency of the services determines effective implementation of basic obligations of the public administration, the situation in question requires modifying the organizational solutions in order to optimize governance in relation to both preventive steps and confronting the threats.

**NON-MILITARY ASPECTS OF SECURITY****Migration policies of the European states and the migration challenges for Poland 127***Ewa Mazur-Cieślik*

There are ca. 214 million emigrants around the world, who account for ca. 3% of the world's population. About 37% of world migrations flow from the developing countries to the developed ones, with the remaining lot relating to changing the residence place between countries representing the similar status. Legal and illegal immigrants, while looking for a better life in more developed countries, most often choose the USA, and as the next choice, Europe that is perceived as a continent of peace and prosperity. The target states apply different immigration

policies: openness represented by the Scandinavian countries, France, Germany, Great Britain and Ireland and until recently also Italy and Greece, and the “closed door” policies, typical for relatively restrictive immigrant legislation, in the new member states of the European Union.

## Implementation of the Charter of the Pole in 2008-2011: Success or failure? 149

*Michał Wołłejko*

More than three years ago the Charter of the Pole came into effect with the aim of assisting the Poles living in the former USSR territory in keeping their ties with the national heritage and enable them to confirm their Polish national affiliation. The time that has passed since the act took effect allows us to analyze how the provisions are put in practice and what is the condition of the Polish diaspora in the East. Evaluating the operation of the act, it is worth asking whether and to what extent one should start working on amending the law in order to enable the Poles living in the East to use it to the full.

## Satellite technologies and techniques – a chance for Poland’s development 159

*Czesław Juźwik*

Following the development problems of the space industry in Poland, one might think that the awareness of the importance of the use of space as a factor stimulating civilization progress is limited among Polish decision-makers. Meanwhile, the world market of satellite products and services experiences dynamic development, where the turnover accounts for hundreds of billions of euros. Effective use of Polish research and development as well as the industry potential in the field of satellite technologies and techniques calls for an integrated approach both in Poland and the EU. What Poland needs is a strategy, an adequate budget and the effective coordination of actions.

## Cooperation among the Central and East European states in the field of energy security 175

*Kamil Sobczyk*

One might think that the need for energy cooperation in Central and Eastern Europe is obvious. However, it was not as evident until the outbreak of a Ukrainian-Russian gas conflict in January 2009. This crisis was a turning point in cooperation among the countries of the region. As a result, a sense of interests solidarity among the countries depending on the Russian imports arose. This commonality gave birth to the foundations of regional cooperation aiming at enhancing energy security. Yet, it is doubtful whether the peculiar cooperation boom can last long in the specific environment of East-Central Europe.

## Author’s biographies profiles 195



# Słowo wstępne

Szanowni Czytelnicy,

zamykamy rok 2011 czwartym numerem kwartalnika „Bezpieczeństwo Narodowe”, prezentującym szerokie spektrum wyzwań, przed którymi stoi Polska, jej sojusznicy i partnerzy, a także społeczność międzynarodowa. Tym razem, w pewnym odróżnieniu od poprzednich edycji kwartalnika opublikowanych w tym roku, uwaga jest bardziej skupiona na Polsce i jej otoczeniu, co nie znaczy, że sprawy międzynarodowe umykają naszej uwadze. Będziemy do nich wracać w następujących numerach.

Tradycyjnie rozpoczynamy od polityczno-strategicznych kwestii bezpieczeństwa. Priorytet polskiej prezydencji w drugiej połowie 2011 r. – unijna polityka bezpieczeństwa i obrony – natrafił na niesprzyjający z różnych powodów klimat w Unii Europejskiej i mimo energicznych wysiłków polskiej dyplomacji nie przyniósł oczekiwanego postępu. Kwestii tych – bez względu na napotymane przeszkody – nie należy lekceważyć bądź odkładać na czas lepszej politycznej koniunktury. Kolejne przewodnictwa w Unii w 2012 r. – Danii i Cypru – nie rokują wielkich nadziei (oby było inaczej) na szczególnie intensywne zabiegi w tym zakresie. Trzeba kontynuować szeroką debatę na ten temat, uwzględniając strategię europejskiego bezpieczeństwa. Dlatego też m.in. BBN patronowało międzynarodowej konferencji w Warszawie pt. „Rethinking the European Security Strategy” w październiku 2011 r.

Chiny, ich dalekosiężne zamiary i cele, stanowią przedmiot domysłów oraz licznych analiz reszty świata. W tym kontekście stosunki amerykańsko-chińskie są obiektem krytycznego zainteresowania i zarazem zaniepokojenia społeczności międzynarodowej. Abstrahując od alarmistycznych prognoz i scenariuszy (głównie autorstwa amerykańskich komentatorów), autor analizujący te relacje słusznie zwraca uwagę na aktualny interes obu stron w utrzymaniu *status quo*, co niekoniecznie oznacza kontynuację takiej linii w długiej perspektywie. Przeciwnie, utrzymują się różnice ideologiczne, kulturowe, polityczne, gospodarcze i wojskowe – każda z nich niesie ładunek zapalny w stosunkach dwóch gigantów o asymetrycznych interesach, potencjałach i wizjach. W związku z szybko rosnącym arsenałem wojskowym Chin, towarzysząca mu oficjalna filozofia strategii obronnej – prezentowana w artykule o chińskiej Białej Księdze – stanowi swoiste *pendant* do militar-

nych aspiracji Państwa Środka, które niepokoją już nie tylko jego sąsiadów, ale także innych światowych protagonistów, w tym amerykańskiego rywala.

Polska legislacja w dziedzinie bezpieczeństwa stanowi ważny wkład do umacniania i poczucia tego stanu dzisiaj i w przyszłości. W związku z tym prezentujemy trzy teksty omawiające istotne dla niej kwestie. Analiza roli i miejsca prezydenta w systemie władzy państwa pokazuje zakres i możliwości wpływu urzędu prezydenta na problemy bezpieczeństwa. Z drugiego tekstu, poświęconego ministrowi obrony narodowej, wynika, że minister ten pełni określoną przez konstytucję rolę w kontekście prezydenckiego zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi, a jego status wiąże się ze szczególną prawnoustrojową pozycją w rządzie. Autor kolejnego artykułu wskazuje natomiast na niespójność systemowych rozwiązań w usytuowaniu szefów służb specjalnych i porządku publicznego w Polsce, proponując przy tym szereg modyfikacji organizacyjnych dla usprawnienia ich funkcji zapobiegania oraz zwalczania zagrożeń.

Wśród zagrożeń płynących spoza tradycyjnego obszaru wojskowego jest bomba demograficzna, która tyka również dla Polski, przy czym nie chodzi o groźbę przeludnienia, a przeciwnie – o trendy depopulacyjne, wymagające odpowiedniej wizji i polityki migracyjnej zarówno w kontekście wyjazdów Polaków za granicę, jak i napływu do kraju przedstawicieli innych nacji. Jest to ogromne wyzwanie, na które Polska nie jest z różnych powodów zadowolająco przygotowana. Jak zauważa autorka – strusia polityka i odkładanie problemu na „lepszy moment” nie złagodzi, a raczej zaostrzy nadchodzący kryzys demograficzny. W nawiązaniu do tej kwestii kolejny analityk Biura podejmuje się oceny realizacji Karty Polaka wobec rodaków na Wschodzie, wskazując na różnej natury problemy i przeszkody oraz stwierdzając słabe szanse na ewentualne wypełnienie przez nich luki ludnościowej i ekonomicznej wynikających z emigracji rzesz Polaków na Zachód.

Problematyka kosmiczna nie jest zbyt popularna w Polsce. Autor artykułu o szansach stwarzanych przez technologie i techniki satelitarne przekonuje, że istota rzeczy tkwi raczej w biurokratycznym oporze i mitrzędze niż w braku wiedzy na temat korzyści, jakie daje ten obszar działalności. Dla szybkiego stworzenia w Polsce skutecznego i rentownego systemu zarządzania sprawami sektora kosmicznego konieczne są narodowa wizja strategii, zintegrowane podejście oraz adekwatny budżet.

Ostatnia pozycja w kwartalniku to powrót do problematyki bezpieczeństwa i współpracy energetycznej, tym razem w środkowo-wschodniej Europie. Uzależnienie od importu rosyjskich węglowodorów spowodowało

po kilku kryzysach i konfliktach potrzebę ściślejszej współpracy zainteresowanych krajów. Dotyczy to dynamicznego rozwoju linii przesyłowych produkcji oraz magazynowania ropy i gazu w celu lepszej dywersyfikacji źródeł podaży, a dzięki temu radykalnego ograniczenia uzależnienia od jednego producenta i dostawcy. Autor stawia jednak tezę, że dalsza współpraca i integracja krajów regionu w tej dziedzinie nie musi być oczywistością i może osłabnąć po osiągnięciu zamierzonego celu.

Życząc Państwu przyjemnej i pozytywnej lektury, łączymy świąteczne powinszowania i własne oczekiwanie na jeszcze lepsze relacje z Czytelnikami w nadchodzącym 2012 r.

*Zdzisław Lachowski  
Redaktor Naczelny  
Zastępca Szefa BBN*



# Preface

Dear Readers,

Closing the year with this fourth issue of the 2011 „National Security” quarterly, we provide a broad range of challenges which confront Poland, its allies and partners as well as the international community. This time, a bit differently from the previous issues published this year, our attention is focused more on Poland and its surroundings, which does not mean that international affairs escape our attention. We will return to them in the next editions.

Traditionally, we start from political and strategic security issues. The priority of the Polish Presidency in the second half of 2011 – the EU security and defence policy – stumbled across the adverse, for many reasons, climate in the European Union and despite vigorous efforts undertaken by the Polish diplomacy, has not progressed as expected. Those issues – regardless of encountered obstacles – should not be ignored or put off until a more favorable political situation occurs. The 2012 presidencies in the EU – held by Denmark and Cyprus – do not show much promise (hopefully life proves otherwise) for particularly intensive efforts in this respect. We have to continue a broad debate on the subject, including the European security strategy. Therefore, in October 2011 the NSB provided its patronage of an international conference held in Warsaw entitled “Rethinking the European Security Strategy”.

China, its long-range goals and intentions have been the subject of speculations and numerous analyses conducted elsewhere around the world. In this context, Chinese-US relations have been generating critical interest and at the same time concerns have been voiced by the international community. The alarming prognoses and scenarios (produced mainly by American commentators) notwithstanding, while analyzing those relations the author rightly indicates the current interest of both parties in maintaining the *status quo*, which not necessarily means that this line will continue in the long-term run. On the contrary, the ideological, cultural, political, economic and military differences persist, each of them potentially explosive for relations between the two giants that represent asymmetric interests, potentials and visions. China’s fast growing military arsenal and the accompanying official



defence strategic philosophy – presented in the other article about China's 2010 White Paper – is a *sui generis* pendant to the country's military aspirations, which are the source of concerns not only for its neighbors but also for other world protagonists, including the American rival.

The Polish security-related legislation is an important contribution to strengthening the condition and sense of security today and in the future. Consequently, we feature three texts that discuss essential issues relating to that field. Analysis of the role and position of the President's office within the state authority system demonstrates the scope and capacities of the head of state to influence the security problems. The second article, dedicated to the position of minister of national defence, shows that playing the role specified by the constitution in relation to the President's authority over the Armed Forces, the minister's status is connected with the specific legal system and political position in the government. The author of the third chapter in this section indicates the incoherent system solutions in situating the heads of special and public order services in Poland, while suggesting several organizational modifications aimed at improving their functions in preventing and fighting threats.

Among threats coming from outside the traditional military area, there is a demographic bomb, which is ticking also for Poland; yet, we do not mean the threat of overpopulation, on the contrary – these are the depopulation trends that require a proper migration vision and policy, both in relation to Poles emigrating abroad and the flow of other nationalities coming to our country. This is a considerable challenge and Poland, for several different reasons, has not yet got prepared for it adequately. As the author notes, an ostrich approach and shying away from the problem until a “more opportune time” comes will not ease, but rather exacerbate the coming demographic crisis. Referring to the above-mentioned issue, another Bureau's analyst takes on evaluating the implementation of the Charter of the Pole with regard to our compatriots living in the East. He points to various problems and obstacles and asserts that the chances for the potential fulfilling by them of the population and economic gap resulting from the emigration by many Poles to the West are poor.

Space issues are not very popular in Poland, nevertheless, while analyzing the chances offered themselves by the satellite technologies and techniques, the next author persuades that it is rather bureaucratic resistance and obstacles than lack of the knowledge of benefits that are critical in this regard. In order to quickly create an effective and profitable system managing the space

industry in Poland, the national vision of strategy, an integrated approach and a satisfactory budget are needed.

The last article in the quarterly brings us back to the cooperation and security in energy issues, this time in Central and Eastern Europe. Dependence on the Russian hydrocarbons has resulted, after several crises and conflicts, in the need of tighter cooperation between the interested countries. The cooperation concerns the dynamic development of gas and oil transportation lines, production and storage in order to better diversify the supply sources, and therefore, the radical limitation of dependency on one producer and supplier alike. Eventually, the author advances a thesis that further cooperation and integration of the region countries in this field might not be that obvious and could subside after the goal is achieved.

Wishing you pleasant and useful reading, we would also like to wish you a happy season holiday and use this opportunity to add our own wishes for even better relations with our Readers in the coming 2012.

*Zdzisław Lachowski*  
*Editor-in-Chief*  
*Deputy Head of the NSB*



# Potrzeba nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej

STANISŁAW KOZIEJ

Europejska Strategia Bezpieczeństwa z 2003 r. nie odpowiada zadowalająco ani treścią, ani formą potrzebom reagowania na wyzwania i zagrożenia, wobec których stoi Unia Europejska i jej członkowie. Mimo działań podejmowanych od tamtego czasu, w tym zawarcia traktatu lizbońskiego, Unia nie była dotąd w stanie osiągnąć konsensu, który utorowałby drogę do pełnej realizacji interesów i osiągania celów na tym polu. Kryzys finansowy zamiast mobilizować, utrudnia posunięcia członków UE także w tym zakresie. Stąd postulat bardziej energicznych wysiłków prowadzących do znowelizowanej strategii bezpieczeństwa; na początek – kompleksowego przeglądu stanu rzeczy w tym obszarze.

Europa stoi przed poważnymi wyzwaniami politycznymi, gospodarczymi i społecznymi, z którymi musi sobie radzić. Podstawowym warunkiem skutecznego im sprostania jest bezpieczeństwo. Dlatego też w ramach Unii Europejskiej nadchodzi czas zainicjowania przeglądu obowiązującej strategii bezpieczeństwa prowadzącego do jej nowelizacji. Przemawia za tym wiele argumentów.

Zmienia się nie tylko Europa. Całe otoczenie strategiczne Polski ewoluuje. W wymiarze globalnym jest to wyraźna tendencja przenoszenia się strategicznego punktu ciężkości na obszar Azji, ze wzrostem znaczenia Chin i Indii<sup>1</sup>. Tam z pewnością swoją uwagę koncentrować będą, kosztem Europy, Stany Zjednoczone. Nie pozostanie to też bez wpływu na strategię Rosji. Ostatnie wydarzenia w Afryce kolejny raz potwierdzają, że w bezpośrednim sąsiedztwie Europy istnieją poważne źródła ryzyka dla bezpieczeństwa Polski<sup>2</sup>.

Należy zaznaczyć, że nowe zagrożenia mają charakter niekoniecznie tradycyjny, polityczno-militarny. Coraz większego znaczenia nabierają niemilitarne, w tym transnarodowe, asymetryczne wymiary bezpieczeństwa:

<sup>1</sup> *China and India, 2025. A Comparative Assessment*, RAND Corporation 2011.

<sup>2</sup> S. Fischer, E. Lannon, *The ENP Strategic Review: the EU and its Neighbourhood at a Crossroads*, EUISS, maj 2011.

migracje i ich konsekwencje, terroryzm, bezpieczeństwo energetyczne, cyberbezpieczeństwo itp.<sup>3</sup>.

Niewątpliwie obowiązująca strategia bezpieczeństwa UE odegrała pozytywną rolę w ostatnich latach jako podstawa strategicznego organizowania się Unii w obliczu problemów bezpieczeństwa<sup>4</sup>. Jednakże w praktyce strategia ta została w niewielkim stopniu wdrożona. Trzeba nie tylko dostosować treść strategii do obecnych i przyszłych warunków środowiska bezpieczeństwa. Należy także ustanowić bardziej konkretne i precyzyjne mechanizmy jej implementacji. Być może użyteczne w tym względzie byłoby spożytkowanie pozytywnych doświadczeń z prac nad strategią NATO (np. powołanie „grupy mędrców” dla opracowania projektu dokumentu).

Gdyby taki przegląd strategiczny rozpoczął się w miarę szybko i zakończył opublikowaniem białej księgi Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE np. w przyszłym roku, to w 2013 r. – czyli w dziesięciolecie jej pierwszego ustanowienia – można byłoby znowelizować i przyjąć nową europejską strategię bezpieczeństwa.

Unia Europejska potrzebuje impulsu we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony. Zmiany muszą nosić znamiona konstrukcji strategicznej. Warto rozpocząć szerszą dyskusję na ten temat. Taki też jest cel niniejszej publikacji. Dokonuje się w niej w pierwszej kolejności przeglądu głównych treści strategii, aby następnie sformułować pewne uwagi co do niektórych ustaleń – zwłaszcza w kontekście polskich interesów narodowych.

## GŁÓWNE TREŚCI STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ

Dokument rozpoczyna się konstatacją, że Europa nigdy nie była w tak dobrej kondycji, tak bezpieczna i wolna, jak obecnie. Po pełnej przemocy pierwszej połowie XX w. nastąpił rzadki w historii Europy okres pokoju i stabilności.

Wskazuje się, że główną rolę odegrało w tym utworzenie Unii Europejskiej. To ona zmieniła relacje między państwami europejskimi i życie ich obywa-

<sup>3</sup> M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne bezpieczeństwa państw obszaru euroatlantyckiego*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2007.

<sup>4</sup> Omówienie szerszego tła kształtowania się europejskiej polityki i strategii bezpieczeństwa po II wojnie światowej – zob. R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004; S. Parzymies (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

teli. Kraje europejskie zobowiązały się do pokojowego rozstrzygnięcia swych sporów oraz do współpracy w ramach wspólnych instytucji. W tym czasie poszerzanie sfery panowania prawa i demokracji prowadziło do przekształcania reżimów autorytarnych w bezpieczne, stabilne i dynamicznie rozwijające się systemy demokratyczne. Proces sukcesywnego poszerzania Unii Europejskiej czyni realną wizję Europy jako kontynentu zjednoczonego i pokojowego.

Szczególną rolę w integracji i zapewnieniu bezpieczeństwa stale odgrywają, zwłaszcza poprzez NATO, Stany Zjednoczone Ameryki. W następstwie wygrania zimnej wojny uzyskały one dominującą pozycję głównego mocarstwa militarnego. Jednakże dzisiaj żadne państwo w pojedynkę nie jest w stanie poradzić sobie ze złożonymi problemami współczesnego świata.

Mimo wyraźnie pozytywnych tendencji po zakończeniu zimnej wojny, Europa wciąż stoi w obliczu wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa. Wybuch konfliktu na Bałkanach przypominał, że wojny nie znikły ze Starego Kontynentu. Przez ostatnią dekadę żaden region świata nie ustrzegł się konfliktów, jednak większość z nich była raczej konfliktami wewnątrz państw niż między państwami, a ofiarami w przeważającej mierze byli cywile.

Strategia podkreśla, że rozwijająca się Unia Europejska – jako grupa 25 państw (obecnie 27 – przyp. red.) z ponad 450 milionami ludności i 1/4 światowego produktu narodowego brutto oraz z szerokim zestawem instrumentów – jest niewątpliwie ważnym podmiotem w skali globalnej. W ostatniej dekadzie europejskie siły zbrojne działały poza granicami swych państw w tak odległych miejscach, jak Afganistan, Timor Wschodni lub Kongo. Wzrastająca zbieżność interesów europejskich oraz wzrost wzajemnej solidarności czynią Unię Europejską coraz bardziej wiarygodnym i efektywnym aktorem międzynarodowym. Z tego względu Europa powinna być gotowa brać na siebie część odpowiedzialności za bezpieczeństwo globalne oraz budowanie lepszego świata.

Bazując na takich generalnych założeniach wyjściowych w kolejnych trzech częściach dokumentu omawia się środowisko bezpieczeństwa, z uwzględnieniem globalnych wyzwań i najważniejszych zagrożeń, oraz cele strategiczne i zasadnicze implikacje dla Europy. Przez cały dokument przebiega myśl, że bezpieczeństwo jest pierwszym i koniecznym warunkiem rozwoju Europy.

Co do środowiska bezpieczeństwa to podkreśla się pozytywne i negatywne skutki otwartości i poszerzonej współpracy międzynarodowej, w której w coraz większym stopniu uczestniczą organizacje pozarządowe. Zwiększa

to zależność Europy od wzajemnie powiązanej infrastruktury transportowej, energetycznej, informacyjnej i innej.

Bezpieczeństwo jest warunkiem rozwoju. Konflikty nie tylko niszczą infrastrukturę, także socjalną, ale też sprzyjają przestępczości, hamują inwestycje i uniemożliwiają normalny rozwój ekonomiczny. Duża liczba krajów i regionów zagrożona jest ryzykiem wpadnięcia w spiralę konfliktów, kryzysów i ubóstwa.

Istotnym czynnikiem wpływającym na niepokoje i ruchy migracyjne w niektórych regionach może być rywalizacja o zasoby naturalne – zwłaszcza wodę, które dodatkowo mogą być spotęgowane skutkami zmian klimatycznych, w tym efektem cieplarnianym.

Powodów do obaw może dostarczać energetyczne uzależnienie Europy. Kontynent ten jest bowiem największym światowym importerem ropy i gazu. Import zaspokaja ok. 50 proc. dziennego zużycia energii. W 2030 r. wskaźnik ten wzrośnie do 70 proc. Większość importu energii pochodzi z Zatoki Perskiej, Rosji i Afryki Północnej.

W odniesieniu do kluczowych zagrożeń stwierdza się na wstępie, że agresja na dużą skalę przeciwko jakemukolwiek państwu Unii Europejskiej jest obecnie nieprawdopodobna. Zamiast tego wskazano, że Europa stoi w obliczu zagrożeń bardziej zróżnicowanych, mniej widocznych i trudniejszych do przewidzenia. Zalicza się do nich terroryzm, proliferację broni masowego rażenia, konflikty regionalne, upadek państw oraz przestępczość zorganizowaną.

Terroryzm stanowi rosnące zagrożenie strategiczne dla całej Europy. Ruchy terrorystyczne dysponują dużymi zasobami, utrzymują sprawne systemy łączności i komunikacji oraz są zdecydowane stosować nieograniczoną przemoc dla wyrządzenia masowych strat i szkód. Obecnie fala terroryzmu ma wymiar globalny i bardzo często łączy się z ekstremizmem religijnym<sup>5</sup>. Jego przyczyny są zróżnicowane. Są wśród nich następstwa kryzysów modernizacyjnych, kulturalnych, społecznych i politycznych oraz alienacji młodych ludzi żyjących w obcych dla nich społecznościach. Zjawisko to jest

<sup>5</sup> Warto zauważyć, że podobną ocenę krótko po tym sformułowali Rosjanie, mówiąc o nowym typie terroryzmu, który jest nie tyle motywowany politycznie, co inspirowany przez fanatyczny ekstremizm i brutalne dążenie do zabijania. Zob. wypowiedź byłego ministra obrony Federacji Rosyjskiej w Londyńskim Międzynarodowym Instytucie Studiów Strategicznych 13 lipca 2004 r. S. Ivanov, *Russia-NATO: Strategic Partners in Response to Emergent Threats*, „Russia Weekly”, 15 lipca 2004 r., <http://www.cdi.org/russia/314-15.cfm> (dostęp: 15 listopada 2011 r.) Na ten temat patrz także: W. Malendowski (red.), *Spory – konflikty zbrojne – terroryzm. Dysfunkcjonalne czynniki współczesnych stosunków międzynarodowych*, Uniwersytet Adama Mickiewicza, Poznań 2006.

także częścią społeczeństwa europejskiego<sup>6</sup>. Europa jest zarówno celem, jak i bazą takiego terroryzmu.

Proliferacja broni masowego rażenia jest potencjalnie największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa europejskiego. Świat wstępuje w nowy i niebezpieczny okres możliwego zwiększenia wyścigu tego typu zbrojeń, zwłaszcza na Bliskim Wschodzie. Rozwój nauk biologicznych może zwiększyć w nadchodzących latach potencjał broni biologicznej. Poważnym niebezpieczeństwem mogą być także ataki za pomocą materiałów chemicznych i radiologicznych. Potęguje je jeszcze bardziej rozprzestrzenianie się technologii raketowych, które wprowadzają nowy element niestabilności oraz zwiększają dodatkowo ryzyko dla Europy<sup>7</sup>.

Najczarniejszym scenariuszem byłoby oczywiście uzyskanie broni masowego rażenia przez terrorystów. Wówczas nawet małe grupy mogłyby powodować zniszczenia na skalę dostępną kiedyś jedynie dla państw i ich sił zbrojnych.

Na bezpieczeństwo europejskie wpływają bezpośrednio i pośrednio konflikty regionalne – zarówno te odległe (Kaszmir, Region Wielkich Jezior Afrykańskich i Półwysep Koreański), jak i bliskie – przede wszystkim na Bliskim Wschodzie. Konflikty te naruszają stabilność regionalną, niszczą ludzkie życie i infrastrukturę, zagrażają mniejszościom oraz prawom człowieka, mogą prowadzić do ekstremizmu, terroryzmu, upadku państw i zorganizowanej przestępczości, a także inspirować starania o dostęp do broni masowego rażenia.

Zły system rządów (korupcja, nadużywanie władzy, słabe instytucje i brak przewidywalności) oraz konflikty wewnętrzne dezorganizują państwa od wewnątrz i w wielu przypadkach prowadzą do upadku państwowości (*vide* Somalia, Liberia i Afganistan). Załamaniu państwa mogą towarzyszyć takie zagrożenia, jak terroryzm i zorganizowana przestępczość. Upadek państw jest zjawiskiem alarmującym, które osłabia porządek światowy i wzmacnia niestabilność regionalną.

Europa jest jednym z głównych celów przestępczości zorganizowanej. To zagrożenie wewnętrzne ma także ważny wymiar zewnętrzny: istotną część

<sup>6</sup> Zob. np. O. Roy, *The Challenges of Euro-Islam*, w: A. Garfinkle (red.), *A Practical Guide to Winning the War on Terrorism*, Hoover Institution Press Publication, sierpień 2004. Także: T.R. Aleksandrowicz, *Terroryzm międzynarodowy*, WAIp, Warszawa 2008; S. Wojciechowski, *Terroryzm na początku XXI wieku*, OW Branta, Bydgoszcz–Poznań 2011.

<sup>7</sup> Okazuje się, że zagrożenie raketowe ze strony nieprzewidywalnych podmiotów, jak np. Korea Północna i Iran, staje się coraz bardziej realne. *Nuclear Posture Review Report*, USA Departament Obrony USA, kwiecień 2010.



aktywności gangów przestępczych stanowi transgraniczny nielegalny przerzut narkotyków, broni, kobiet i emigrantów. Może to mieć związek z terroryzmem. Takie działania kryminalne łączą się często ze słabościami państw upadających (np. produkcją narkotyków) i wpływają na konflikty w innych częściach świata. Osłabiają zarówno praworządność, jak i porządek społeczny. W skrajnych przypadkach zorganizowana przestępczość może zdominować struktury państwowe.

Przechodząc do celów strategicznych, konstatuje się, że współczesny świat oferuje zarówno pomyślnie perspektywy, jak i bardzo niebezpieczną przyszłość. Która opcja się zmaterializuje, zależy częściowo od działania państw i ich przywódców lub zarówno przywódców, jak i obywateli. Najogólniej rzecz biorąc, Europa musi zarówno myśleć globalnie, jak i działać lokalnie. Z myślą o zapewnieniu bezpieczeństwa europejskiego strategia proponuje trzy podstawowe cele strategiczne: przeciwdziałanie zagrożeniom, budowanie bezpieczeństwa w bezpośrednim sąsiedztwie, a także wzmocnienie ładu międzynarodowego opartego na efektywnym multilateralizmie.

Unia Europejska zdecydowanie przeciwdziała zagrożeniom. Jako przykłady mogą służyć: reakcja na atak terrorystyczny na USA dokonany 11 września 2001 r., wieloletnie wysiłki antyproliferacyjne czy też pomoc w opanowywaniu konfliktów regionalnych (Bałkany, Afganistan i Kongo).

Zwalczanie zagrożeń musi uwzględniać to, że w erze globalizacji przestrzennie odległe zagrożenia mogą okazać się równie niebezpieczne, jak te w bezpośrednim sąsiedztwie. Np. nuklearna aktywność Korei Północnej, ryzyko nuklearne w Azji Południowej czy też proliferacja broni masowego rażenia na Bliskim Wschodzie jednakowo dotyczą Europy. Działania terrorystów i przestępców mogą dzisiaj obejmować cały świat. Ponadto globalna łączność zwiększa wrażliwość Europy na konflikty regionalne i tragedie ludzkie niezależnie od tego, w jakim zakątku świata się dzieją.

Tradycyjna koncepcja samoobrony wywodziła się z uwzględniania niebezpieczeństwa inwazji na terytorium państwa. W stosunku do nowych zagrożeń pierwsza linia obrony będzie często musiała przebiegać poza własnymi granicami. Nowe zagrożenia są dynamiczne. Ryzyko proliferacji wzrasta wraz z upływem czasu; sieci terrorystyczne pozostawione w spokoju stają się coraz bardziej niebezpieczne. Upadek państw i zorganizowana przestępczość rozprzestrzeniają się w razie braku reakcji. Oznacza to, że Unia Europejska musi być gotowa do działania, zanim pojawi się kryzys. Na zapobieganie konfliktom i zagrożeniom nigdy nie jest za wcześnie.

W przeciwieństwie do zmasowanych i jasno określonych zagrożeń z czasu zimnej wojny żadne z nowych zagrożeń nie jest czysto militarne. Z żadnym z nich nie można sobie również poradzić środkami wyłącznie militarnymi. Każde wymaga zestawu różnych instrumentów. Proliferację można powstrzymać przez kontrole eksportu oraz polityczne, ekonomiczne i inne naciski. Do zwalczania terroryzmu potrzebna może być mieszanka środków wywiadowczych, policyjnych, sądowniczych, wojskowych i innych. W państwach upadłych mogą być potrzebne siły wojskowe do zaprowadzenia porządku i środki pomocy humanitarnej, aby opanować bieżący kryzys. Konflikty regionalne wymagają rozwiązań politycznych, ale w okresie pokonfliktowym mogą być konieczne zarówno środki militarne, jak i policyjne. Dla wsparcia odtworzenia władzy cywilnej przydatne mogą być instrumenty ekonomiczne oraz cywilne środki reagowania kryzysowego. Unia Europejska jest predestynowana do radzenia sobie z takimi wielowymiarowymi sytuacjami.

Drugi cel strategiczny Unii Europejskiej to budowanie bezpieczeństwa w bezpośrednim sąsiedztwie. Nawet w erze globalizacji geografia jest wciąż istotna. W europejskim interesie leży, aby państwa sąsiednie były bezpieczne i spokojne. Ponieważ poszerzająca się Unia Europejska przybliża się do rejonów niespokojnych, ważne jest aktywne wspieranie kształtowania się sprawnie rządzonych państw w Europie Wschodniej i na obrzeżach Morza Śródziemnego. Znaczenie tego procesu najlepiej ilustrują Bałkany.

Nie jest w interesie Unii Europejskiej, aby jej powiększanie tworzyło nowe linie podziału. Potrzebne jest rozciągnięcie korzyści ze współpracy ekonomicznej i politycznej na państwa Europy Wschodniej, przy równoczesnym rozwiązywaniu istniejących tam problemów politycznych<sup>8</sup>. Należy wzmocnić i uaktywnić zainteresowanie problemami Kaukazu Południowego, który będzie również regionem sąsiednim<sup>9</sup>.

Strategicznym priorytetem dla Europy jest rozwiązanie konfliktu palestyńsko-izraelskiego. Bez tego szanse na poradzenie sobie z innymi problemami bliskowschodnimi są raczej małe. Interesy Unii Europejskiej wymagają także bardziej efektywnej współpracy z partnerami śródziemnomorski-

<sup>8</sup> O europejskiej polityce w stosunku do Europy Wschodniej – patrz: A. Huff, *The Role of EU Defence Policy in the Eastern Neighbourhood*, EUISS, maj 2011.

<sup>9</sup> Analiza tych kwestii zob: *The South Caucasus: A Challenge for the EU*, „Chaillot Paper”, EUISS, Paryż, grudzień 2003, a także – w nieco innym kontekście – M. Aydin, *Europe's Next Shore: the Black Sea Region After EU Enlargement*, „Occasional Paper”, EUISS, Paryż, lipiec 2004.

mi w ramach procesu lizbońskiego. Powinno się również rozważyć szersze zaangażowanie się we współpracę ze światem arabskim<sup>10</sup>.

W erze globalizacji bezpieczeństwo Europy w coraz większym stopniu zależy od efektywnego systemu wielostronnego. Wzmacnianie społeczności międzynarodowej, rozwój dobrze funkcjonujących instytucji międzynarodowych oraz ładu międzynarodowego opartego na prawie – to cele Unii Europejskiej.

Unia Europejska jest zdecydowana przestrzegać prawa międzynarodowego i je rozwijać. Fundament stosunków międzynarodowych stanowi Karta Narodów Zjednoczonych. Główna odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa spoczywa na Radzie Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych. Europejskim priorytetem jest wzmacnianie ONZ i wyposażanie jej w instrumenty zapewniające efektywne wywiązywanie się ze swoich obowiązków.

Unia Europejska jest zainteresowana skutecznością organizacji międzynarodowych, zasad i traktatów i dlatego musi być gotowa do działania, jeżeli są one naruszane.

W strategii podkreśla się także duże znaczenie innych organizacji międzynarodowych o zasięgu światowym i regionalnym. Wskazuje się, że jednym z kluczowych elementów systemu międzynarodowego są stosunki transatlantyckie. Mają one nie tylko bilateralny charakter, ale wzmacniają całą społeczność międzynarodową. Istotnym wyrazem tych stosunków jest współpraca w ramach NATO.

Warunkiem ładu międzynarodowego opartego na prawie jest adekwatność przyjętych regulacji do rozwoju takich zjawisk, jak np. proliferacja broni masowego rażenia, terroryzm lub ocieplenie globalne. Doświadczenie europejskie wykazuje, że ważnym czynnikiem zwiększenia bezpieczeństwa może być rozwijanie środków budowy zaufania oraz kontrola zbrojeń. Instrumenty takie mogą wносить istotny wkład w bezpieczeństwo i stabilność w bliższym i dalszym otoczeniu Europy.

Jakość społeczności międzynarodowej zależy od jakości władzy i ustrojów państwowych, które są ich podstawą. Najlepszą ochroną w kontekście

<sup>10</sup> Coraz częściej mówi się o konieczności szerszego zaangażowania się Zachodu, w tym Europy, w bezpieczeństwo na obszarze tzw. Większego Bliskiego Wschodu – przestrzeni od Maroka do Pakistanu. Zob. np. A.H. Cordesman, *Western Security Efforts and the Greater Middle East*, w: *The U.S. and NATO. An Alliance of Purpose*, eJournal USA, U.S. Foreign Policy Agenda, czerwiec 2004, s. 34-40. Także: M. Ortega, *Options for the Greater Middle East*, EU Institute for Security Studies, Paryż, maj 2004. Również: R.D. Asmus, L. Diamond, M. Leonard, M. McFaul, *A Transatlantic Strategy to Promote Democratic Development in the Broader Middle East*, „The Washington Quarterly”, wiosna 2005.

bezpieczeństwa europejskiego jest świat dobrze rządzonych państw demokratycznych. Dlatego najefektywniejszymi sposobami wzmocnienia ładu międzynarodowego jest promowanie dobrego rządzenia, wspieranie reform społecznych i politycznych, zwalczanie korupcji i nadużyć władzy, ustanawianie rządów prawa oraz ochrona praw człowieka. Skutecznym narzędziem promowania reform może być polityka handlowa i rozwojowa (rozwoju ekonomicznego). Unia Europejska i jej członkowie są dobrze przygotowani do realizacji tego typu zadań.

Pewna liczba krajów znalazła się poza granicami społeczności międzynarodowej. Niektóre wybrały izolację, inne uporczywie naruszają powszechnie przyjęte normy. Wskazane byłoby, aby takie kraje powróciły do społeczności międzynarodowej i Unia Europejska powinna być gotowa do ich wspierania. Natomiast kraje, które nie są skłonne tego uczynić, powinny zrozumieć, że muszą za to płacić określoną cenę, włączając w to pogorszenie relacji z Unią Europejską.

Mówiąc o implikacjach politycznych dla Europy, konstatuje się, że Unia Europejska dokonała w ostatnich latach znacznego postępu w zakresie polityki zewnętrznej i reagowania kryzysowego. Dysponuje instrumentami, które mogą być efektywnie użyte, co wykazała m.in. na Bałkanach. Aby jednak w pełni wykorzystać swój potencjał, musi być jeszcze bardziej aktywna i spójna wewnętrznie, musi dysponować lepszymi zdolnościami i współpracować z innymi podmiotami międzynarodowymi.

Większa aktywność w dążeniu do osiągnięcia celów strategicznych dotyczy pełnego spektrum instrumentów opanowywania kryzysów i zapobiegania konfliktom, włączając w to działania polityczne, dyplomatyczne, wojskowe i cywilne oraz handlowe i rozwojowe. Aktywne polityki postępowania są niezbędne do przeciwstawiania się nowym i dynamicznym zagrożeniom. Konieczne jest rozwijanie takiej kultury strategicznej<sup>11</sup>, która sprzyjać będzie podejmowaniu zawczasu szybkich oraz – gdyby to okazało się niezbędne – zdecydowanych i silnych interwencji.

Unia Europejska powinna być zdolna do prowadzenia jednocześnie kilku operacji, ze zwróceniem szczególnej uwagi na operacje z użyciem środków zarówno wojskowych, jak i cywilnych. Winna zwiększyć możliwości swe-

<sup>11</sup> Kultura strategiczna to – jak definiuje ją C. Gray – „[...] społecznie uformowane i kształtowane założenia, utarte nawyki myślenia, tradycje i preferowane metody działania [...] bardziej lub mniej charakterystyczne dla danej geograficznie określonej społeczności bezpieczeństwa”. J.B. Bartholomew Jr (red.), R.C. Nation, *Regional Studies in a Global Age*, w: *U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy*, Carlisle, lipiec 2004, s. 59.

go współdziałania i wsparcia operacji ONZ. Musi być zdolna do działania w odpowiednim czasie – zanim dany kraj pogrąży się w kryzysie, kiedy tylko wykryte zostaną oznaki proliferacji broni masowego rażenia lub zanim pojawi się katastrofa humanitarna. Działania prewencyjne mogą zapobiec dużo poważniejszym problemom w przyszłości. Unia Europejska, przyjmując na siebie większą odpowiedzialność i działając energiczniej, będzie mogła odgrywać większą rolę polityczną.

W zasięgu możliwości jest Europa dysponująca większymi zdolnościami działania, chociaż upłynie sporo czasu, zanim osiągnie pełny potencjał. Konieczne jest wydzielenie większych zasobów na obronę i efektywniejsze ich wykorzystanie dla przekształcania sił zbrojnych w bardziej elastyczne, mobilne i zdolne do przeciwstawiania się nowym zagrożeniom<sup>12</sup>.

Europa potrzebuje także zwiększonych możliwości wykorzystywania środków cywilnych w sytuacjach kryzysowych i pokryzysowych<sup>13</sup>. Dotyczy to m.in. silniejszej dyplomacji, co można uzyskać przez łączenie wysiłków narodowych z wysiłkami instytucji europejskich, a także poprawiania wymiany danych wywiadowczych między państwami członkowskimi Unii Europejskiej i jej partnerami<sup>14</sup>.

Wraz ze wzrostem zdolności działania potrzebne będzie myślenie kategoriami szerszych niż dotąd misji. Może to obejmować połączone operacje rozbrojeniowe, wsparcie państw trzecich w walce z terroryzmem, a także w reformowaniu sektora bezpieczeństwa, jako elementu szerszej przebudowy instytucjonalnej.

<sup>12</sup> W ramach sił zbrojnych państw europejskich jedynie 3-4 proc. stanowią siły zdolne do szybkiego rozwinięcia i prowadzenia operacji ekspedycyjnych. *European Defense Integration: Bridging the Gap Between Strategy and Capabilities*, Center for Strategic and International Studies, Waszyngton 2005, s. 19.

<sup>13</sup> Niektórzy eksperci unijni proponują sformowanie cywilno-wojskowych sił tego typu (o liczebności 15 tys., z czego 1/3 stanowiliby specjaliści cywilni). Zob. *A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, Barcelona, 15 września 2004 r., [http://www.cidob.org/es/content/download/2601/21895/file/Human\\_Security\\_Report\\_Full.pdf](http://www.cidob.org/es/content/download/2601/21895/file/Human_Security_Report_Full.pdf) (dostęp: 15 listopada 2011 r.). O potrzebie i propozycji takiego właśnie cywilno-wojskowego podejścia do konstruowania wielonarodowego systemu sił i środków działania w obliczu nowych jakościowo warunków pisałem już w 1998 r., proponując, aby w skład sojuszniczego systemu bezpieczeństwa NATO włączyć także – obok podsystemów kierowania i militarnego – podsystem pozamilitarny. Zob. S. Koziej, *Szkic do dyskusji o przyszłej strategii poszerzonego NATO (spojrzenie z polskiej perspektywy)*, Wydawnictwo A. Marszałek, Warszawa 1998.

<sup>14</sup> Szerzej o problematyce wywiadowczej – patrz rozprawa habilitacyjna: M. Minkina, *Wywiad we współczesnym państwie*, Zeszyty Naukowe AON, Warszawa 2011, dodatek. Także: A. Podolski, *Europejska współpraca wywiadowcza – brakujące ogniwo europejskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa?*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2004.

Stałe wspólne przedsięwzięcia Unii Europejskiej i NATO, w szczególności tzw. formuła Berlin Plus, zwiększą zdolności operacyjne i zapewnią podstawy dla strategicznego partnerstwa tych dwóch organizacji w opanowywaniu kryzysów. Odzwierciedla to wspólne zdecydowanie do podejmowania wyzwań nowego wieku.

Zwiększona spójność działania Unii Europejskiej jest sednem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Europejskiej (obecnie Wspólnej) Polityki Bezpieczeństwa i Obrony – silniejsi są ci, którzy działają razem. W ostatnich latach Unia Europejska wypracowała szereg różnych instrumentów, z których każdy ma własną strukturę i sens. Dzisiejszym wyzwaniem jest zapewnienie skoordynowanego wykorzystania tych instrumentów, w tym m.in. europejskich programów pomocowych, Europejskiego Funduszu Rozwoju oraz zdolności wojskowych i cywilnych poszczególnych państw członkowskich. Wszystkie one wywierają wpływ na bezpieczeństwo, które jest wszakże warunkiem rozwoju w ogóle.

Wysiłki dyplomatyczne, polityka rozwojowa, polityka handlu i ochrony środowiska winny być realizowane według tego samego programu. W czasie kryzysu jedność kierowania jest niezastąpiona. Lepsza koordynacja działań zewnętrznych z aktywnością w zakresie spraw wewnętrznych i sprawiedliwości ma istotne znaczenie w walce zarówno z terroryzmem, jak i z zorganizowaną przestępczością.

Zwiększona spójność jest potrzebna nie tylko wśród instrumentów Unii Europejskiej, ale dotyczy także zewnętrznych działań poszczególnych państw członkowskich. Jest ona konieczna także regionalnie, zwłaszcza w opanowywaniu konfliktu. Problemy rzadko udaje się rozwiązać wysiłkiem pojedynczych państw, co wyraźnie pokazują doświadczenia bałkańskie lub zachodnioafrykańskie. Zagrożenia są wspólne i dotyczą także najbliższych partnerów Polski i Europy. Dlatego współpraca międzynarodowa jest koniecznością. Unia Europejska musi zmierzać do swoich celów zarówno poprzez wielostronną współpracę w organizacjach międzynarodowych, jak i poprzez partnerstwo z kluczowymi aktorami stosunków międzynarodowych. Nic nie może zastąpić relacji transatlantyckich. Celem Unii Europejskiej winno być budowanie skutecznego i zrównoważonego partnerstwa ze Stanami Zjednoczonymi, które może służyć kształtowaniu pomyslności świata. To jest dodatkowy powód, dla którego Unia Europejska powinna rozbudowywać swoje zdolności i wzmacniać wewnętrzną spójność<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> O znaczeniu partnerstwa USA–Europa patrz m.in. J. Gryz (red.), *Bezpieczeństwo w stosunkach transatlantyckich*, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń 2008.

Równocześnie Unia Europejska powinna rozwijać ściślejsze stosunki z Rosją w kierunku partnerstwa strategicznego. Ważna jest także dobra współpraca z sąsiadami z Bliskiego Wschodu oraz partnerami w Afryce, Ameryce Łacińskiej i Azji, a w szczególności partnerstwo strategiczne z Japonią, Chinami, Kanadą i Indiami.

W konkluzji podkreśla się, że współczesny świat jest nie tylko światem nowych zagrożeń, ale także światem nowych szans. Unia Europejska dysponuje wystarczającym potencjałem, aby wносить znaczący wkład zarówno w przeciwstawianie się zagrożeniom, jak i w ułatwianie wykorzystania szans. Aktywna i zdolna do działania Unia Europejska może mieć znaczenie o skali globalnej. Może aktywnie wspierać wielostronny system prowadzący do bardziej sprawiedliwego, bezpiecznego i zjednoczonego świata.

## OCENA STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA UE

Uwagi i komentarze do treści strategii należy rozpocząć od wstępnych spostrzeżeń o charakterze ogólnym. Warto zwrócić uwagę przede wszystkim na bardzo późne zdecydowanie się na opracowanie i przyjęcie wspólnej strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Przez długi czas Unia Europejska próbowała realizować zadania bezpieczeństwa bez strategii<sup>16</sup>. Błędem było uruchomienie Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony bez jednoczesnego ustanowienia na początku strategicznego drogowskazu. Polityka bez strategii nie może być skuteczna. Nie może być też racjonalnie realizowana. Nie powinien więc dziwić fakt, że niemal wszystkie działania Unii Europejskiej na tym polu nosiły jak dotąd charakter raczej doraźnej, politycznej improwizacji<sup>17</sup>.

Widać to było np. bardzo wyraźnie w podejściu Unii Europejskiej do nowych wyzwań i zagrożeń po ataku terrorystycznym 11 września 2001 r. USA rozpoczęły od przyjęcia całego systemu strategii (z wiodącymi strategiami bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa krajowego)<sup>18</sup>, dlatego mogły

<sup>16</sup> Szerokie i wszechstronne omówienie problematyki bezpieczeństwa europejskiego zob. R. Zięba; *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

<sup>17</sup> Na ten temat zob. m.in. *Europejska koncepcja bezpieczeństwa*, Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2003; *Unia Europejska jako wspólnota bezpieczeństwa*, MON, Warszawa 2003; S. Koziej; *Unijni „antymuszkieterowie”*, „Tygodnik Powszechny”, 6 lipca 2003 r.

<sup>18</sup> *The National Security Strategy of the United States of America*, Waszyngton 2002; *National Strategy for Homeland Security*, Waszyngton 2002.

analizować i oceniać zupełnie nowe warunki bezpieczeństwa z uwzględnieniem potrzeb i konsekwencji nie tylko bieżących, ale także tych długofalowych, strategicznych. Europejczycy patrzyli na nowe problemy tylko, albo głównie, w kontekście bieżących, doraźnych celów i rezultatów. Ignorowali podejście strategiczne<sup>19</sup>, co wynikało właśnie z braku własnej strategii.

Druga uwaga ogólna dotyczy zawartości i konstrukcji dokumentu. Otóż każda kompletna strategia powinna odpowiadać na cztery podstawowe pytania strategiczne:

- Jakie są interesy i strategiczne cele podmiotu danej strategii?
- Jakie są warunki bezpieczeństwa podmiotu, czyli warunki realizacji interesów i osiągnięcia celów (chodzi tu o szanse, wyzwania, ryzyka i zagrożenia)?
- Jakie powinny być optymalne w danych warunkach sposoby działania podmiotu (cele i zadania operacyjne, etapowe), aby zapewnić realizowanie swych interesów i osiągnięcie celów strategicznych (jest to pytanie o koncepcję strategiczną)?
- Jakie zasoby (siły i środki) należy wydzielić dla realizacji przyjętej koncepcji działania (jest to pytanie o skład, strukturę i przygotowanie systemu bezpieczeństwa danego podmiotu)<sup>20</sup>?

Z tego punktu widzenia europejska strategia bezpieczeństwa nie jest kompletna. Wyraźnie brakuje odniesienia się do pierwszego i czwartego problemu strategicznego. Należałoby zatem postulować uzupełnienie w przyszłości strategii o punkt pierwszy zawierający deklarację prezentującą wspólne, europejskie interesy<sup>21</sup> i wartości oraz wspólne cele strategiczne Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa. Zauważmy przy okazji, że to, co w strategii europejskiej prezentowane jest jako cele strategiczne, w istocie jest zestawem celów operacyjnych (celów działania). Cele strategiczne są

<sup>19</sup> Znalazło to swe odbicie np. w pierwszych reakcjach na inicjatywę strategicznej obrony przeciwnikowej, a także w pewnym sensie w stanowisku wobec kryzysu irackiego.

<sup>20</sup> Takie podejście przyjęte zostało w prowadzonym obecnie przez BBN Strategicznym Przeglądzie Bezpieczeństwa Narodowego. W amerykańskiej Szkole Wojennej Wojsk Lądowych przyjmuje się, że każda strategia (na każdym szczeblu) – jako rozumowa kombinacja celów i środków – obejmuje trzy podstawowe elementy: cele (rezultaty końcowe), sposoby (koncepcje) i środki (zasoby). D. Jablonsky, *Why is Strategy Difficult?*, w: *The U.S. Army War College Guide to National Security Issues, Volume I, Theory of War and Strategy*, Strategic Studies Institute, lipiec 2010, s. 69.

<sup>21</sup> W erze globalizacji należy coraz wyraźniej mówić o interesach nie tylko narodowych, do czego przywykliśmy, ale również o interesach transnarodowych, międzynarodowych, w tym także światowych. O tych ostatnich wspomina Z. Brzeziński, analizując rolę USA jako mocarstwa globalnego. Zob. Z. Brzeziński, *Wybór: dominacja czy przywództwo*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2004, np. s. 212, 241.



odzwierciedleniem wspólnych interesów, a także mają bardziej długofalowy i uniwersalny charakter. Takich celów w strategii UE brakuje, jako że brakuje na wstępie opisu interesów, z których to można byłoby owe cele wywieść.

Warto byłoby także uzupełnić strategię o punkt końcowy zawierający wytyczne dotyczące wymagań wobec sił i środków bezpieczeństwa Unii Europejskiej<sup>22</sup>. Naszkicowany tutaj powinien być zarys systemu bezpieczeństwa Unii Europejskiej: jakie siły i środki państwa członkowskie winny wydzielać do wspólnej dyspozycji, jakie powinny być wspólne instytucje bezpieczeństwa, kierunki doskonalenia organizacyjnego, technicznego, operacyjnego, sprawnościowego itp. Pewne elementy takiego systemu zawarte są w końcowej części dokumentu, ale są wyraźnie niekompletne.

Brakuje zwłaszcza ustaleń co do sił, jakimi Unia Europejska powinna dysponować. Jest to szczególnie istotne, ponieważ we współczesnym świecie daje się wyraźnie zauważyć lukę między obecnym potencjałem bezpieczeństwa (obejmującym przede wszystkim siły zbrojne), a realnymi potrzebami w dziedzinie bezpieczeństwa<sup>23</sup>. Uchylenie się od jaśniejszego zdefiniowania tej kwestii można wytłumaczyć słabością UE właśnie w tym obszarze. Np. w porównaniu z USA wydatki obronne w Europie są w przeliczeniu na mieszkańca 3-4 razy mniejsze, a wydatki na badania i rozwój przesądzające o nowoczesności sił zbrojnych – 5 razy mniejsze<sup>24</sup>.

Wskazuje się też na potrzebę dokładniejszego ustalenia instrumentarium implementacyjnego. Generalnie można stwierdzić, że do realizacji strategii potrzebna jest przede wszystkim wola polityczna państw UE, a takowej niestety wyraźnie brakuje. Jako pewny instrument wymuszający postuluje się np. dokonywanie w cyklu dwuletnim przeglądów strategicznych, a także szersze włączenie w to Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych. Z pewnością strategia bezpieczeństwa UE winna być przedmiotem większego zainteresowania państw członkowskich.

<sup>22</sup> Na brak bardziej szczegółowego odniesienia się do koniecznej zgodności między celami i środkami w koncepcji strategicznej zwracają też uwagę eksperci unijni w zbiorowym dziele pt. *European Defence. A Proposal for a White Paper*, EU Institute for Security Studies, Paryż 2004, s. 28.

<sup>23</sup> *A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*, 15 września 2004 r.

<sup>24</sup> О. Колесниченко, *От недостижимых концепций к новому подходу*, [Od nieosiągalnych koncepcji ku nowemu podejściu], *Независимое военное обозрение*, 7 października 2011 r.; [http://nvo.ng.ru/concepts/2011-10-07/1\\_koncepts.html](http://nvo.ng.ru/concepts/2011-10-07/1_koncepts.html) (dostęp: 15 listopada 2011 r.); K. Naumann, *What European Defence Capability Requires*, 21 marca 2005 r., [http://www.worldsecuritynetwork.com/showArticle3.cfm?Article\\_ID=11109](http://www.worldsecuritynetwork.com/showArticle3.cfm?Article_ID=11109) (dostęp: 15 listopada 2011 r.).

Oceniając bardziej szczegółowo tezy zawarte we wprowadzeniu do strategii, należy odnotować przede wszystkim zdefiniowanie Unii Europejskiej jako podmiotu bezpieczeństwa o charakterze globalnym. Jest to wyjątkowo ważne założenie. Podmiot o takim potencjale nie może ograniczać się do roli organizacji regionalnej. Przykład chociażby NATO pokazuje, że wszelkie sztuczne granice geograficzne (w odniesieniu do NATO tzw. obszar euroatlantycki) są w dobie globalizacji bez znaczenia i wnoszą do ładu światowego więcej zamieszania niż uporządkowania.

Co do oceny środowiska bezpieczeństwa to wydaje się, że zbyt kategoryczne i jednostronne jest stwierdzenie, że agresja na dużą skalę przeciwko jakimkolwiek państwu Unii Europejskiej jest obecnie nieprawdopodobna. Sądzę, że bardziej zasadna byłaby nieco stonowana ocena, mówiąca o małym prawdopodobieństwie takiej agresji w krótkiej i średniej perspektywie (kilku, może nawet kilkunastu lat). Wypada się natomiast w zupełności zgodzić z uwypukleniem nowej jakości współczesnych zagrożeń, które są zróżnicowane bardziej niż kiedyś, mniej widoczne i mniej przewidywalne, a także w dużym stopniu asymetryczne<sup>25</sup>.

Na uwagę zasługuje konstatacja o istocie i charakterze zagrożeń ze strony terroryzmu międzynarodowego. Podkreśla się słusznie, że Europa jest zarówno celem, jak i bazą dla takiego terroryzmu. Jest to istotna ocena i warto byłoby ją nawet rozwinąć jeszcze szerzej, jako że z tego faktu powinny wynikać bardziej skonkretyzowane cele i środki przeciwdziałania<sup>26</sup>. Warto również zwrócić uwagę, że ocena zagrożeń terrorystycznych w strategii europejskiej jest w znacznym stopniu zbliżona do ocen formułowanych w amerykańskich dokumentach strategicznych. Świadczy to o stopniowym kształtowaniu się transatlantyckiego podejścia do spraw terroryzmu międzynarodowego<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Na temat zagrożeń i działań asymetrycznych zob. m.in.: K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz, *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, DIFIN, Warszawa 2011; M. Madej, *Zagrożenia asymetryczne ...*, op.cit. oraz P. Gawliczek, J. Pawłowski, *Zagrożenia asymetryczne*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2003.

<sup>26</sup> Ogólnikowość sformułowań strategicznych nie ułatwia ich implementacji. Świadczyć mogą o tym praktyczne przedsięwzięcia w zakresie obrony przed terroryzmem, które budzą sporo zastrzeżeń wśród ekspertów. Co prawda Rada Europejska przyjęła specjalną deklarację w tej sprawie (*Declaration on Combating Terrorism*, Bruksela, 25 marca 2004 r.), ustanowiono także specjalnego koordynatora do spraw walki z terroryzmem, ale jego kompetencje i możliwości są raczej niewielkie – zob. np. wypowiedź na ten temat analityka Instytutu Studiów Bezpieczeństwa Unii Europejskiej w: *Assessing the Military Threats of the Future*, Monthly Roundtable, New Defence Agenda, Bruksela, 26 kwietnia 2004 r.

<sup>27</sup> J. Laurence, *The US-EU Counter-Terrorism Conversation: Acknowledging a Two-Way Threat*, The Brookings Institution, luty 2010; *The Transatlantic Dialogue on Terrorism*, Center for Strategic and International Studies, Waszyngton, sierpień 2004.

W dokumencie słusznie wskazuje się na zagrożenia wynikające z proliferacji broni masowego rażenia, a w tym zwłaszcza w powiązaniu z rozprzestrzenianiem technologii raketowych. Jest to bardzo celne stwierdzenie. W takich bowiem warunkach Europę może łatwiej osiągnąć broń masowego rażenia. Implikować to winno zatem m.in. konieczność zwrócenia szczególnej uwagi na rozbudowę europejskiego systemu obrony przeciwraketowej, o której niestety nic nie mówi się w kolejnych częściach założeń strategicznych<sup>28</sup>. Jest to pewna niekonsekwencja tego tekstu, którą warto byłoby poprawić.

Do słabości strategii można zaliczyć także zupełne pominięcie spraw bezpośredniej obrony terytorium krajów Unii Europejskiej przed różnymi zagrożeniami, w tym np. atakami terrorystycznymi. Mam tu na myśli zarówno militarne, jak i pozamilitarne kwestie np. ochrony granic, osłony powietrznej, obrony przeciwraketowej, operacji antyterrorystycznych, obrony przed bronią masowego rażenia, ochrony cywilnej, likwidacji skutków katastrof itp. Bezpieczeństwo wewnętrzne (krajowe) jest wszakże nieodłączną częścią bezpieczeństwa Unii Europejskiej<sup>29</sup>.

Zastanawiające jest także pominięcie w strategii kwestii bezpieczeństwa informacyjnego, które u progu XXI w. staje się coraz bardziej istotną dziedziną bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa międzynarodowego<sup>30</sup>.

W ocenie dokumentu brukselskiego należy podkreślić wyraźnie zauważalną tendencję do zbliżenia kształtującego się strategicznego podejścia europejskiego w sprawach bezpieczeństwa do obowiązującej już strategii amerykańskiej. Znajduje to m.in. swój wyraz w podkreślaniu konieczności działań prewencyjnych, które mogą zapobiec poważniejszym problemom w przyszłości<sup>31</sup>. Chociaż eksperci unijni starają się wykazywać różnice między strategią amerykańską a strategią Unii Europejskiej, m.in. przez odcinanie się od pojęcia „działania uprzedzające”<sup>32</sup>, to wyraźnie zauważalne, realne

<sup>28</sup> Tymczasem obrona przeciwraketowa staje się coraz bardziej istotnym problemem strategicznym. *Missile Defence Fact Sheet*, [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2011\\_06/20110608\\_Factsheet-Missile\\_Defence.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_06/20110608_Factsheet-Missile_Defence.pdf) (dostęp: 16 listopada 2011 r.).

<sup>29</sup> Patrz: J. Gryz (red.) *System reagowania kryzysowego Unii Europejskiej*, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń 2009.

<sup>30</sup> Na potrzebę taką zwracają uwagę – A. Esterle, H. Ranck, B. Schmitt, *Information Security. A New Challenge for the EU*, „Chaillot Paper”, nr 76, EU Institute for Security Studies, Paryż, marzec 2005. Zob także: K. Liedel, *Transsektorowe obszary bezpieczeństwa narodowego*, DIFIN, Warszawa 2011.

<sup>31</sup> Strategię UE określa się wręcz jako strategię angażowania prewencyjnego – „strategy of preventive engagement”. Zob. np. *European Defence. A Proposal for a White Paper*, EU Institute for Security Studies, Paryż 2004, s. 24.

<sup>32</sup> Zob. S. Biscop, *The European Security Strategy. Implementing a Distinctive Approach to Security*, Royal Institute for International Relations, Bruksela 2004. Także – *Conference Report. Defending Global Security: The New Politics of Transatlantic Defence Co-operation*, New Defence Agenda, Bruksela, maj 2004.

zbliżenie koncepcyjne może świadczyć o stopniowym opracowywaniu przez społeczność międzynarodową wspólnego podejścia do spraw bezpieczeństwa w obecnych warunkach<sup>33</sup>.

Kończąc refleksje na temat europejskiej strategii bezpieczeństwa warto zwrócić uwagę na zawartą w niej propozycję rozważenia w przyszłości poszerzenia spektrum misji Unii Europejskiej. Jest to teza bardzo ważna, chyba o najpoważniejszych potencjalnie konsekwencjach, świadcząca o zamiarach odgrywania przez Unię Europejską coraz ambitniejszej roli w dziedzinie bezpieczeństwa. Powinna ona być bardzo rozważnie przedyskutowana, zwłaszcza pod kątem wpływu realizacji tych ambicji na relacje UE–NATO. W strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej winny zdecydowanie wyrażonej być zaprezentowane zasady współdziałania transatlantyckiego<sup>34</sup>. Same deklaracje woli nie są wystarczające. USA i Unia Europejska mogą rzeczywiście wspólnie tak wiele zrobić na rzecz bezpieczeństwa świata, że nie warto ryzykować, wystawiając na szwank więzi transatlantyckie w imię nawet atrakcyjnych, ale doraźnych celów politycznych<sup>35</sup>. W dziedzinie bezpieczeństwa globalnego nie ma lepszej konfiguracji niż tandem euroatlantycki. Dlatego więzi transatlantyckie powinny zawsze być pod specjalną ochroną, także w strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej.

## BEZPIECZEŃSTWO I OBRONNOŚĆ W TRAKTACIE Z LIZBONY

Szczególnie ważnym czynnikiem wpływającym na konieczność przeglądu i nowelizacji strategii bezpieczeństwa Unii Europejskiej są postanowienia przyjęte w traktacie z Lizbony. Wymagają one odrębnego i specjalnego rozpatrzenia.

<sup>33</sup> O podobieństwach i różnicach strategii amerykańskiej i europejskiej zob. m.in. S.C. Welsh, *Pre-emptive War, Unilateralism and Multilateralism – EU Security Strategy*, <http://www.cdi.org/news/law/policy-watch-euss.cfm> (dostęp: 15 listopada 2011 r.). Szerokie studium tej problematyki patrz – *Shift or Rift. Assessing US–EU Relations After Iraq*, EU Institute for Security Studies, Paryż 2003.

<sup>34</sup> *Bezpieczeństwo ...*, *op.cit.*

<sup>35</sup> Interesujące spojrzenie na relacje euroatlantyckie zawiera praca: R. Kagan, *Potęga i raj, Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, Warszawa 2003. Także – T. Valasek, *The EU Security Strategy and Relations with the United States*, [http://www.cdi.org/program/document.cfm?DocumentID=2071&from\\_page=../index.cfm](http://www.cdi.org/program/document.cfm?DocumentID=2071&from_page=../index.cfm) (dostęp: 15 listopada 2011 r.). Patrz: G. Lindstrom, *O sposobach naprawy stsunów transatlantyckich*, 2004; *Transatlantic Conference: The EU and the US: Redefining the Partnership*, EU Institute for Security Studies, Paryż, 4 czerwca 2004 r. Interesującą ideą jest koncepcja zawarcia tzw. nowego porozumienia transatlantyckiego między UE i USA. Zob. *Towards a Renewed Transatlantic Community*, European Policy Centre, luty 2005.

Na wstępie należy zauważyć, że Unia Europejska w ujęciu traktatu liżbońskiego jest wyraźnie specyficznym bytem. Ma osobowość prawną, z kompetencjami przekazanymi jej przez państwa członkowskie. Jest ona samodzielnym podmiotem o zakresie działania (kompetencji) takim, jaki wydziela jej państwa wchodzące w jej skład<sup>36</sup>. Właśnie w wyniku przekazania tych kompetencji UE staje się samoistnym, funkcjonującym równolegle z narodowymi państwami członkowskimi podmiotem międzynarodowym. Dotyczy to także części kompetencji w zakresie bezpieczeństwa i obrony<sup>37</sup>.

Rozpatrywanie konkretnych problemów bezpieczeństwa i obrony w ramach Unii Europejskiej należy rozpocząć od zakresu międzyrządowej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB). Powinna ona wypełniać całe spektrum spraw składających się na nią, włącznie z możliwością zmierzania do wspólnej obrony. Strategiczne interesy i cele WPZiB określa Rada Europejska i zgodnie z jej wytycznymi kształtuje ją Rada UE, a wcielają w życie wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz państwa członkowskie.

Stosowne decyzje w sprawach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa podejmowane są przez te ciała jednomyślnie (przez *consensus*). Z jednej strony UE może podjąć decyzję nawet o najpoważniejszych światowych konsekwencjach – w każdej, nawet najważniejszej sprawie. Z drugiej, może też w ogóle nie być w stanie zająć jakiegokolwiek stanowiska – nawet w drobnej sprawie. Zasada konsensu powoduje, że w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony państwa członkowskie zachowują pełną swobodę działania i każdorazowo będą decydować o możliwości realizacji kompetencji przez UE.

Realne zdolności operacyjne Unii Europejskiej zapewnia Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO). Gwarantuje ona potrzebne środki cywilne i wojskowe, które UE może wykorzystać do działań poza swymi granicami dla utrzymywania pokoju, zapobiegania konfliktom oraz wzmocnienia bezpieczeństwa międzynarodowego, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Działania takie mogą obejmować wspólne operacje rozbrojeniowe, zadania humanitarne i ratownicze, wojskowe doradztwo i pomoc, zapobieganie konfliktom i utrzymywanie pokoju, operacje bojowe w ramach reagowania kryzysowego, włącznie

<sup>36</sup> Unia Europejska ma tylko te kompetencje, które zapisane są w traktacie; wszystko inne pozostaje w gestii państw narodowych.

<sup>37</sup> Szerokie omówienie kształtowania się tej problematyki z uwzględnieniem kompetencji instytucji unijnych oraz ich relacji z instytucjami narodowymi – patrz: S. Parzymies (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.

z zaprowadzaniem pokoju i stabilizacją pokonfliktową. Wszystkie te zadania mogą mieć zastosowanie także w ramach walki z terroryzmem, włącznie ze wsparciem państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytorium. Są to więc wszystkie możliwe zadania wojskowe poza obroną własnego terytorium przed agresją.

Rada UE podejmując decyzje o tych operacjach określa cele, zakres i ogólne warunki ich realizacji, a wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa zapewnia koordynację ich cywilnych i wojskowych aspektów. Przeprowadzenie operacji Rada UE może powierzyć grupie państw członkowskich, które wyrażają taką wolę i dysponują potrzebnymi zdolnościami. Państwa te, wspólnie z wysokim przedstawicielem Unii, uzgadniają realizację zadania, a następnie sukcesywnie informują Radę UE o przebiegu operacji.

Istotnym elementem bezpieczeństwa UE jest tzw. klauzula solidarności. Mówi ona, że jeżeli któreś z państw stanie się ofiarą ataku terrorystycznego lub klęski żywiołowej, Unia i jej członkowie winni działać w duchu solidarności. Unia powinna mobilizować wszystkie środki, łącznie z wojskowymi, aby zapobiegać zagrożeniom terrorystycznym na terytorium państw członkowskich, chronić instytucje demokratyczne i ludność cywilną przed atakami terrorystycznymi oraz – na prośbę władz danego państwa – wspierać je w likwidacji skutków ataku terrorystycznego lub klęski żywiołowej.

Odrębną sprawą jest obrona państw unijnych przed agresją bezpośrednio na ich terytorium. W takich sytuacjach pozostałe państwa członkowskie zobowiązane są do udzielenia pomocy i wsparcia przy wykorzystaniu wszystkich dostępnych środków, zgodnie z artykułem 51 Karty Narodów Zjednoczonych. Nie może to naruszać szczególnego charakteru polityki bezpieczeństwa i obrony niektórych państw. Zobowiązania i współpraca w tym zakresie muszą być spójne ze zobowiązaniami w ramach NATO, które dla państw tego sojuszu pozostają podstawą ich wspólnej obrony.

Indywidualna pomoc i wsparcie w razie agresji nie oznacza oczywiście ustanowienia systemu wspólnej obrony. Traktat przewiduje jednak taką możliwość w przyszłości, wskazując, że WPBiO powinna obejmować także sukcesywne tworzenie wspólnej polityki obronnej UE. Ta zaś winna prowadzić do wspólnej obrony, jeśli taką decyzję podjęłaby jednomyślnie Rada Europejska. Decyzja taka winna być zatwierdzona przez państwa członkowskie zgodnie z ich konstytucyjnymi procedurami. Polityka obronna UE nie może naruszać szczególnego charakteru bezpieczeństwa i obrony niektórych państw członkowskich (np. państw neutralnych) oraz

musi uwzględniać inne zobowiązania państw, które definiują swoją obronę w ramach NATO.

Jednocześnie, w warunkach braku jednomyślnej zgody na utworzenie systemu wspólnej obrony UE, traktat umożliwia wcześniejsze ustanowienie takiego systemu przez część państw członkowskich w ramach tzw. wzmocnionej współpracy. Współpracę taką w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony ustanawia Rada UE jednomyślnie głosami państw zainteresowanych. Decyzję upoważniającą do podjęcia wzmocnionej współpracy Rada UE przyjmuje w ostateczności, jeżeli ustali, że celów takiej współpracy Unia jako całość nie może osiągnąć w rozsądnym terminie oraz pod warunkiem, że uczestnicy w niej co najmniej dziewięć państw członkowskich. Wniosek w tej sprawie powinien być zaopiniowany pozytywnie przez wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz Komisję Europejską. Informuje się o tym również Parlament Europejski. O przyjęciu kolejnych kandydatów do grupy rozszerzonej współpracy decydować będzie Rada UE głosami państw już uczestniczących w tej współpracy.

Jednym z konkretnych przedsięwzięć w ramach zapewnienia warunków do należytych przygotowań obronnych Unii Europejskiej jest ustanowienie Europejskiej Agencji Obrony. Jej szczegółowe zadania to:

- udział w ustalaniu celów rozwoju potencjału wojskowego państw członkowskich oraz ocenie wypełniania przez nie swych zobowiązań w tej dziedzinie;
- promowanie harmonizacji potrzeb obronnych oraz wprowadzania efektywnych, kompatybilnych metod zaopatrywania wojsk;
- proponowanie wielostronnych projektów dla osiągnięcia celów w zakresie potencjału wojskowego, zapewnianie koordynacji programów wdrażanych przez poszczególne państwa członkowskie oraz zarządzanie specyficznymi programami kooperacyjnymi;
- wsparcie technologicznych badań obronnych oraz koordynowanie i planowanie wspólnych przedsięwzięć badawczych, a także prowadzenie studiów w zakresie rozwiązań technicznych potrzebnych z punktu widzenia przyszłych potrzeb operacyjnych;
- udział w określaniu i – w razie konieczności – we wdrażaniu wszelkich działań na rzecz wzmocnienia przemysłowej i technologicznej bazy sektora obronnego oraz poprawy efektywności wydatków wojskowych<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> European Defence Agency, <http://www.eda.europa.eu/> (dostęp: 15 listopada 2011 r.).

Te państwa członkowskie, których zdolności wojskowe spełniają wyższe kryteria i które podjęły wzajemne bardziej wiążące zobowiązania w tym względzie – z myślą o najbardziej wymagających zadaniach – mogą podjąć w ramach Unii Europejskiej stałą współpracę strukturalną. Współpracę taką ustanawia Rada UE na wniosek zainteresowanych państw, podejmując decyzję większością kwalifikowaną po konsultacji z wysokim przedstawicielem Unii. Decyzję o przyjęciu do tej grupy kolejnych nowych członków lub usunięciu któregoś z członków dotychczasowych podejmuje Rada UE w głosowaniu większością. Każde z państw uczestniczących we współpracy może zeń zrezygnować, składając stosowne oświadczenie w Radzie UE. Wszelkie inne decyzje europejskie w ramach stałej współpracy strukturalnej podejmuje Rada UE jednomyślnie, ale również z prawem głosowania tylko państw uczestniczących w tej współpracy.

Oznacza to, że – podobnie jak w przypadku wzmożonej współpracy – z chwilą ustanowienia takiej grupy uzyskuje ona pełną autonomię działania w ramach Unii Europejskiej. Może ona spełnić ważną rolę w jej integracji obronnej<sup>39</sup>.

Na zakończenie warto wspomnieć, że Parlament Europejski dwa razy w roku powinien odbywać debatę na temat postępów w implementacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w tym Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Podsumowując, można stwierdzić, że sposób ujęcia spraw bezpieczeństwa, w tym obronności, w traktacie lizbońskim nie powinien wzbudzać większych zastrzeżeń i wątpliwości z punktu widzenia zachowania pełnej suwerenności państwowej i zapewnienia możliwości realizacji interesów narodowych państw członkowskich. Taki sposób ujęcia kwestii bezpieczeństwa w Unii Europejskiej może rodzić wątpliwości zupełnie innego charakteru. Otóż tworzy on swego rodzaju barierę limitującą potencjalną siłę europejskiego systemu bezpieczeństwa, w tym obrony. Powoduje, że Unia Europejska może zbudować co najwyżej coś na wzór „NATO bis”. Przesądzają o tym prawie identyczne jak w NATO reguły funkcjonowania, bazujące na konsensie. Dopiero utworzenie wspólnoty politycznej (stanów zjednoczonych Europy) mogłoby wnieść do obrony Unii Europejskiej wartości jakościowo inne niż te, jakie oferuje NATO. Ale na to się nie zanosi w perspektywie co najmniej pokolenia.

<sup>39</sup> Spotyka się opinię, że stała współpraca strukturalna może odegrać w dziedzinie obronnej rolę podobną do tej, jaką spełnia euro w dziedzinie monetarnej. Zob. *European Defence. A Proposal for a White Paper*, EU Institute for Security Studies, Paryż 2004, s. 61.



Wynikać muszą z tego pewne praktyczne wnioski, w tym wnioski dla Polski. Budowanie europejskiego systemu bezpieczeństwa obok NATO jest przedsięwzięciem bardzo delikatnym i ryzykownym. Skoro nawet pod rządami zasad zapisanych w traktacie nie ma szans na zbudowanie czegoś lepszego niż NATO, zatem angażowanie się w tę ideę ma sens jedynie o tyle, o ile nie osłabia NATO. Każdy krok na tym polu musi być rozpatrywany właśnie z tego punktu widzenia.

Nie ulega wątpliwości, że w strategicznym interesie Polski nie leży tworzenie europejskiego „NATO bis”, ale rozwijanie europejskiej tożsamości obronnej w ramach NATO, czyli takiej idei, która wzmacniając obronę europejską prowadzi jednocześnie do wzmocnienia NATO. Wpływając więc na europejską politykę bezpieczeństwa i obrony w Unii Europejskiej, trzeba popierać działania integracyjne w NATO (wymiar transatlantycki), natomiast zdecydowanie hamować idące zbyt daleko inicjatywy autonomiczne. Nie można bowiem dopuścić do powstania dwóch niezależnych, a nawet tylko bardzo luźno ze sobą związanych, organizacji bezpieczeństwa odpowiadających za to samo w tym samym miejscu. Przyniosłoby to więcej ryzyka niż stabilności w Europie. Taką strategią należy się kierować proponując przyszłościowe kierunki rozwoju europejskiego systemu bezpieczeństwa i obronności.

W dziedzinie bezpieczeństwa i obronności Unii Europejskiej należy wskazać na potrzebę pewnych uzupełnień i korekt w strategii bezpieczeństwa. Dotyczy to przede wszystkim określenia interesów i strategicznych celów unijnych, a także bardziej precyzyjnych wytycznych co do budowy i doskonalenia systemu bezpieczeństwa w ramach Unii Europejskiej. Ze względu na te braki obecną strategię określa się nawet koncepcją prestrategiczną, która winna być rozwinięta w kolejnych dokumentach koncepcyjnych i planistycznych, określających kiedy, dlaczego, gdzie i jak Unia Europejska powinna działać w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony.

Wszystko to uzasadnia potrzebę rozpoczęcia strategicznego przeglądu bezpieczeństwa Unii Europejskiej, który mógłby stworzyć podstawy do nowelizacji obecnej strategii bezpieczeństwa europejskiego.

# Duopol 2020?

## Stan relacji amerykańsko-chińskich i perspektywy ich rozwoju

PRZEMYSŁAW PACUŁA\*

Chiny stają się najważniejszym rywalem Stanów Zjednoczonych w walce o pozycję w świecie. Ich działania kolidują z interesami USA, stanowiąc coraz większe wyzwanie dla Waszyngtonu. Jednocześnie zależności ekonomiczne między Stanami Zjednoczonymi a Chinami oraz obecność Pekinu w Radzie Bezpieczeństwa ONZ skazują oba państwa na współpracę. Stąd też wszelkie kwestie sporne powodują jedynie czasowe turbulencje na linii Waszyngton–Pekin, a w interesie obu stron leży dążenie do utrzymania *status quo*. Wzrost potęgi Chin odciąga uwagę USA m.in. od Europy. Jednocześnie, coraz wyraźniejsza obecność Państwa Środka w Europie może oznaczać dla krajów Unii stopniowe uzależnianie od azjatyckiego mocarstwa.

Po zakończeniu zimnej wojny i rozpadzie Związku Radzieckiego Stany Zjednoczone stały się niekwestionowanym hegemonem w świecie. Waszyngton wzmocnił swoją pozycję w kluczowych obszarach Europy, Azji i Bliskiego Wschodu. Lata 90. XX w. i początek XXI w. były okresem dominacji politycznej, wojskowej i gospodarczej Stanów Zjednoczonych, określanych mianem jedyne go supermocarstwa. Zamachy z 11 września 2001 r. przerwały spokojną dekadę clintonowskiej Ameryki i uwikłały ją w „globalną wojnę z terroryzmem”. Kosztowne kampanie wojenne w Iraku i Afganistanie nie przyniosły oczekiwanych szybkich rezultatów; przeciwnie – mocno wykrwawiły USA, osłabiając kondycję mocarstwa.

Głównym rywalem Stanów Zjednoczonych stały się Chiny, „najcichszy” obok Unii Europejskiej i Rosji konkurent Waszyngtonu. Budując mozolnie swoją potęgę gospodarczą, polityczną i wojskową, Państwo Środka stało się na początku XXI w. przedmiotem największej troski władz USA. Obecnie możemy już mówić o trwałym trendzie w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa

\* Autor dziękuje panu Kamilowi Sobczykowi za pomoc w zebraniu danych, wykorzystanych w niniejszej publikacji.

Stanów Zjednoczonych, polegającym na przesunięciu na dalszy plan problemów Europy i skupiania uwagi w coraz większym stopniu na Azji. Wynika to nie tylko z prowadzonych od 10 lat operacji wojennych w Afganistanie i Iraku, ale także z rosnącej potęgi Pekinu oraz jego działań regionalnych i globalnych. W obu przypadkach są one kolizyjne z interesami amerykańskimi.

Stosunki amerykańsko-chińskie są bardzo niejednoznaczne i wielopoziomowe. To mieszanina ścisłych (i wzrastających) więzi ekonomicznych, rywalizacji i współpracy w dziedzinie polityki międzynarodowej, drażliwa kwestia Tajwanu i cicha rywalizacja militarna.

Ewolucja stosunków między demokratycznymi Stanami Zjednoczonymi, a komunistycznym reżimem chińskim jest znacząca. Pierwsza wizyta amerykańskiego prezydenta Richarda Nixona w Chinach w 1972 r. była przełomowym wydarzeniem politycznym, lecz dopiero od 1 stycznia 1979 r. oba kraje wznowiły stosunki dyplomatyczne. Następne lata przebiegały pod znakiem normalizacji i moralnych dylematów, charakterystycznych dla całego świata zachodniego. Z jednej strony wątpliwości budziła kwestia notorycznego łamania praw człowieka (np. sprawa Tybetu, wydarzeń na placu Tiananmen), z drugiej zaś atrakcyjność i możliwości gospodarcze, jakie oferowały i oferują Chiny.

Aktualnie stosunki między USA a Pekinem są bardzo intensywne, wsparte regularnymi kontaktami na najwyższym szczeblu oraz szeregiem instytucji, forów i innych form współpracy dwustronnej. Nie są jednak wolne od kwestii spornych i twardej rywalizacji o pozycję w świecie.

## ZALEŻNOŚCI GOSPODARCZE

Reformy ekonomiczne wprowadzane w Chinach od 1979 r. przyniosły temu krajowi olbrzymi wzrost gospodarczy. W okresie 1979-2005 przeciętny roczny wzrost PKB wyniósł 9,7 proc.<sup>1</sup>, a w latach 2006-2011 – 11,2 proc.<sup>2</sup>. Tak gwałtowna ekspansja ekonomiczna Chin jest dla USA i pozytywna, i negatywna. Z jednej strony państwo to jest coraz bardziej atrakcyjnym rynkiem zbytu dla amerykańskich towarów. Rosnąca zamożność chińskiego społeczeństwa pozwala na eksport do Chin coraz droższych i zaawansowanych technologicznie produktów amerykańskich. Państwo Środka jest także źródłem importu tanich dóbr,

<sup>1</sup> Federation of American Scientists, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/IB98014.pdf> (dostęp: 21 listopada 2011 r.).

<sup>2</sup> Dane Banku Światowego, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG> (dostęp: 26 października 2011 r.).

co pozwala na utrzymanie niskiej inflacji w USA oraz na zwiększenie popytu na inne towary i usługi. Wreszcie, Chiny są także największym nabywcą papierów dłużnych rządu USA, co pozwala na finansowanie deficytu budżetowego. Z drugiej jednak strony, zagrożeniem dla supermocarstwa staje się zbytne uzależnienie kredytowe od swojego głównego rywala. Na koniec 2010 r. zadłużenie Stanów Zjednoczonych wobec Chin wyniosło 1,16 bln dolarów<sup>3</sup>. Wobec faktu, że całkowita wielkość długu publicznego USA była w lipcu 2011 r. na poziomie 14,3 bln dolarów<sup>4</sup> można stwierdzić, że rząd w Pekinie jest „właścicielem” ok. 8 proc. zadłużenia Waszyngtonu. Drugim negatywnym zjawiskiem jest pogłębiający się deficyt handlowy między oboma krajami. W 2010 r. wzrósł on o 20,4 proc. w porównaniu z 2009 r. i wyniósł rekordowe 273,1 mld dolarów<sup>5</sup>. Jedną z przyczyn tego braku równowagi jest sztuczne podnoszenie konkurencyjności chińskich towarów poprzez zaniżanie kursu juana przez rząd w Pekinie. Kwestia ta jest stale i bezskutecznie podnoszona w rozmowach dwustronnych przez stronę amerykańską. Ponadto produkcja w Chinach, oparta na niskich kosztach pracy, zagraża egzystencji licznych sektorów gospodarki USA. Dodatkową konsekwencją gwałtownego rozwoju gospodarki chińskiej jest wzrost cen surowców (gazu, ropy, metali), który uderza w gospodarkę amerykańską.

Często podnoszona jest kwestia, czy (lub kiedy) gospodarka Chin „prześcignie” amerykańską. Odpowiedź na tak postawione pytanie jest niejednoznaczna. Trzeba pamiętać, że Chiny są krajem 4,4 razy ludniejszym niż Stany Zjednoczone. Mimo tego nadal nie mogą się równać z USA pod względem wielkości gospodarki liczonej w PKB. Dla Chin w 2010 r. wyniósł on 5,88 bln dolarów<sup>6</sup>, co oznacza objęcie drugiego miejsca na świecie. Tymczasem PKB USA wyniósł 14,58 bln dolarów<sup>7</sup>. Nawet zakładając dalszy gwałtowny rozwój chińskiej gospodarki, przekroczenie wielkości PKB USA będzie oznaczać dla ChRL jedynie nominalną pozycję lidera. Nadal bowiem poziom życia (dochód na jednego mieszkańca) w USA będzie kilkukrotnie wyższy niż w Chinach. Proces ten obrazuje zatem wzrost potęgi ekonomicznej, ale do zrównania poziomów gospodarek jest jeszcze bardzo daleko.

<sup>3</sup> *Dług USA wobec Chin w dwa tygodnie wzrósł o 30 proc.*, „Forbes”, 1 marca 2011 r., <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/dlug-usa-wobec-chin-w-dwa-tygodnie-wzroslo-o-30-proc-,11933,1> (dostęp: 29 września 2011 r.).

<sup>4</sup> *Dług Ameryki to 14.293.975.000.000 dol. USA zbankrutują?*, wyborcza.biz, 25 lipca 2011 r., <http://wyborcza.biz/biznes/51,101716,10000915.html?i=1> (dostęp: 29 września 2011 r.).

<sup>5</sup> *Rekordowy deficyt handlowy USA*, „Magazyn CEO”, 14 lutego 2011 r., <http://ceo.cxo.pl/news/367141/Rekordowy.deficyt.handlowy.USA.html> (dostęp: 29 września 2011 r.).

<sup>6</sup> Bank Światowy, <http://data.worldbank.org/country/china> (dostęp: 21 listopada 2011 r.).

<sup>7</sup> Bank Światowy, <http://data.worldbank.org/country/united-states> (dostęp: 21 listopada 2011 r.).

**Tabela 1.** Handel Stanów Zjednoczonych z Chinami w latach 1980-2011 (wybór danych, w mld dolarów)

| Rok  | Eksport USA do Chin | Import USA z Chin | Saldo   |
|------|---------------------|-------------------|---------|
| 1980 | 3,8                 | 1,1               | + 2,7   |
| 1985 | 3,9                 | 3,9               | 0       |
| 1990 | 4,8                 | 15,2              | - 10,4  |
| 1995 | 11,7                | 45,6              | - 33,8  |
| 2000 | 16,3                | 100,1             | - 83,8  |
| 2005 | 41,8                | 243,5             | - 201,6 |
| 2010 | 91,9                | 364,0             | - 273,1 |

Źródło: *China–U.S. Trade Issues*, raport *Congressional Research Service*, 30 września 2011 r., <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33536.pdf> (dostęp: 22 listopada 2011 r.).

Należy także pamiętać, że prognozy ekonomiczne są jedynie przewidywaniami, które opierają się na bieżącej sytuacji i nie uwzględniają czynników, jakie mogą wystąpić w przyszłości. Część analityków zastanawia się, czy dalszy szybki rozwój gospodarczy Chin jest w ogóle możliwy. Wskazują między innymi na zbyt duży udział państwa w gospodarce, uzależnienie od inwestycji zagranicznych, brak demokratycznych instytucji, dotowanie nierentownych firm, niepokoje społeczne, zanieczyszczenie środowiska oraz trudności z zaspokojeniem potrzeb energetycznych jako potencjalne czynniki spowalniające rozwój ekonomiczny Państwa Środka. Należy zakładać, że po osiągnięciu pewnego poziomu rozwoju gospodarczego, zostanie on znacząco spowolniony. Dla przykładu, opieranie eksportu na niskich cenach produktów, które wynikają głównie z niewysokich kosztów pracy, będzie się stawać coraz bardziej problematyczne wraz ze wzrostem zamożności chińskiego społeczeństwa. Co prawda częściowa utrata międzynarodowej konkurencyjności może zostać zrównoważona wzrostem popytu na rynku wewnętrznym, ale trudno obecnie ocenić w jakim stopniu może to nastąpić.

Niewątpliwie jednak z punktu widzenia USA w bilateralnych relacjach gospodarczych przeważają zagrożenia. Charakterystyczne jest to, że w większości mają one charakter dwustronny. Dla przykładu, poziom zadłużenia rządu amerykańskiego wobec Chin może być instrumentem nacisku i destabilizacji, użytym w razie potrzeby przez władze w Pekinie. Jednocześnie podjęcie działań tego typu szkodziłoby w znacznym stopniu interesom ChRL. Uwzględniając fakt, że dolary stanowią 70 proc. rezerw walutowych Chin (obliczanych szacunkowo na 3,2 bln dolarów), a eksport towarów do USA miał w 2010 r. wartość 364 mld dolarów, to wywołanie zapaści gospodarczej Stanów Zjednoczonych miałyby również katastrofalne skutki dla kondycji Chin.

Źródłem zaniepokojenia jest także niekontrolowany wzrost deficytu handlowego. Zjawisko to ilustruje Tabela 1.

USA mają jednak niewielkie pole manewru. Wprowadzenie ceł, kontyngentów lub innych form ograniczania importu byłoby naruszeniem zasad Światowej Organizacji Handlu i niekorzystnie wpłynęłoby na stosunki z Pekinem. Część ekspertów bagatelizuje problem deficytu przekonując, że import towarów materiałochłonnych i pracochłonnych nie jest szkodliwy dla gospodarki amerykańskiej, której rozwój opiera się na innowacyjności, nowoczesnych technologiach oraz usługach. W stwierdzeniu tym jest tylko część prawdy. Po pierwsze, chiński przemysł produkuje towary o coraz większym stopniu zaawansowania. Po drugie, można zauważyć tendencję do kupowania znanych marek lub współpracy z uznanymi producentami z branży nowoczesnych technologii. Tendencja ta pogłębi negatywne dla Stanów Zjednoczonych implikacje rosnącego deficytu handlowego.

Innym problemem jest sprawa naruszania praw autorskich oraz znaków handlowych. Według szacunków Komisji Handlu Zagranicznego Stanów Zjednoczonych (USITC), straty amerykańskich firm z tego tytułu wyniosły ok. 48 mld dolarów<sup>8</sup>. Choć problem dotyka także firm i twórców chińskich, to główne straty ponoszą amerykańskie korporacje, wytwórnice muzyczne i filmowe. Istotną kwestią są również ograniczenia dla amerykańskich firm, które chcą działać w Chinach. Zaniepokojenie wzbudza także ukryte subsydiowanie produkcji oraz eksportu, co ma szczególne znaczenie w tak zwanych wrażliwych sektorach gospodarki USA, jak np. przemysł stalowy.

Należy podkreślić, że Chiny – przy wszystkich problemach – są dla Stanów Zjednoczonych bardzo istotnym rynkiem zbytu i polem ekspansji amerykańskich korporacji. O skali tego zjawiska może świadczyć fakt, że tylko w trakcie jednej wizyty prezydenta Hu Jintao w Waszyngtonie (19 stycznia 2011 r.) amerykańskie firmy uzyskały kontrakty o łącznej wartości 45 mld dolarów<sup>9</sup>.

Na wagę wzajemnych relacji gospodarczych wskazuje powołanie w 2006 r. Strategicznego Dialogu Ekonomicznego. W założeniu ma stanowić rodzaj zespołu roboczego, dyskutującego na bieżące tematy ekonomiczne w stosunkach dwustronnych i ich wpływ na gospodarkę globalną. Administracja prezydenta B. Obamy rozszerzyła funkcjonowanie Dialogu o kwestie polityczne, powołując do życia Amerykańsko-Chiński Dialog Strategiczny i Ekonomiczny. Prowadzą go, po stronie amerykańskiej sekretarz stanu

<sup>8</sup> *China: Effects of Intellectual Property Infringement and Indigenous Innovation Policies on the U.S. Economy*, raport USITC z 18 maja 2011 r., <http://www.usitc.gov/> (dostęp: 21 października 2011 r.).

<sup>9</sup> B. Rooney, *China Approves \$45 Billion in U.S. Export Deals*, CNN Money, <http://www.money.cnn.com/> (dostęp: 21 października 2011 r.).

Hillary Clinton oraz sekretarz skarbu Timothy Geithner. Po stronie chińskiej odpowiadają im wicepremier Wang Qishan i radca stanu Dai Bingguo. Czwarta runda rozmów w tym formacie odbyła się w Waszyngtonie 9 i 10 maja 2011 r. Nie przyniosła ona, pomimo pozytywnych deklaracji obu stron, wielu istotnych rezultatów. Warte wspomnienia jest uzgodnienie dotyczące zwiększenia dostępu amerykańskich firm ubezpieczeniowych do rynku chińskiego. Punktami spornymi są sprawy zaniżania kursu juana, wahań kursu dolara, poszanowania praw człowieka w Chinach i stosunku do Korei Północnej.

## OBSZARY RYWALIZACJI POLITYCZNEJ

Zarówno Stany Zjednoczone, jak i Chiny są globalnymi mocarstwami. Ostatnie lata stoją pod znakiem zaangażowania Waszyngtonu w regionie Bliskiego Wschodu (przede wszystkim w Iraku) oraz w Azji Środkowej (w Afganistanie). Jednym z efektów prowadzenia unilateralnej (zdaniem krytyków – aroganckiej) polityki przez administrację USA jest wzrost nastrojów antyamerykańskich w świecie, a także częściowe zaniedbanie przez dyplomację USA niektórych obszarów globu. Fakt ten jest wykorzystywany przez kraje nieprzychylnie polityce Waszyngtonu. Z kolei Chiny prowadzą własną ofensywę polityczną, która wzmacnia ich pozycję w świecie.

Dobrym przykładem takiego działania jest Afryka. Forum Chiny–Afryka, które miało miejsce w 2000 r., zapoczątkowało chińską ekspansję na ten kontynent, a jej intensyfikacja nastąpiła w drugiej połowie minionej dekady. Pekin jest bardzo wygodnym sojusznikiem, gdyż – w przeciwieństwie Waszyngtonu – nie stawia wymagań związanych z przestrzeganiem praw człowieka, demokratyzacją życia w danym kraju czy przejrzystością ekonomiczną. Stany Zjednoczone starają się unikać legitymizowania łamania demokracji i promować wartości, które stanowią istotę cywilizacji zachodniej. Dla Chin ważny jest ich interes, dlatego też prezydent Zimbabwe, Robert Mugabe, bojkotowany w krajach zachodnich z powodu antydemokratycznych praktyk, jest podejmowany w Pekinie z wszelkimi honorami. Prezydent Republiki Środkowoafrykańskiej, który przejął władzę w drodze zamachu stanu (za co kraj ten został wyrzucony z Unii Afrykańskiej) otrzymał od Chin kredyt i możliwość wizyty w Pekinie. Korzyści są obustronne. Chiny wzmacniają swą pozycję w świecie, uzyskują także dostęp do tanich afrykańskich surowców. Wyjątkowo negatywnym zjawiskiem jest wyku-

pywanie przez Pekin dużych obszarów pól uprawnych w państwach afrykańskich, co w przyszłości prawdopodobnie przyczyni się do zwiększenia zagrożenia głodu w Afryce. Za rozwiązanie tego problemu humanitarnego światowa opinia publiczna odpowiedzialnymi uczyni oczywiście „bogate państwa zachodnie”.

W zamian za różne koncesje, Chiny udzielają rządów w Afryce tanich kredytów, a także budują w tych krajach potrzebną infrastrukturę. Chińskie firmy mają możliwość uzyskania kontraktów na budowę jej elementów. Polityka Pekinu stanowi problem dla Stanów Zjednoczonych, wypieranych z Afryki. Negatywnym skutkiem jest także legitymizacja procesów antydemokratycznych, które są uznawane za jedną z przyczyn ubożenia Czarnego Lądu.

Niepokojące (także dla USA) jest również to, że Chiny postrzegają kryzys gospodarczy w Europie jako możliwość wzmocnienia swojej pozycji politycznej na Starym Kontynencie. Znaczące zakupy papierów dłużnych Hiszpanii, Portugalii, Włoch czy Grecji<sup>10</sup> mogą w przyszłości spowodować uzależnienie polityczne tych państw od rządu w Pekinie.

Stany Zjednoczone starają się przeciwdziałać chińskiemu wpływowi poprzez umacnianie swoich sojuszy z Japonią, Indiami, Koreą Południową, Australią, Indonezją, Tajlandią i Filipinami. Kraje te od kilkadziesiąt lat ściśle współpracują z Waszyngtonem, także w dziedzinie wojskowości. Duże kontyngenty sił amerykańskich stacjonują w Korei Południowej (ok. 28 tys. osób personelu) oraz Japonii (35 tys. osób personelu). W czasie listopadowej wizyty w Australii prezydent B. Obama zapowiedział dalsze zwiększanie obecności militarnej USA w Azji Południowo-Wschodniej<sup>11</sup>.

Jednym ze sztandarowych obszarów rywalizacji pozostaje Tajwan. Kraj, który Chiny uważają za zbuntowaną prowincję, jest jednym z głównych sojuszników USA w regionie objętym gwarancjami bezpieczeństwa na wypadek chińskiego ataku.

Polityka Chin wobec Tajwanu jest dwutorowa. Z jednej strony Pekin dąży do maksymalnej integracji z wyspą, głównie pod względem ekonomicznym. Ponad 2 miliony Tajwańczyków mieszka w Chinach, gdzie produkcję przenoszą również tajwańskie firmy (np. światowe giganty produkujące półprzewodniki oraz komputery Acer i TSMC). Pekin wspiera także opozycję

<sup>10</sup> W. Wagner, *China Expands its Influence in Europe*, Spiegel Online International, <http://www.spiegel.de/> (dostęp: 21 października 2011 r.).

<sup>11</sup> *Obama: U.S. to Boost Asia-Pacific Military Presence*, MSNBC, 17 listopada 2011 r., <http://www.msnbc.msn.com/> (dostęp: 22 listopada 2011 r.).



wobec polityki poprzedniego prezydenta Tajwanu Chen Shui Biana, który postulował ogłoszenie niepodległości wyspy.

Z drugiej strony, Chiny ostro reagują na wszelkie przejawy niezależności. W 2005 r. przyjęto ustawę „Prawo przeciwko secesji Tajwanu”, która może dać podstawę prawną do aneksji wyspy. Jednocześnie rząd w Pekinie każdorazowo naciska na Stany Zjednoczone, aby zrezygnowały z kolejnych umów na sprzedaż uzbrojenia dla Tajwanu. Powtarzającym się schematem we wzajemnych relacjach jest zamrażanie przez Chiny współpracy wojskowej z USA w odpowiedzi na plany sprzedaży broni Tajwanowi.

## KWESTIE MILITARNE

Pod względem potęgi wojskowej, prymat Stanów Zjednoczonych w świecie nie podlega dyskusji. Krajem, który może temu prymatowi zagrozić w przyszłości są Chiny, dysponujące najliczniejszą armią na świecie. W ostatnich miesiącach miały miejsce wydarzenia, które wywołały w USA spore zaniepokojenie. Przede wszystkim chodzi o zapowiadany przez władze w Pekinie wzrost wydatków na zbrojenia. W 2010 r. oficjalny budżet obronny Chin wyniósł 114,3 mld dolarów, choć można podejrzewać, że jest on w rzeczywistości większy<sup>12</sup>. Mimo faktu, że amerykańskie wydatki są prawie sześciokrotnie większe (687,1 mld dolarów w 2010 r.<sup>13</sup>), niepokojąca dla Waszyngtonu jest zarówno tendencja wzrostowa budżetu obronnego Chin, jak i brak jego przejrzystości.

Wrażenie zrobiły także spektakularne akcje chińskich sił zbrojnych, świadczące o sukcesie ich modernizacji. 5 lat temu, 26 października 2006 r., w zdumienie wprawiła Amerykanów akcja chińskiego okrętu podwodnego klasy Song o napędzie dieslowskim, któremu udało się podplłynąć nieopstrzeżenie na odległość 5 mil do lotniskowca „Kitty Hawk”, uczestniczącego w regularnych ćwiczeniach w rejonie Okinawy<sup>14</sup>. Równie poważne zaniepokojenie wywołał test chińskiej broni antysatelitarnej z 11 stycznia 2007 r.<sup>15</sup>. Biorąc pod uwagę wielkie znaczenie systemów satelitarnego szpiegostwa i łączności, fakt posiadania przez Chiny skutecznej broni przeciw satelitom

<sup>12</sup> *The SIPRI Military Expenditure Database*, <http://milexdata.sipri.org> (dostęp: 29 września 2011 r.).

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *China Sub Stalked U.S. Fleet*, „The Washington Times”, 13 listopada 2006 r.

<sup>15</sup> Wystrzelony pocisk zniszczył chińskiego satelitę meteorologicznego.

jest dla Stanów Zjednoczonych potencjalnym problemem. Obie te sytuacje pokazały, że Chiny, choć nie są w stanie dorównać USA pod względem militarnym, starają się rozwijać możliwości i techniki walki, które mogą być skuteczne w czasie ewentualnego konfliktu. Warto także podkreślić, że Chiny kończą budowę swego pierwszego lotniskowca, rozwijają potencjał nuklearny i raketowy. Trwają również zaawansowane prace nad myśliwcem piątej generacji J-20 (jego pierwszy lot odbył się w styczniu 2011 r.).

Stany Zjednoczone nie pozostają bierne wobec rozwoju chińskiej potęgi. Przede wszystkim sprzeciwiają się zniesieniu embarga na sprzedaż broni i technologii militarnych do Chin, które zostało wprowadzone przez kraje UE po wydarzeniach na placu Tiananmen. Mimo kilkukrotnych zapowiedzi niektórych państw europejskich<sup>16</sup>, że embargo to zostanie zniesione, nadal obowiązuje pod naciskiem administracji waszyngtońskiej. Jest to istotny element polityki USA wobec Chin, która skutecznie powstrzymuje rozwój potęgi militarnej tego kraju. Rząd amerykański intensywnie wspiera również obronność Tajwanu, sprzedając jego władzom kolejne partie nowoczesnego uzbrojenia, co wywołuje chińskie protesty. Jednocześnie jednak, Pekin jest dostarczycielem broni do krajów jawnie nieprzychylnych USA, takich jak Iran czy Wenezuela.

Istotnym problemem dla bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych są zagrożenia cybernetyczne ze strony Chin. Powtarzające się przypadki (równie regularne, jak dementi Pekinu w tej kwestii) włamań do systemów informatycznych struktur państwowych oraz korporacji zbrojeniowych (ale nie tylko) wynikają głównie z chęci zdobycia tą drogą wiedzy z zakresu technologii wojskowych i przemysłowych. Mimo szybkiego rozwoju gospodarczego, kraj ten nadal ma duże zaległości w dziedzinie nowoczesnych technologii. Lata rządów Mao Tse Tunga, a w szczególności wyjątkowo szkodliwy dla gospodarki Chin projekt „wielkiego skoku” (można by dodać złośliwie: „w przepaść”) ugruntowały na długi czas zacofanie techniczne Państwa Środka. Proces konwergencji technologicznej jest o tyle utrudniony, gdyż (m.in. dzięki staraniom amerykańskiego rządu) Chiny mają formalne utrudnienia w zakupie licencji oraz nowoczesnych urządzeń. Sytuacja taka ma miejsce na przykład w dziedzinie wojskowości. Warto podkreślić, że tajemnice wojskowe wykradane są również za pomocą „tradycyjnych” metod wywiadowczych. Istnieją uzasadnione przypuszczenia, że w rozwoju chińskiego programu myśliwca piątej generacji pomogło zdobycie wraku ame-

<sup>16</sup> Przede wszystkim Niemiec oraz Francji.

rykańskiego samolotu F-117A, zestrzelonego w operacji przeciwko Serbii w 1999 r. Ostatnio pojawiły się również informacje, że władze pakistańskie mogły udostępnić Chińczykom fragmenty zmodyfikowanego helikoptera Black Hawk, który rozbił się podczas akcji przeciwko Osamie bin Ladenowi 2 maja 2011 r.<sup>17</sup>.

Mimo rywalizacji oba państwa starają się rozwijać współpracę w dziedzinie wojskowości. Jednym z przykładów jest np. uruchomienie na mocy porozumienia z 29 lutego 2008 r. „gorącej linii” wojskowej, będącej użytecznym środkiem budowy zaufania i elastycznym kanałem konsultacyjnym dla rozwiązywania potencjalnych kryzysów w obszarze bezpieczeństwa. Strona amerykańska dąży przede wszystkim do większej przejrzystości budżetu militarnego Chin oraz zwiększenia poziomu zaufania. Po stronie Pekinu dominuje problem embarga na eksport broni oraz amerykańskich dostaw dla Tajwanu. Generalnie jednak w ogromnej większości kwestii militarnych dominuje nieufność i rywalizacja.

## PERSPEKTYWY NA PRZYSZŁOŚĆ

Stosunki amerykańsko-chińskie są bardzo intensywne i wielopoziomowe. Mimo rosnących zależności ekonomicznych oraz zwiększonej współpracy w sprawach międzynarodowych, oba kraje uważają się nawzajem za potencjalnego wroga i głównego konkurenta na świecie.

Trudno przypuszczać, aby w najbliższej przyszłości był możliwy otwarty konflikt między Stanami Zjednoczonymi a Chinami. Oba kraje dysponują potężnymi arsenałami broni i ich konfrontacja nie przyniosłaby prawdopodobnie dobrych skutków dla żadnej ze stron. Należy zauważyć, że pomijając kwestię Tajwanu, nie istnieją między nimi spory na tyle poważne, które mogłyby doprowadzić do otwartego konfliktu. Sprawa Tajwanu, analogicznie do modelu Hongkongu, zostanie prawdopodobnie rozwiązana poprzez stopniowe zacieśnianie współpracy z Chinami, przy zachowaniu autonomii. Stany Zjednoczone będą kontynuować politykę powstrzymywania Tajpej przed ogłoszeniem niepodległości, gdyż doprowadziłoby to do zaostrzenia relacji z Pekinem i w konsekwencji postawiłoby oba kraje w trudnej sytuacji.

<sup>17</sup> M. Mazzetti, *U.S. Aides Believe China Examined Stealth Copter*, „The New York Times”, 14 sierpnia 2011 r., <http://www.nytimes.com/> (dostęp: 21 października 2011 r.).

Głównym polem współpracy jest wymiana handlowa i możliwości gospodarcze, jakie oferują Chiny. Stopień uzależnienia gospodarki amerykańskiej od Chin jest na tyle wysoki, że utrudnia administracji waszyngtońskiej naciskanie na chiński rząd. Z drugiej strony, USA są na tyle ważnym rynkiem zbytu dla chińskiej produkcji, że obie strony w istocie mają interes w dążeniu do zachowania *status quo* a nie do konfrontacji. Oba kraje są również skazane na współpracę polityczną ze względu na obecność w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Porozumienie Waszyngtonu z Pekinem jest zatem jednym z warunków rozwiązania wszelkich kwestii problematycznych, takich jak np. programy nuklearne Korei Północnej i Iranu czy niedawny kryzys w Libii.

Jednocześnie różnice między oboma państwami wykluczają prawdziwe partnerstwo. Oprócz wszystkich problemów dwustronnych, które występują między Chinami a USA, zbliżenie stanowisk utrudnia także porządek prawny i tradycja. Jak zauważył jeden z amerykańskich analityków, trudno uwierzyć, aby „najstarsza i najzdrowsza demokracja świata stawiająca wolność na piedestale, mogła podzielać wizję świata z państwem, mającym za sobą 5 tys. lat historii podległości wobec dyktatorów, cesarzy i sekretarzy”<sup>18</sup>. Ważnym czynnikiem jest również wzrastające poczucie potęgi i niezależności chińskiego imperium. Kolejne pokolenia przywódców państwa, w którym zawsze silne były nurty nacjonalistyczne, będą bardziej asertywne, pozbawione kompleksów elit Komunistycznej Partii Chin, wynikających z trudów budowania chińskiej państwowości po II wojnie światowej.

Należy podkreślić, że celem Chin jest stworzenie wielocentrycznego układu sił, który pozwoliłby na przełamanie hegemonii USA w świecie. Uwikłanie Waszyngtonu w dwie wojny oraz problemy ekonomiczne sprawiły, że Pekin jest obecnie bliższy osiągnięcia tego celu niż 10 lat temu. Stwarza to warunki do ekspansji politycznej Chin, co jest skrzętnie wykorzystywane. Inaczej niż w przypadku USA, które koncentrują się na uzyskaniu strategicznych przyczółków oraz znalezieniu partnerów do rozwiązywania problemów globalnych, czy Rosji, która istnienie swojej strefy wpływów traktuje jako miarę prestiżu, odwołując się przede wszystkim do „starych, dobrych czasów” ZSRR, jednym z podstawowych celów działania Pekinu jest zapewnienie stałego dopływu surowców energetycznych, zapasów żywności oraz rynków zbytu dla chińskich produktów. Jest to oczywiście uwarun-

<sup>18</sup> E. Ross, *The Future of U.S.–China Relations. The Kissinger’s Perspective*, 17 stycznia 2011 r., <http://www.ewross.com> (dostęp: 24 października 2011 r.).

kwane potrzebami państwa, którego populacja przekroczyła już 1,3 mld ludzi. Chiny są przy tym bardzo atrakcyjnym partnerem, oferującym praktycznie nieograniczone zapasy gotówki i nie stawiającym wymagań dotyczących standardów demokratycznych. Stąd m.in. sukcesy w wypieraniu USA z regionu Azji Środkowej oraz uzyskanie znaczących wpływów w Afryce. W przyszłości, Pekin może również zagrozić amerykańskim interesom na Bliskim Wschodzie.

Oddzielną kwestią są relacje Chin z państwami europejskimi. W kontekście zmniejszającego się znaczenia Starego Kontynentu w wizji strategicznej Waszyngtonu, coraz intensywniejsza obecność azjatyckiej potęgi w Europie może być dużym wyzwaniem dla USA. W szczególności warto zastanowić się nad przyszłością embarga na dostawy broni do Chin. Czy w sytuacji zwiększających się zależności ekonomicznych (przede wszystkim wykupywania długów), rządy państw UE nie będą bardziej skłonne do jego uchylecia? Dodatkowym czynnikiem odgrywającym rolę także w relacjach z Rosją, jest potencjalna presja europejskich koncernów zbrojeniowych na otwarcie nowych rynków zbytu. Jest to szczególnie ważne w czasie kryzysu ekonomicznego oraz zmniejszających się nakładów państw Unii na obronność. Warto zauważyć, że elementem zachęcającym do otwarcia na rynek chiński w tej dziedzinie może być poczucie braku zagrożenia ze strony państwa, które – choć potężne – jest odległe o tysiące kilometrów od Europy, a co ważniejsze – nie przejawia wrogich zamiarów wobec interesów UE. Tymczasem, ewentualne zniesienie embarga znacznie przyspieszyłoby chiński pościg za USA. Stąd też, amerykańska dyplomacja będzie naciskać europejskich sojuszników na utrzymanie prohibicyjnej polityki eksportowej w tej dziedzinie.

Należy zauważyć, że jednym z czynników sprzyjających budowaniu międzynarodowej pozycji politycznej Chin jest antyamerykanizm. Od zakończenia II wojny światowej szereg państw sprzeciwia się globalnej polityce amerykańskiej. W czasach zimnej wojny naturalnym liderem tej grupy był ZSRR. Po jego rozpadzie, tę rolę coraz chętniej i skuteczniej przejmują Chiny. Najprawdopodobniej utrzymają one ten status przez najbliższe lata. Warto jednak zastanowić się czy niekontrolowany wzrost ich potęgi (politycznej, militarnej i ekonomicznej) nie odwróci tego trendu i nie sprawi, że to Pekin, a nie Waszyngton będzie wywoływać największe obawy świata. W takiej sytuacji może dojść do zaskakujących zmian w sojuszach między państwami. W pierwszej kolejności może to dotyczyć Rosji, której taktyczny alians z Chinami jest oparty na chęci przeciwstawienia się USA. Tymczasem,

Państwo Środka jest dużo większym bezpośrednim zagrożeniem dla Rosji niż Stany Zjednoczone.

Nie można wykluczyć, że gwałtowny rozwój, jaki przeżywają obecnie Chiny może zostać w tej lub następnej dekadzie zahamowany. System gospodarczo-polityczny tego państwa wydaje się zawierać w sobie nieusuwalne problemy związane z niedostatkiem wolności osobistej, rozwarstwieniem społecznym, wciąż dużym zacofaniem wielu gałęzi gospodarki i jej ekstensywnym charakterem oraz wielką energochłonnością, problemami demograficznymi, a także przeludnieniem i zanieczyszczeniem środowiska. W przyszłości, brak rozwiązania tych kwestii może doprowadzić do destabilizacji tego państwa, z trudnymi do przewidzenia skutkami regionalnymi i globalnymi.

Mimo to Chiny pozostaną dla Stanów Zjednoczonych najważniejszym punktem odniesienia w nadchodzących latach. Główny wysiłek polityczny i militarny USA będą kierowały w stronę Azji. Można wyobrazić sobie, że wobec wzrostu potęgi Chin zaniepokojeni tym faktem sąsiedzi (przede wszystkim Indie, Japonia i Australia) będą zainteresowani dalszym zacieśnianiem relacji z USA i formalizacją tego sojuszu, w postaci „azjatyckiego NATO”. Warto przypomnieć, że takie pomysły pojawiały się już w Waszyngtonie w ubiegłej dekadzie. Czynnikiem „powstrzymywania Chin” może doprowadzić do realizacji takiego scenariusza w przyszłości. Główną rolę w takim sojuszu odgrywałyby Indie, które – jako jedyne – mogą dorównać Państwu Środka pod względem potencjału gospodarczego i demograficznego.

W warunkach dokonania koniecznych oszczędności w wydatkach federalnych, zwrot w stronę Azji oznaczać będzie między innymi dalszą marginalizację Europy w agendzie Waszyngtonu. Ubocznym skutkiem rywalizacji amerykańsko-chińskiej może stać się zatem ekspansja Chin na Starym Kontynencie, który jest dla Pekinu polem intensywnych działań gospodarczych (co już następuje) oraz politycznych. Chiny traktują rynek europejski jako bardzo perspektywiczny – zarówno jako miejsce zbytu swoich produktów, jak i źródło technologii. Co ważniejsze, odwrotnie niż Stany Zjednoczone, UE mimo olbrzymiego potencjału gospodarczego, nadal pozostaje zdywersyfikowana politycznie. Brak silnej reprezentacji Unii oraz realnej wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa daje Pekinowi możliwość selektywnego poszerzania współpracy z poszczególnymi państwami, które w pojedynkę nie są równorzędnym partnerem dla Chin. Warto o tym pamiętać w dyskusjach dotyczących zasadności podtrzymania relacji transatlantycznych i obecności USA w Europie.



# Biała Księga Obronności Chin – pokojowe deklaracje i realia

ANITA KRZYŻANOWSKA

W ostatnich latach Chiny prowadzą politykę odczytywaną przez obserwatorów jako ambicję uzyskania statusu mocarstwa światowego. Rosnąca gospodarcza potęga i wpływ na globalne procesy w świecie rodzą coraz częściej pytanie o aspiracje tego państwa w aspekcie militarnym. Interesujące jest ukazanie na tle ogólnych celów Państwa Środka głównych założeń dokumentu strategicznego Chin w zakresie polityki obronnej – Białej Księgi w dziedzinie obronności z 2010 r., a szczególnie jej adekwatności do rzeczywistych lub domniemych intencji Pekinu.

Obserwowane od pewnego czasu w Państwie Środka trendy rozwojowe budzą zaniepokojenie nie tylko najbliższych sąsiadów w Azji, ale również innych mocarstw czy organizacji takich jak Unia Europejska. Czy świat powinien obawiać się „Wielkiego Smoka”? Czy zawarta w oficjalnych dokumentach strategicznych deklaracja pokojowego rozwoju Chin stanowi wytyczną działalności państwa czy jest jedynie chwytliwym hasłem, kryjącym rzeczywiste intencje Państwa Środka?

Wielu analityków podkreśla, że analiza polityki zagranicznej i obronnej Chin stanowi wyzwanie, którego istotnym elementem jest zrozumienie wzajemnych zależności i oddziaływań wielu instytucji, filozofii i trendów, które kształtują chińskie podejście do tych obszarów polityki. Obecnie charakterystyczne są rozproszone źródła decyzyjne (partia, armia), dyskusje dotyczące stopnia umiędzynarodowienia chińskiego rozwoju, jak również coraz bardziej odważne artykułowanie interesów globalnych przez to państwo<sup>1</sup>. Dochodzi do tego z jednej strony chęć otwarcia się na świat i większego wpływania na procesy globalne, z drugiej zaś – szczególnie akcentowane przez kierownictwo partii – utrzymywania dyscypliny i jedności ideologicznej w społeczeństwie w obliczu idei i sygnałów napływających ze świata zewnętrznego.

<sup>1</sup> L. Jakobson, D. Knox, *New Foreign Policy Actors in China*, SIPRI Policy Paper No. 26, s. 8-9, [http://books.sipri.org/product\\_info?c\\_product\\_id=410](http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=410) (dostęp: 28 października 2011 r.).



Istotnym elementem zrozumienia „chińskiej specyfiki” – a więc chińskiego postrzegania świata, polityki i miejsca Chin w tym świecie – jest doktryna wyrażona w dokumencie „Naukowy pogląd na rozwój”<sup>2</sup>. Zawiera ona założenia rozwoju państwa, wynikające z tradycyjnych kierunków filozofii chińskiej (taoizmu, konfucjanizmu i buddyzmu) a odnoszące się do obszarów: gospodarczego, kulturowego, politycznego, wojskowego i społecznego, rozpatrywanych jednocześnie w aspektach: naturalnym, ludzkim, społecznym (lokalnym, regionalnym, narodowym) oraz globalnym. Połączenie wymienionych systemów filozoficznych oraz elementów ideologii państwa komunistycznego powoduje, że pytanie, dokąd zmierzają Chiny budzi sprzeczne opinie i oceny.

Silne połączenie rozwoju ekonomicznego z rozwojem polityczno-militarnym, jak również wspomniana „chińska specyfika” w wielu dziedzinach – w tym gospodarczej – sprawia, że ocena strategicznych celów i rzeczywistych intencji państwa chińskiego staje się poważnym problemem dla obserwatorów środowiska bezpieczeństwa. Chcąc analizować cele Chin w dziedzinie bezpieczeństwa, należy wziąć pod uwagę dwa istotne elementy.

Po pierwsze, należy je rozpatrywać w szerszym kontekście celów strategicznych państwa chińskiego. Obserwatorzy<sup>3</sup> wskazują główne trendy, które kształtują myślenie strategiczne Chin, a są nimi:

<sup>2</sup> Założenia rozwoju państwa ogłoszone przez Hu Jintao w przemówieniu podczas 17. Zjazdu Partii Komunistycznej Chin w 2007 r. Wypracowany program zmian obejmuje 24 szczegółowe zagadnienia w zakresie:

1. Promowania zrównoważonego i szybkiego wzrostu gospodarczego: wzmocnienie zdolności Chin w zakresie niezależności innowacyjnej oraz utworzenie innowacyjnego państwa chińskiego; przyspieszenie transformacji modelu rozwoju gospodarczego oraz promowanie podnoszenia jakości struktur gospodarczych; zrównoważony rozwój obszarów miejskich oraz wiejskich.
2. Rozwoju demokracji socjalistycznej: promowanie zasad demokracji wśród obywateli; rozwój zasad demokracji na poziomie podstawowym i zapewnienie korzystania w większym stopniu przez obywateli z praw demokratycznych; implementacja zasad prawa jako podstawowej reguły postępowania oraz budowa państwa socjalistycznego kierującego się rządami prawa.
3. Promowania szybkiego rozwoju i dobrobytu kultury socjalistycznej, czyli tworzenie systemu wartości socjalistycznych tak, aby ideologia socjalistyczna była spójna i bardziej atrakcyjna dla społeczeństwa.
4. Stymulowania rozwoju społecznego ze szczególnym uwzględnieniem poprawy warunków życia obywateli: nadanie priorytetu kwestiom edukacji oraz tworzenie obrazu Chin jako państwa bogatego w zasoby ludzkie; implementacja strategii rozwojowej, której celem jest tworzenie miejsc pracy oraz zachęcanie do wzrostu przedsiębiorczości w tworzeniu nowych możliwości zawodowych; głęboka reforma systemu dystrybucji dochodu oraz zwiększanie dochodu mieszkańców miast i wsi.

Na podstawie J. Galtung: *The Scientific Outlook On Development: Hu Jintao's Speech to the 17th Communist Party of China Congress*, [http://www.transcend.org/tri/downloads/The\\_Scientific\\_Outlook\\_on\\_Development.pdf](http://www.transcend.org/tri/downloads/The_Scientific_Outlook_on_Development.pdf) (dostęp: 3 lutego 2011 r.).

<sup>3</sup> W. Jisi, *China's Search for a Grand Strategy. A Rising Great Power Finds Its Way*, „Foreign Affairs”, marzec/kwiecień 2011, s. 68-79.

- szerokie pojmowanie bezpieczeństwa, w którym oprócz aspektów militarnych i politycznych brane są pod uwagę kwestie gospodarcze i zagrożenia nietradycyjne (priorytetem staje się zacieśnienie powiązań gospodarczych z innymi mocarstwami przy jednoczesnym minimalizowaniu prawdopodobieństwa militarnej lub politycznej konfrontacji z nimi);
- multilateralizm ukierunkowany na osiąganie określonych celów poprzez m.in. szukanie współpracy z innymi państwami na podstawie wspólnych interesów (nawet, gdy w innych kwestiach toczą się spory między stronami);
- postrzeganie dalszego rozwoju nie tylko w wymiarze ekonomicznym, ale również społecznym (m.in. ochrona środowiska, zabezpieczenie społeczne, promowanie innowacyjności).

Zgodnie z tymi trendami, w wydanym we wrześniu 2011 r. dokumencie „Pokojowy rozwój Chin”<sup>4</sup>, stanowiącym swego rodzaju strategię rozwojową, jako cele strategiczne wskazano rozwój i jedność państwa w aspekcie wewnętrznym oraz budowę przyjaznego otoczenia i pokoju w wymiarze zewnętrznym; modernizację państwa i budowę społeczeństwa dobrobytu (poprawa warunków życia obywateli, edukacji, stanu środowiska naturalnego, korzystanie z praw obywatelskich). Wartościami, szczególnie chronionymi są: suwerenność, bezpieczeństwo narodowe, integralność terytorialna, chiński system polityczny, stabilność społeczna i rozwój społeczno-gospodarczy oraz jedność narodowa.

Po drugie, „socjalizm z chińską specyfiką” stanowi mieszankę wielu modeli ekonomicznych i dlatego tak trudne jest jego rozpatrywanie w stosunkach państwo–rynek oraz interwencjonizm–wolność gospodarcza. System gospodarczy zawiera elementy zarówno komunizmu (cały sektor bankowy jest państwowy, aż 30 proc. PKB wytwarza państwo), jak i kapitalizmu (uwolniona przedsiębiorczość, gospodarka bez regulacji cen). Wyrosła z chińskiej tradycji taoistycznej sztuka poszukiwania „złotego środka” i godzenia sprzeczności sprawia, że „socjalizm” uznawany jest za kompatybilny z rynkiem, co jeszcze bardziej utrudnia jakąkolwiek klasyfikację chińskiego fenomenu<sup>5</sup>.

Wskazuje się na rosnące zaangażowanie Chin w skali globalnej szczególnie w Azji, Afryce i Ameryce Południowej oraz na obszarze poradzieckim<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> *China's Peaceful Development*, [http://www.gov.cn/english/official/201109/06/content\\_1941354.htm](http://www.gov.cn/english/official/201109/06/content_1941354.htm) (dostęp: 8 września 2011 r.).

<sup>5</sup> Więcej: R. Pyffel, S. Prokurat, *Chińskie przejście przez rzekę*, „Wprost”, nr 15/2010 (1419), <http://www.wprost.pl/ar/191992/Chinskie-przejscie-przez-rzeke/?O=191992&pg=2> (dostęp: 4 lutego 2011 r.).

<sup>6</sup> A. Balcer, *Smok już wszedł*, Policy Paper, [http://www.demoseuropa.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=618%3Athe-dragon-has-already-entered&catid=129%3A2011kom&Itemid=152&lang=pl](http://www.demoseuropa.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=618%3Athe-dragon-has-already-entered&catid=129%3A2011kom&Itemid=152&lang=pl) (dostęp: 11 lutego 2011 r.).

Przyczynił się do tego m.in. fakt, że po światowym kryzysie gospodarczym Chin – w odróżnieniu od innych mocarstw – znacznie umocniły się na arenie międzynarodowej. W 2009 r. zanotowały 9 proc. wzrost gospodarczy, podczas gdy np. Rosja odnotowała spadek o 8 proc., zaś UE o 4 proc. Wielu obserwatorów wskazuje, że charakter chińskiego zaangażowania na arenie międzynarodowej polega na ekonomizacji polityki zagranicznej i oparciu jej na *soft power*<sup>7</sup>. Wskazuje się, że szybko rozwijające się Chiny są szczególnie zainteresowane surowcami energetycznymi oraz rynkami zbytu własnych produktów i technologii w krajach rozwijających się oraz możliwościami inwestycyjnymi zwłaszcza dla swojego, największego na świecie, sektora budowlanego. Główne cele obecności Chin w Afryce dotyczą uzyskiwania surowców naturalnych niezbędnych do rozwoju chińskiej gospodarki, rynków zbytu oraz poparcia politycznego. Przez państwa afrykańskie Chiny postrzegane są jako atrakcyjny kontrahent, gdyż inwestycje Państwa Środka opierają się na zasadach nieingerencji w sprawy wewnętrzne afrykańskich partnerów oraz podejściu biznesowym<sup>8</sup>. Chiny inwestują i pożyczają pieniądze państwom, które zostały odtrącone lub potępione przez Zachód – obserwatorzy wskazują, że choć Chiny systematycznie rozbudowują wpływy polityczne w Afryce, jednak chińska obecność militarna na kontynencie jest znikoma, a rywalizacja z Zachodem odbywa się wyłącznie na polu kontroli strategicznych złóż surowców.

Tak silne połączenie idei rozwoju ekonomicznego i polityczno-militarnego w przypadku światowego eksportera numer jeden, dysponującego najszybciej rozwijającą się gospodarką globu i najliczniejszą, bo ponad dwumilionową armią – prowadzi do poważnego pytania o rzeczywiste globalne ambicje Państwa Środka.

## GLÓWNE TEZY BIAŁEJ KSIĘGI OBRONNOŚCI CHIN

W marcu 2011 r. opublikowano Białą Księgę w dziedzinie obronności<sup>9</sup>, będącą informacją o stanie armii w 2010 r. oraz głównych celach strategicznych w zakresie polityki obronnej. Dokument zawiera opis sytuacji bezpie-

<sup>7</sup> Najnowsze zaangażowanie Chin w gospodarkę światową dotyczy m.in. deklaracji wsparcia dla przeżywającej kryzys strefy euro.

<sup>8</sup> P. Wołejko, *Smok w jaskini lwa*, „Polska Zbrojna”, 7 sierpnia 2011 r., s. 49.

<sup>9</sup> *China's National Defense in 2010*, <http://merlin.ndu.edu/whitepapers/ChinaEnglish2010.pdf> (dostęp: 10 maja 2011 r.).

czeństwa oraz główne założenia polityki obronnej Chin, a następnie na tym tle charakteryzuje kierunki i założenia reform w siłach zbrojnych<sup>10</sup>.

We wstępie do Białej Księgi podkreśla się, że Chiny znajdują się w szczególnym punkcie historycznym, w którym przyszłość państwa jest ściśle związana ze zmianami na arenie międzynarodowej. Dokument zawiera deklarację podejmowania chińskich wysiłków na rzecz budowy harmonijnej społeczności międzynarodowej poprzez pokojowy rozwój, którego elementami są więzi łączące fundamentalne interesy społeczeństwa chińskiego z interesami społeczności międzynarodowej oraz znaczny udział Chin w rozwoju globalnym.

Jako istotny element wykorzystywania sprzyjających warunków do rozwoju państwa wskazuje się realizację założeń, zawartych w „Naukowym poglądzie na rozwój”. Podkreśla się, że realizując te założenia, Chiny potwierdzają przyjętą drogę pokojowego rozwoju, kontynuują pokojową politykę zagraniczną, zaś polityka obronna ma charakter czysto defensywny i nastawiona jest na ochronę terytorium oraz ludności. Strategiczne cele państwa mają wyrażać się w zrównoważonym nacisku zarówno na postęp i rozwój gospodarczy państwa, jak też na wzmocnieniu potencjału militarnego, tak aby budować dostatnie państwo i silną armię.

### *Środowisko bezpieczeństwa*

W Białej Księdze wskazuje się, że zmiany i ciągle procesy dostosowawcze w świecie przejawiają się w nieodwracalnym trendzie globalizacji ekonomicznej, zjawisku wielobiegowości oraz w pogłębiającej się informatyzacji społeczeństw. Autorzy dokumentu zauważają, że globalne wyzwania rosną, a nowe zagrożenia dla bezpieczeństwa mają charakter bardziej złożony i zmienny.

Biała Księga zawiera diagnozę, że mimo wszystko świat pozostaje w miarę stabilny, zaś społeczność międzynarodowa odczuwa powoli efekty wspólnych działań podjętych w obliczu kryzysu światowego. Nawiązuje do zjawiska redefinicji przez wiele państw modelu rozwoju gospodarczego, podkreślając, że rozwój naukowy oraz innowacje technologiczne stają się kluczowymi determinantami dalszego rozwoju. Zwraca uwagę, że gospo-

<sup>10</sup> Struktura dokumentu przedstawia się następująco: wstęp; sytuacja bezpieczeństwa; polityka obronna; modernizacja chińskich sił zbrojnych; rozwinięcie sił; narodowe siły obrony i system mobilizacji; nauka, technologia i przemysł obronny; wydatki obronne; wojskowe środki budowy zaufania; kontrola zbrojeń oraz procesy rozbrojenia.

darce powiązania mają charakter systemowy i globalny, stąd o układzie sił w świecie coraz częściej decyduje czynnik ekonomiczny. Nawiązując do doświadczenia kryzysu gospodarczego lat 2007-2008, postuluje wypracowanie przez społeczność międzynarodową odpowiednich mechanizmów i instytucji, regulujących skutecznie sferę działalności państw w tym zakresie, tym bardziej, że rośnie stopień wzajemnych zależności gospodarczych państw, a globalna stabilność ekonomiczna jest bardzo krucha.

Zdaniem autorów Białej Księgi, na złożony charakter sytuacji bezpieczeństwa składają się dysproporcje między państwami rozwiniętymi a rozwijającymi się, jak również pojawiające się konflikty lokalne, inspirowane ekonomicznymi, etnicznymi lub religijnymi sporami. Coraz częściej wyzwaniem dla społeczności międzynarodowej są zjawiska takie jak terroryzm, brak bezpieczeństwa ekonomicznego, zmiany klimatyczne, proliferacja materiałów nuklearnych, przestępczość w cyberprzestrzeni, katastrofy naturalne, epidemie oraz przestępczość transgraniczna. W Białej Księdze podkreśla się, że złożoność wyzwań spowodowana jest przenikaniem się elementów zagrożeń tradycyjnych oraz nowego typu, co istotnie wpływa na reagowanie i przygotowanie systemów bezpieczeństwa.

Nawiązując do istniejącej rywalizacji na płaszczyźnie wojskowej, autorzy Białej Księgi wskazują na działania państw w zakresie reform systemowych oraz rozwijanie coraz bardziej wyrafinowanych systemów uzbrojenia (obrona przeciwrakietowa, zdolności operowania w cyberprzestrzeni), jak również na podejmowane działania w celu realizacji strategii w odniesieniu do obszarów polarnych oraz przestrzeni kosmicznej.

Sytuacja w najbliższym sąsiedztwie Chin rozpatrywana jest w dokumencie w kontekście funkcjonowania porozumień oraz organizacji regionalnych, takich jak Szanghajska Organizacja Współpracy (Shanghai Co-operation Organization), Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (Association of South-East Asian Nations, ASEAN), ASEAN + 3 (Chiny, Japonia, Korea Płd.), Współpraca Gospodarcza Azji i Pacyfiku (Asia-Pacific Economic Co-operation) oraz współpraca Chiny–Japonia–Tajwan. Podkreśla się, że sytuacja bezpieczeństwa w regionie jest raczej stabilna, zaś integracja gospodarcza państw Azji i współpraca w tym zakresie w warunkach globalizacji ekonomicznej plasuje ten region w gronie światowych liderów.

Jako czynniki destabilizujące bezpieczeństwo w regionie dokument wskazuje sytuację na Półwyspie Koreańskim, wojnę w Afganistanie, napięcia etniczne i religijne oraz działalność grup separatystycznych i ekstremistycznych w wielu państwach regionu. Również zwiększona aktywność po-

lityczna i militarna USA w Azji Wschodniej postrzegana jest jako zjawisko niepokojące.

W Białej Księdze stwierdza się, że Chiny są w okresie szczególnych możliwości strategicznego rozwoju, zaś środowisko bezpieczeństwa sprzyja temu rozwojowi. Podkreśla się, że Chiny – jako państwo bezpieczne, stabilne społecznie i „całościowo” silne – weszły w nowy etap rozwoju, a wyrazem tego ma być współpraca z największymi mocarstwami świata oraz aktywny udział w tworzeniu dobrosąsiedzkich stosunków w regionie<sup>11</sup>.

Jako zagrożenia destabilizujące bezpieczeństwo państwa wskazuje się czynniki o charakterze wewnętrznym, np. tendencje separatystyczne na Tajwanie i w Tybecie oraz czynniki nietradycyjne, takie jak: terroryzm, zagrożenia energetyczne, surowcowe, informacyjne, ekonomiczne i klęski żywiołowe. Rozwijająca się współpraca Tajwanu z USA i amerykańskie dostawy sprzętu wojskowego również postrzegane są jako element zakłócający bezpieczeństwo w regionie.

Kilkakrotnie w Białej Księdze zawarta jest deklaracja, że Chiny jako państwo są niezachwianym zwolennikiem pokoju, rozwoju i współpracy. Podkreśla się, że państwo chińskie uczestniczyć będzie w tworzeniu „harmonijnego świata pokoju i wspólnego dobrobytu”, poprzez promowanie pokojowych środków rozwiązywania sporów oraz koncepcji bezpieczeństwa opartej na zaufaniu, wzajemnych korzyściach oraz równości. W zakresie obronności Chiny realizować będą nową strategię, której celem jest ochrona ładu politycznego, ekonomicznego, militarnego, socjalnego oraz zapewnienie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni w sposób wszechstronny i kompleksowy, również we współpracy z innymi państwami.

### *Założenia polityki obronnej*

Już w pierwszym zdaniu rozdziału Białej Księgi dotyczącego polityki obronnej powtórzona zostaje deklaracja, że aktywność Chin w tej dziedzinie ma charakter czysto obronny, a jej celem jest zachowanie chińskiej suwerenności, bezpieczeństwa, integralności terytorialnej oraz wspieranie rozwoju narodowego. Dokument podkreśla, że wysiłki państwa chińskiego w aspektach wewnętrznych będą skupione na budowie harmonijnego socjalistycz-

<sup>11</sup> W tym kontekście wspomina się chińsko-tajwańskie porozumienie 1992 *Consensus*, zapewniające forum konsultacji między Chińską Republiką Ludową a Republiką Chińską. Konsens dotyczył istnienia „jednego państwa chińskiego” (*one China*), jakkolwiek obie strony rezerwują sobie dowolność w interpretowaniu tego stwierdzenia.

nego społeczeństwa, zaś w wymiarze zewnętrznym na tworzeniu i promowaniu pokoju i dobrobytu. Wyraźnie akcentuje się, że Chiny – bez względu na to, jak rozwijać się będzie ich gospodarka – nigdy nie będą dążyć do hegemonii oraz nie będą prowadzić działań służących ekspansji militarnej.

Określone zostały cele i zadania polityki obronnej. Obejmują one:

- zachowanie suwerenności narodowej, narodowego bezpieczeństwa oraz realizacji interesów rozwojowych. Zwraca się uwagę na zrównoważony nacisk zarówno na postęp gospodarczy, jak i wzmacnianie potencjału militarnego. Chiny przyjęły strategię aktywnej obrony wyrażającą się podjęciem operacji obronnych w razie ataku. Dokument zawiera klarowną deklarację, że Chiny nie użyją pierwszej broni atomowej w stosunku do innego państwa. Akcentuje się również poczucie niezależności i odpowiedzialności całego społeczeństwa za obronę oraz znaczenie modernizacji sił zbrojnych i rozwijania ich strategicznych zdolności;
- utrzymanie jedności społecznej i stabilności. Budowa systemu obrony narodowej postrzegana jest jako integralna część rozwoju gospodarczo-społecznego państwa. Wysiłki w celu budowy zarówno dobrobytu państwa, jak i zwiększenia jego siły militarnej mają być spójne i zintegrowane. Wskazuje się zadania sił zbrojnych wykonywane na rzecz społeczeństwa, szczególnie w zakresie reagowania kryzysowego, operacji ratowniczych oraz reagowania na klęski żywiołowe;
- zwiększanie stopnia modernizacji obrony narodowej i sił zbrojnych. Chodzi o unowocześnianie sił zbrojnych przez ukierunkowanie działań na rozwój mechanizacji oraz informatyzacji, technologiczne oraz naukowe wsparcie działalności armii, rozwój zaawansowanych technologicznie systemów uzbrojenia, prowadzenie szkoleń w środowisku informatycznym oraz rozwój nowoczesnej logistyki. Istotnymi elementami polityki pozostają: szeroko zakrojona informatyzacja, która znalazła swe odzwierciedlenie w wielu koncepcjach i strategiach wojskowych; modernizacja oraz zmiana organizacji sił zbrojnych pod kątem operacji połączonych; rozwijanie zdolności logistycznych oraz ustanawianie specjalnych programów w celu promowania osób utalentowanych; budowa nowoczesnych sił zbrojnych, których organizacja i działanie łączyć będą w sobie zarówno zasady „chińskiej specyfiki” jak i wymogi nowoczesnych sił zbrojnych (realizacja idei zintegrowanego cywilno-wojskowego rozwoju, w którym kwestie rozwoju ekonomicznego państwa są ściśle powiązane z rozwojem w zakresie obronności);
- utrzymanie pokoju międzynarodowego i stabilizacji. W Białej Księdze argumentuje się, że Chiny czynnie uczestniczą w budowie międzynaro-

dowego bezpieczeństwa, promując współpracę wojskową oraz budowę mechanizmów wzajemnego zaufania. Podkreśla się niekonfrontacyjny charakter chińskiej polityki, która kieruje się zasadami otwartości, pragmatyzmu oraz współpracy, jak również rozwijania współpracy międzynarodowej i konsultacji (szczególnie sąsiedzkich) w celu zwalczania terroryzmu oraz w zakresie reagowania na klęski żywiołowe.

### Główne obszary modernizacji Chińskiej Armii Ludowo-Wyzwoleńczej<sup>12</sup>

Czwarty rozdział Białej Księgi wskazuje główne obszary reform w siłach zbrojnych, charakteryzuje ich zasięg oraz wyniki. Reformy te ukierunkowane zostały zgodnie z zasadami rewolucji w sprawach wojskowych (*Revolution in Military Affairs*, RMA<sup>13</sup>), z uwzględnieniem „chińskiej specyfiki”. Cechą główną tych reform jest zintegrowany charakter podejmowanych działań oraz podporządkowanie modernizacji sił zbrojnych ogólnym wymogom rozwojowym państwa. Istotnym elementem realizacji zasad RMA w chińskim wydaniu jest budowa wojska o wysokim stopniu informatyzacji oraz wygrywanie wojen informacyjnych. Dokonano zmiany polegającej na odejściu od kryteriów ilościowych na rzecz kryteriów jakościowych i efektywności. Wyrażać to ma się w przejściu z modelu ukierunkowanego na zasoby kadrowe na model zorientowany na technologię, w którym szczególnego

<sup>12</sup> Chińska Armia Ludowo-Wyzwoleńcza (ChALW, ALW) – chińskie siły zbrojne obejmujące siły lądowe, morskie oraz powietrzne, a także siły dysponujące bronią jądrową (*The Strategic Missile Force*, SMF, zwane również *Second Artillery Corps*) oraz siły programów kosmicznych (*Space*). Ocenia się, że ALW jest największą liczebnie armią na świecie, pod bronią ma ok. 2,25 mln żołnierzy, a łącznie z formacjami paramilitarnymi – 3,25 mln. Armia chińska podlega kontroli partii komunistycznej (Centralnej Komisji Wojskowej – *Central Military Commission*). Wojskowi w teorii podlegają władzom cywilnym, praktycznie zaś wchodzi w skład Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Chin i Politbiura. Na podstawie *Chinese Military Overview*, <http://www.sinodefence.com/overview/default.asp> (dostęp: 14 lutego 2011 r.).

<sup>13</sup> *Revolution in Military Affairs*, RMA – termin określający zmianę w myśleniu o zadaniach i organizacji sił zbrojnych. Trend ten definiowany jest przez 3 koncepcje:

- zmianę organizacji państwa oraz roli w nim sił zbrojnych, z uwzględnieniem szerszego tła czynników politycznych, społecznych i gospodarczych – wszystkie one zmieniają sposób myślenia o zadaniach, strukturach czy przeznaczeniu sił zbrojnych;
- koncepcję odnoszącą się do zdeterminowanego technologicznego rozwoju systemów uzbrojenia, koncepcji operacyjnych oraz organizacji sił zbrojnych;
- przekonanie, że rewolucja w sprawach wojskowych jest nieunikniona i przejawiać się będzie w gwałtownym rozwoju sprzętu, organizacji i taktyki, zgodnie z wymogami zmian technologicznych i zmian w środowisku międzynarodowym.

Na podstawie T.W. Galdi, *Revolution in Military Affairs? Competing Concepts, Organizational Responses, Outstanding Issues*, CRS Report for Congress, 11 grudnia 1995 r., <http://www.fas.org/man/crs/95-1170.htm> (dostęp: 8 lutego 2011 r.).



znaczenia nabiera rozwój mechanizacji oraz informatyzacji sił zbrojnych, prowadzenie ćwiczeń w warunkach informatyzacji oraz rozwój zdolności w zakresie operowania w środowisku informatycznym.

W odróżnieniu od Białej Księgi z 2008 r. kwestia modernizacji rodzajów sił zbrojnych ujęta jest w sposób łączny<sup>14</sup>, dając wyraz dążeniom w zakresie spełniania kryterium mobilności i „połączoności” sił (siły lądowe, morskie i powietrzne), w zakresie ofensywnym i defensywnym.

W kontekście rozwoju sił lądowych Biała Księga wskazuje na rozwój jednostek bojowych nowego typu, optymalizację organizacji oraz struktur, wzrost znaczenia szkolenia w warunkach informatyzacji oraz digitalizacji bojowych systemów uzbrojenia, a także rozwijanie zdolności w zakresie operowania w oddalonych teatrach działań. Odnotowany jest rozwój integracji systemów informatycznych z platformami systemów uzbrojenia oraz wzrost proporcji jednostek o wysokim stopniu unowocześnienia<sup>15</sup>.

W zakresie rozwoju sił morskich<sup>16</sup> wskazuje się na rozwijanie zdolności z zakresu zintegrowanych operacji przybrzeżnych, odstraszania strategicznego, prowadzenia – również we współpracy z innymi państwami – operacji na wodach oddalonych (zwalczanie nietradycyjnych zagrożeń dla bezpieczeństwa) oraz działań morskich w warunkach informatyzacji pola walki. W zakresie modernizacji wsparcia logistycznego siły morskie Chin rozwijają system, którego główną część stanowi wsparcie logistyczne z wybrzeża oraz wsparcie logistyczne pochodzące z morza. Ponadto stopniowo wprowadzane są nowe typy dużych okrętów wsparcia oraz okrętów zabezpieczenia medycznego.

<sup>14</sup> W dokumencie z 2008 r. reformy chińskich sił zbrojnych rozpisane zostały na poszczególne ich rodzaje i każdemu z nich poświęcono odrębne rozdziały Białej Księgi.

<sup>15</sup> Chińskie siły lądowe nie mają odrębnego dowództwa, dowodzone są za pośrednictwem sztabu generalnego oraz generalnych departamentów: politycznego, logistyki oraz uzbrojenia. Wszystkie departamenty oraz sztab podporządkowane są Centralnej Komisji Wojskowej, CKW, na czele której stoi prezydent Chin i jednocześnie sekretarz generalny Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Chin (Hu Jintao), Wiceprzewodniczącym CKW jest wiceprezydent, zaś jej członkami są wojskowi przedstawiciele Biura Politycznego Komunistycznej Partii Chin, minister obrony (wojskowy), szef Sztabu Generalnego, szefowie Generalnych Departamentów (politycznego, logistyki, uzbrojenia), dowódca sił nuklearnych, dowódca sił morskich oraz dowódca sił powietrznych. Na podstawie informacji ze stron internetowych chińskiego Ministerstwa Obrony, <http://eng.mod.gov.cn/> (dostęp: 5 czerwca 2011 r.).

<sup>16</sup> Siły morskie Chin obejmują dowództwo, 3 floty (Flotę Beihai z dowództwem w Qingdao w prowincji Shandong; Flotę Donghai z dowództwem w Ningbo w prowincji Zhejiang; Flotę Nanhai z dowództwem w Zhanjiang w prowincji Guangdong), bazy testowe, instytuty edukacyjne oraz uczelnie. Okręty podwodne wyposażone są w pociski z głowicami nuklearnymi oraz broń konwencjonalną.

Zgodnie z zapisami Białej Księgi istotnym elementem modernizacji sił powietrznych<sup>17</sup> jest informatyzacja pola walki i budowanie zdolności do prowadzenia operacji w środowisku elektromagnetycznym<sup>18</sup>, jak również odpowiednie przygotowanie i szkolenie personelu z wykorzystaniem symulatorów oraz sieci komputerowych. W sferze doktrynalnej nastąpiło odejście od koncepcji sił powietrznych o charakterze obrony terytorium, w kierunku rozwijania zdolności w zakresie działań zarówno defensywnych, jak i ofensywnych.

Istotnym elementem potencjału militarnego Chin jest 2. Korpus Artyleryjski wyposażony w broń jądrową. Opisana w Białej Księdze modernizacja w tym zakresie dotyczy rozwijania defensywnych zdolności odstraszających. Podkreśla się znaczenie odpowiednich systemów szkolenia z uwzględnieniem szkolenia sieciowego oraz symulatorów, jak również prowadzenia manewrów w środowisku elektromagnetycznym. W Białej Księdze porusza się również kwestie sprawności procedur i systemów zabezpieczających przechowywanie broni nuklearnej.

### *Informatyzacja*

Podobnie jak w Białej Księdze z 2008 r. – gdzie zdolność do operowania w środowisku informatycznym przywołana była jako główny trend rozwojowy – szczególne znaczenie przypisywane jest budowaniu sił zbrojnych o wysokim stopniu informatyzacji w celu wygrywania wojen informacyjnych. Podkreśla się postęp technologiczny w zakresie możliwości prowadzenia operacji informacyjnych, szczególnie w kontekście infrastruktury (rozbudowa sieci na bazie światłowodów, łączność satelitarna), wykorzystania systemów informatycznych w systemach rozpoznania, wywiadu oraz wczesnego ostrzegania, jak również w logistyce i w systemach dowodzenia.

W zakresie szkolenia wojskowego podkreśla się zastosowanie nowych programów i metod prowadzenia ćwiczeń w warunkach informatyzacji, prowadzenie ćwiczeń praktycznych i na symulatorach oraz z wykorzystaniem Internetu.

<sup>17</sup> Struktury sił powietrznych tworzy dowództwo operacyjne, na które składają się dowództwa sił powietrznych oraz dowództwa podporządkowane okręgom wojskowym, dywizje (brygady) oraz pułki. Każdy okręg wojskowy dysponuje dowództwem sił powietrznych, korpusem desantowym, wieloma jednostkami edukacyjnymi, badawczymi oraz centrami eksperymentalnymi. Dowództwa na poziomie okręgów wojskowych dysponują związkami taktycznymi lotnictwa, obrony przeciwlotniczej, artylerią, wojskami radarowymi oraz walki elektromagnetycznej.

<sup>18</sup> Środowisko elektromagnetyczne – określone poziomem i charakterem zaburzeń pochodzących od ich źródeł/urządzeń (obiekty emitujące fale elektromagnetyczne celowo – nadajniki radiowe, telewizyjne lub radiolokacyjne).

Trend informatyzacji znalazł swe odzwierciedlenie w doktrynach, regulacjach prawnych, standardach oraz w polityce kadrowej. Reformując programy szkolenia, nacisk położono na ćwiczenia połączonych rodzajów sił, analizowanie sposobów prowadzenia operacji, rozwijanie współpracy regionalnej w zakresie przeprowadzania ćwiczeń. Istotnym elementem jest prowadzenie ćwiczeń w środowisku elektromagnetycznym oraz poszerzanie wiedzy z zakresu systemów walki elektronicznej.

### *Systemy operacji połączonych*

Zgodnie z Białą Księgą kolejnym – obok informatyzacji – wiodącym trendem modernizacyjnym determinującym rozwój sił zbrojnych Chin jest zintegrowane podejście i zasada połączoneści sił, a także łączenie elementów operacji ofensywnych i defensywnych. Wyraża się to zarówno w warstwie teoretycznej (nowe doktryny operacji połączonych, metodologia), jak również w praktycznych działaniach na rzecz budowy systemu dowodzenia, szkolenia oraz wsparcia, z uwzględnieniem zasady połączoneści sił w warunkach informatyzacji. Rozwijanie zdolności w zakresie zintegrowanego wsparcia działań obejmuje efektywniejsze i oparte na informatyzacji wykorzystanie zdolności w zakresie dowodzenia i kierowania, rozpoznania oraz wywiadu, nawigacji, a także wsparcia kartograficznego i meteorologicznego.

Przyjęta zasada połączoneści wymusza zmiany w systemie szkolenia, który ma doprowadzić do przejścia ze szkolenia w warunkach mechanizacji w kierunku szkolenia w warunkach informatyzacji. Dlatego też wszelkie założenia szkoleniowe przewidują ćwiczenia w zakresie operowania w zinformatywowanym środowisku.

Ponadto poruszane są kwestie edukacji ideologicznej, która służyć ma utrzymaniu jedności światopoglądowej w szeregach wojska<sup>19</sup> oraz strategicznego programu wsparcia dla osób utalentowanych jako kluczowego elementu rozwoju chińskiej armii w zakresie polityki kadrowej<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Według autorów dokumentu, zasady edukacji politycznej muszą zagwarantować – politycznie, ideologicznie oraz organizacyjnie – niezachwiane przywództwo Komunistycznej Partii Chin. Celem tej edukacji jest wypracowanie u żołnierzy poczucia posłuszeństwa w stosunku do rozkazów partii oraz służby narodowi, jak również mężnej i umiejętnej walki.

<sup>20</sup> Chodzi głównie o wspieranie i doskonalenie zawodowe kadry informatyków oraz ekspertów do obsługi sprzętu i uzbrojenia o wysokim stopniu informatyzacji.

Istotnym elementem zmian w chińskich siłach zbrojnych jest budowa systemu zintegrowanej logistyki<sup>21</sup> oraz rozwój systemów uzbrojenia i wysoce zaawansowanego technicznie sprzętu. Rozwijane są systemy uzbrojenia o znacznym stopniu informatyzacji, spełniające wymagania prowadzenia operacji połączonych: lądowe systemy wysokiej mobilności, pociski o operacyjnym i taktycznym zasięgu, okręty podwodne oraz okręty nawodne nowych typów, systemy obrony powietrznej posiadające zdolności uderzeniowe powietrze–ziemia oraz systemy raketowe ziemia–ziemia dla sił nuklearnych o różnym zasięgu. Ponadto dokument zawiera postulat zaawansowanej współpracy z ośrodkami wdrożeniowymi i instytucjami badawczymi.

### *Główne aspekty użycia sił zbrojnych*

Chińskie siły zbrojne ponoszą główną odpowiedzialność za ochronę granic, koordynując działania lokalnych oddziałów milicji oraz jednostek sił rezerwowych. W tym celu wykorzystywane są jednostki Ludowej Policji Wojskowej<sup>22</sup> (LPW) oraz lotnictwo. Ponadto policja wojskowa pełni główną rolę w utrzymaniu porządku jako siły operacyjne odpowiedzialne za zapewnianie porządku publicznego, w tym również za zabezpieczanie ważnych imprez masowych.

W reagowaniu na klęski żywiołowe i w operacjach ratowniczych siły zbrojne stanowią główne narzędzie, dysponując wyspecjalizowanymi służbami<sup>23</sup>. Wykorzystywane są też przy budowie infrastruktury państwa: drogowej, wodociągowej i energetycznej.

<sup>21</sup> Nowoczesny system wsparcia logistycznego opierać się ma na połączonej logistyce rodzajów sił zbrojnych, wykorzystywaniu w większym stopniu outsourcingu, stosowaniu systemów informatycznych do zarządzania zasobami oraz w logistyce.

<sup>22</sup> Ludowa Policja Wojskowa – licząca ok. 660 tys. część sił zbrojnych, podporządkowana Radzie Państwa oraz Centralnej Komisji Wojskowej, odpowiedzialna m.in. za zapewnienie bezpieczeństwa publicznego (w tym zakresie jednostki podległe są również ministrowi do spraw bezpieczeństwa publicznego). Składają się na nie służby bezpieczeństwa wewnętrznego (w tym ochrony kopalń złota i innych surowców, szlaków komunikacyjnych), służba pożarnicza oraz służby graniczne. W czasie pokoju pełnią funkcje ochronne, w zakresie reagowania kryzysowego oraz zwalczania terroryzmu. W czasie wojny wspierają siły zbrojne w operacjach obronnych (na podstawie informacji ze stron internetowych chińskiego Ministerstwa Obrony, <http://www.eng.mod.gov.cn/ArmedForces/armed.htm> (dostęp: 5 czerwca 2011 r.).

<sup>23</sup> Służby odpowiedzialne za monitorowanie zagrożeń powodziowych, sejsmicznych, biologicznych, chemicznych oraz nuklearnych, zapewnienie transportu powietrznego, mobilnych systemów komunikacji, ochrony medycznej, ratownictwa morskiego.

Zaangażowanie chińskich żołnierzy poza granicami państwa obejmuje udział w operacjach ONZ<sup>24</sup>, w morskich misjach eskortowych (m.in. u wybrzeży Somalii w 2008 r.) oraz w międzynarodowych operacjach ratunkowych i humanitarnych po trzęsieniach ziemi (np. na Haiti w 2010 r.). Wojskowa współpraca międzynarodowa realizowana jest głównie z Rosją, członkami Unii Europejskiej, NATO oraz Japonią i innymi państwami regionu<sup>25</sup>.

### *Zasady mobilizacji oraz znaczenie sił rezerwowych*

Opisana w Białej Księdze główna zasada określania potrzeb państwa w zakresie bezpieczeństwa zakłada ścisłą współpracę cywilnych i wojskowych narzędzi i systemów. W dokumencie zawarta jest teza, że rozwijanie zdolności mobilizacyjnych ma na celu utworzenie systemu, który odpowiada wymaganiom bezpieczeństwa narodowego, jest skoordynowany z rozwojem ekonomicznym i społecznym państwa oraz spina mechanizmy reagowania kryzysowego. Elementy tego systemu stanowią:

- mobilizacja sił zbrojnych (wzmocnienie sił rezerwowych i milicji);
- mobilizacja gospodarki (wymóg bezpieczeństwa narodowego jako główny wyznacznik priorytetów w zakresie budowy infrastruktury, rozwoju określonych gałęzi przemysłu oraz rozwoju technologii);
- rozwój zdolności w zakresie cywilnej obrony powietrznej (doskonalenie narzędzi informatycznych, rozbudowa cywilno-wojskowego systemu obrony powietrznej, zorientowanego również na zapobieganie katastrofom);
- mobilizacja transportu (rozwój zdolności w zakresie transportu dla celów wojskowych i cywilnych, ochrona głównych ciągów komunikacyjnych).

Chińskie siły rezerwowe<sup>26</sup> stanowią – strukturalnie oraz organizacyjnie – istotny element sił zbrojnych. W Białej Księdze wskazuje się liczne przekształcenia organizacji sił rezerwowych, których istotą jest stworzenie modelu o charakterze ponadregionalnym, opartego na zasobach ludzkich

<sup>24</sup> Od 1990 r. ponad 17 tys. chińskich żołnierzy uczestniczyło w operacjach pokojowych ONZ, obecnie ok. 2 tys. żołnierzy pełni służbę w operacjach pokojowych.

<sup>25</sup> Wspólne ćwiczenia z udziałem sił zbrojnych – w tym sił morskich – innych państw (np. Korei Południowej, Nowej Zelandii, Wietnamu, USA, Tajlandii), jak również ćwiczenia operacji antyterrorystycznych z państwami sąsiednimi (Kirgistanem, Pakistanem, Rosją).

<sup>26</sup> Podlegają zarówno dowództwu armii, jak i lokalnym organom partyjnym oraz administracyjnym. Kadra oficerska sił rezerwowych rekrutowana jest spośród wykwalifikowanych byłych oficerów, cywilnych urzędników, kadr milicji oraz osób cywilnych o określonych specjalnościach, zaś żołnierze sił rezerwowych to często byli żołnierze, funkcjonariusze milicji oraz osoby cywilne po przeszkoleniu wojskowym.

oraz sprzęcie. Wprowadzane zmiany mają przyczynić się do zastąpienia kryteriów ilościowych jakościowymi poprzez zmniejszenie liczebności sił rezerwowych i redukcję ich roli bojowej na rzecz roli wspierającej właściwe siły zbrojne oraz poprzez odejście od profilu ogólnowojskowego w kierunku specjalizacji.

Istotnym elementem systemu mobilizacyjnego Chin są dysponujące znacznym, ok. 8-milionowym potencjałem ludzkim formacje milicji, realizujące głównie zadania związane z ochroną granic i wybrzeża, jak również w zakresie reagowania kryzysowego, ochrony szlaków komunikacyjnych oraz ważnych instalacji (np. rurociągów). Ponadto jednostki milicyjne uczestniczą w operacjach antyterrorystycznych oraz reagowania na sytuacje kryzysowe i katastrofy żywiołowe.

### *Legislacja, technologia i przemysł, budżet obronny oraz współpraca międzynarodowa*

Końcowe rozdziały Białej Księgi dotyczą dokonań w zakresie legislacyjnym, obejmujących prace nad kodeksem wojskowym, zmiany w organizacji sądów wojskowych oraz prokuratury, jak również podnoszenie świadomości prawnej wśród kadry oficerskiej i żołnierzy poprzez specjalistyczne kursy przybliżające znajomość aktów prawnych.

Istotnym elementem są opisane w rozdziale siódmym główne założenia i dokonania w zakresie polityki naukowej i rozwoju technologicznego dla celów obrony narodowej. Reformy w zakresie przemysłu obronnego obejmowały restrukturyzację, optymalizację oraz wykorzystywanie cywilnych zdolności produkcyjnych i rozwojowych na rzecz obronności<sup>27</sup>. W dokumencie podkreśla się znaczenie badań, innowacji i zachęt rozwijania nowoczesnych technologii, ze szczególnym naciskiem na rozwój technologii informacyjnych. Ponadto ważnym aspektem prowadzonej polityki innowacyjnej jest rozwój instytutów badawczych, laboratoriów oraz centrów wdrożeniowych, przede wszystkim w zakresie technologii kosmicznych i informatycznych oraz specjalistycznych technologii wojskowych. Porusza się również problemy uzyskiwania energii oraz ochrony środowiska. Biała Księga podkreśla, że Chiny rozwijają system wsparcia naukowego i technologicznego dla sił

<sup>27</sup> Obecnie 2/3 ośrodków badawczych i przedsiębiorstw produkujących dla potrzeb obronnych stanowią firmy cywilne.

zbrojnych opierając się głównie na własnych zasobach, wyznając zasadę niezależności innowacyjnej.

Odnosząc się do wysokości środków finansowych przeznaczonych na wydatki obronne, autorzy Białej Księgi wskazują, że są one na relatywnie stałym poziomie, zaś ich wzrost wynika ze wzrostu PKB Chin w ogóle<sup>28</sup>. W 2010 r. budżet obronny był wyższy o 7,5 proc. w stosunku do budżetu w 2009 r. Wzrost wydatków obronnych argumentuje się podwyższaniem standardów pełnienia służby oraz warunków życia kadry (wzrost uposażeń i funduszy przeznaczanych na szkolenia), rozwijaniem zdolności w zakresie nietradycyjnych operacji wojskowych oraz realizacją idei rozwoju założeń rewolucji w sprawach wojskowych w chińskim wydaniu, m.in. poprzez zwiększone koszty pozyskiwania sprzętu *high-tech*.

W kontekście międzynarodowej współpracy wojskowej podkreśla się promowanie przez Chiny partnerskich stosunków międzynarodowych, opartych na wzajemnym zaufaniu oraz konsultacjach. Głównymi partnerami Chin w dialogu strategicznym są Rosja, USA oraz państwa sąsiednie: Japonia, Mongolia, Pakistan i Indie. Ponadto wspomina się o współpracy z państwami NATO (Niemcami, Turcją), Nową Zelandią oraz Australią. Szczególne znaczenie autorzy Białej Księgi przypisują stosunkom sąsiedzkim i porozumieniom w sprawie ochrony granic (Indiom, Kazachstanowi, Kirgistanowi, Rosji, Mongolii i Korei Północnej) oraz chińskiej obecności wojskowej w świecie, realizowanej m.in. przez siły morskie.

## PERCEPCJA CHIŃSKIEJ BIAŁEJ KSIĘGI

Przedstawione tu główne założenia chińskiej Białej Księgi zawierają oficjalne informacje na temat ambicji i planów tego państwa w zakresie rozwijania jego potencjału militarnego. I choć dokument ten zawiera wiele elementów mających świadczyć o jak najbardziej pokojowych i nakierowanych na obronę działaniach w tej sferze, wielu obserwatorów powątpiewa w szczerść zawartych w dokumencie deklaracji. Wskazuje się, że choć wydanie dokumentu miało służyć zwiększeniu przejrzystości działań władz chińskich w zakresie obronności, nadal ich intencje nie są do końca czytelne.

<sup>28</sup> W 2008 r. budżet obronny wzrósł o 17,5 proc. PKB (w porównaniu do roku 2007), zaś w 2009 r. o 18,5 proc. PKB w stosunku do wcześniejszego roku, z tym że wzrost samego wskaźnika PKB odnotowano na poziomie ponad 2685 miliardów jenów.

Analicyści wskazują, że dokument zawiera wiele ogólników i „nośnych” haseł, zaś pomija szereg istotnych szczegółów<sup>29</sup>, w tym kwestie budowy lotniskowca oraz myśliwca piątej generacji J-20. W Białej Księdze nie wspomina się nic na temat rozwoju programu kosmicznego, trzeciego co do wielkości obok USA i Rosji. Ocenia się, że celem dokumentu było z jednej strony umocnienie chińskiej dumy narodowej z dokonań i imponującego rozwoju sił zbrojnych; z drugiej zaś stanowi próbę uspokojenia społeczności międzynarodowej i przekonania jej, że militarny rozwój Chin nie stanowi zagrożenia.

Znamienne jest, że przedstawiane oficjalnie dane dotyczące wysokości chińskiego budżetu obronnego określane są mianem niedoszacowanych<sup>30</sup>. Zdaniem ekspertów rzeczywiste nakłady tego kraju mogą być dużo większe, a podana suma nie uwzględnia m.in. kosztów projektów budowy myśliwca oraz lotniskowca. Także rozbudowane siły paramilitarne, finansowane częściowo przez władze lokalne, zakłócają metodologię wyliczeń<sup>31</sup>. Niepokojące jest obserwowane od dłuższego czasu tempo wzrostu udziału wydatków obronnych wyrażanych w kategorii PKB<sup>32</sup>. Jednym słowem, różnica między oficjalnymi deklaracjami władz chińskich a szacunkami zagranicznych obserwatorów jest znacząca.

W Stanach Zjednoczonych powszechne jest przekonanie, że wzrost potęgi Chin będzie poważnie zagrażać bezpieczeństwu USA. Wskazuje się również na zaniepokojenie azjatyckich sąsiadów Chin modernizacją chińskiej armii, w tym jej arsenału jądrowego.<sup>33</sup> Spore poruszenie uczynił opublikowany w sierpniu 2011 r., a przygotowany dla Kongresu USA, doroczny raport Departamentu Obrony<sup>34</sup>. W raporcie tym promuje się tezę, że tempo i zakres inwestycji militarnych Chin wskazuje na dążenie tego państwa do

<sup>29</sup> *Lost in Translation: China's Opaque Defence White Paper*, Strategic Comments, International Institute for Strategic Studies, <http://www.iiss.org/publications/strategic-comments/past-issues/volume-17-2011/april/> (dostęp: 26 sierpnia 2011 r.).

<sup>30</sup> A. Davies, A. Rother, *Theory and Practice – a Comparative Look at China's New Defence White Paper*, Policy Analysis, Australian Strategic Policy Institute, [http://www.aspi.org.au/publications/publication\\_details.aspx?ContentID=298&pubtype=-1](http://www.aspi.org.au/publications/publication_details.aspx?ContentID=298&pubtype=-1) (dostęp: 8 listopada 2011 r.).

<sup>31</sup> W podobnym tonie analizuje ten problem D.J. Blaskow w artykule *An Analysis of China's 2011 Defence Budget and Total Military Spending – The Great Unknown*, „China Brief”, Vol. 11, Issue 4, marzec 2011, [http://www.jamestown.org/single/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=37631&tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=517](http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=37631&tx_ttnews%5BbackPid%5D=517) (dostęp: 8 listopada 2011 r.).

<sup>32</sup> Od połowy lat 90. wskaźnik ten wzrósł z 1 proc. PKB w 1995 r. do 2,2 proc. w 2010 r.

<sup>33</sup> Ch. Glaser, *Will China's Rise Lead to War? Why Realism Does Not Mean Pessimism*, „Foreign Affairs”, marzec/kwiecień 2011, s. 80-91.

<sup>34</sup> *Annual Report To Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2011*, [http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2011\\_CMPR\\_Final.pdf](http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2011_CMPR_Final.pdf) (dostęp: 25 sierpnia 2011 r.).



rozbudowy potencjału militarnego – w tym nuklearnego – oraz rozwijania szeregu zdolności wojskowych, co może wpływać destabilizująco na bezpieczeństwo w regionie i spowodować zachwianie równowagi militarnej, stanowiąc źródło nieporozumień oraz napięć w rejonie Oceanu Spokojnego. Asystent sekretarza obrony do spraw Azji Wschodniej, przedstawiając dokument w Kongresie, zasugerował, że Chiny mogą być skłonne do wykorzystania przewagi militarnej – łącznie z użyciem siły – w celu realizacji swoich interesów<sup>35</sup>. Szczególny niepokój amerykańskich analityków budzi brak przejrzystości polityki bezpieczeństwa oraz rozwój chińskich sił morskich (m.in. budowa lotniskowca jako wyraz rosnących ambicji panowania na morzu; rakiety balistyczne do zwalczania okrętów, mogące stanowić zagrożenie dla amerykańskich okrętów w regionie Pacyfiku; program budowy myśliwca J-20 wykonanego w technologii *stealth*). Raport zwraca uwagę na budowę chińskiej potęgi w cyberprzestrzeni, wskazując na konsekwencję, z jaką realizuje się modernizację sił zbrojnych Chin w obszarze informatyzacji. Znamienne przy tym jest to, że liczba pochodzących z Chin ataków hackerskich czy ingerencji w ważne sieci – zarówno w USA jak i w skali świata – wciąż rośnie. Ponadto w raporcie wskazuje się, że istotne chińskie dokumenty doktrynalne<sup>36</sup> stanowią wytyczną do traktowania walki informacyjnej jako integralnego elementu osiągnięcia przewagi w cyberprzestrzeni oraz skutecznego zwalczania przeciwnika<sup>37</sup>.

Publikacja raportu Departamentu Obrony spotkała się z ostrą reakcją strony chińskiej, która wyraziła niezadowolenie oraz sprzeciw wobec zawartych w dokumencie tez<sup>38</sup>. Zarzucono, że przedstawione w nim dane zostały zniekształcone, wyolbrzymiono potencjalne zagrożenie ze strony chińskiej w stosunku do Tajwanu, zaś chińskie aspiracje do panowania w przestrzeni kosmicznej oraz w cyberprzestrzeni są bezpodstawne. Można oczekiwać, że fakt publikacji wspomnianego raportu dla Kongresu „położy się cieniem” na wzajemnych stosunkach chińsko-amerykańskich, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa.

<sup>35</sup> J. Garamone, *China Report Notes Military Modernization*, American Forces Press Service, Waszington, 24 sierpnia 2011 r., <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=65130> (dostęp: 25 sierpnia 2011 r.).

<sup>36</sup> *Science of Strategy i Science of Campaigns*, za: E. Bumiller, *U.S. Official Warns About China's Military Buildup*, „New York Times”, 24 sierpnia 2011 r., [http://www.nytimes.com/2011/08/25/world/25military.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2011/08/25/world/25military.html?_r=1) (dostęp: 25 sierpnia 2011 r.).

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> *China's Defense Ministry Firmly Opposes Pentagon's Report*, Xinhua, 26 sierpnia 2011 r., [http://eng.mod.gov.cn/TopNews/2011-08/26/content\\_4293378.htm](http://eng.mod.gov.cn/TopNews/2011-08/26/content_4293378.htm) (dostęp: 26 sierpnia 2011 r.).

Biorąc pod uwagę obawy analityków amerykańskich, należy stwierdzić, że demonstrowanie siły militarnej przez Chiny ma uderzać w pozycję USA jako dominującego mocarstwa militarnego. Stanowić ma też sygnał dla azjatyckich sojuszników USA (Tajwanu, Japonii, Korei Płd.), że Państwo Środka – realizując swoje interesy bezpieczeństwa – konsekwentnie dąży do ograniczenia amerykańskiej pozycji militarnej w Azji.

Chociaż podczas wizyty sekretarza obrony USA Roberta Gatesa w Chinach w styczniu 2011 r. minister obrony Chin przekonywał, że chińska technika wojskowa jest zapóźniona o dekady w stosunku do najbardziej zaawansowanych sił zbrojnych świata, sukcesywny rozwój potencjału militarnego tego państwa postrzegany jest przez USA w kategoriach zagrożenia. Sekretarz obrony, komentując swą wizytę w Państwie Środka, wskazał, że Stany Zjednoczone będą kontynuowały budowę własnych sił, aby umożliwić Chinom zdobycie dominacji militarnej w rejonie Pacyfiku. Jest to też niejako odpowiedź na obserwowane w polityce chińskiej coraz większe wpływy przywódców wojskowych oraz publiczne komentarze ze strony oficerów, wyrażających pragnienia konfrontacji ze Stanami Zjednoczonymi.

Obserwatorzy wskazują, że skutkiem remilitaryzacji Chin może być m.in. poszerzenie definicji „centralnych interesów” o roszczenia do ogromnych połaci wód międzynarodowych i przestrzeni powietrznej państw w najbliższym sąsiedztwie (Filipin, Brunei, Indonezji, Malezji i Wietnamu)<sup>39</sup>. Szczególnie rozwój sił morskich ma na celu uzyskanie przewagi na morzach okalających Chiny oraz przejęcie kontroli nad znajdującymi się pod ich dnem złożami naturalnymi. Ponadto ocenia się, że Chińczycy poprzez rozbudowę swojej floty zmierzają do przerwania swoistej geopolitycznej blokady i „wyrwania się” na zachodni Pacyfik<sup>40</sup>.

Niektórzy eksperci zauważają, że establishment chiński zdaje sobie sprawę, za słabości państwa chińskiego, którymi są ogromne kontrasty wewnętrzne, a otwarta konfrontacja zbrojna z USA mogłaby tylko je wyostrzyć i zdestabilizować sytuację Chin niejako od środka. Tym bardziej, że coraz częściej wśród elit chińskich mówi się o potrzebie reform politycznych i przejęciu niektórych elementów demokracji w rozumieniu zachodnim (ograniczenie roli partii komunistycznej, wzrost roli parlamentaryzmu, wolne wybory), wskazując jednocześnie na rozwarstwienie społeczne, wszechobecną korup-

<sup>39</sup> G.G. Chang, *Remilitaryzacja Pekinu*, *The Diplomat*, [http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,800,Remilitaryzacja\\_Pekinu](http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,800,Remilitaryzacja_Pekinu) (dostęp: 30 sierpnia 2011 r.).

<sup>40</sup> B. Bartoszek, *Nowa zimna wojna na horyzoncie?*, [http://www.mojeopinie.pl/nowa\\_zimna\\_wojna\\_na\\_horyzoncie,3,1315994789](http://www.mojeopinie.pl/nowa_zimna_wojna_na_horyzoncie,3,1315994789) (dostęp: 30 września 2011 r.).

cję, zanieczyszczenie środowiska naturalnego oraz zapóźnienia w zakresie podstawowych świadczeń socjalnych, w służbie zdrowia i oświacie<sup>41</sup>.

Można więc wysunąć tezę, że Chinom chodzi bardziej o demonstrację siły, moralną przewagę i pokazanie wyższości cywilizacyjnej niż parcie do otwartej konfrontacji militarnej z USA. Przejawem tych tendencji są promowane przez chińskich intelektualistów idee „renesansu chińskiej nacji”, przekonanie o tym, że to Chiny mają zająć główną pozycję w świecie „epoki postamerykańskiej”, przy czym dominacja chińska miałaby być raczej kulturowa niż wojskowa, jak w przypadku USA. Podkreśla się, że to nie hegemonia, ale „szlachetne przywództwo” – wykorzystujące bogatą chińską tradycję i sięgające do źródeł chińskiej kultury i cywilizacji – stanowić ma o potęgę Chin w świecie<sup>42</sup>.

## ZAKOŃCZENIE

Dynamika wzrostu gospodarczego i militarnego państw Azji sprawia, że globalny środek ciężkości przesuwa się w kierunku tej części świata. Ocenia się, że wspomniana tendencja wzrostu znaczenia tego regionu świata będzie się pogłębiać z biegiem lat i to właśnie rozwój azjatyckich gospodarek, zwłaszcza chińskiej, będzie kluczowy dla układu sił w świecie. Zważywszy jednak na historyczne doświadczenia innych pretendentów do hegemonii, zauważalne dziś problemy wewnętrzne Chin oraz inne czynniki zewnętrzne, należy zachować ostrożność w sądach i próbach projekcji obecnych trendów w długofalowej perspektywie.

Polityka wojskowa i obronna Państwa Środka nie jest przejrzysta. Nawet wysokość oficjalnych wydatków na zbrojenia budzi poważny sceptycyzm w świetle postępującej modernizacji jego arsenałów. W celu rozwiania wątpliwości oraz przekonania świata zewnętrznego do swoich oficjalnych zamiarów i „pokojowej” strategii Pekin publikuje kolejne dokumenty i Białe Księgi. Jednak przyjęta metoda uspokajania regionalnych sąsiadów, a także reszty świata, obserwujących ekspansję gospodarczą i wojskową tego mocarstwa, wydaje się niewystarczająca. Zapewne jedynie większe otwieranie się Chin na zewnątrz, w tym budowanie zaufania i mechanizmów umacnia-

<sup>41</sup> B. Góralczyk, *Pobudka Smoka – osobista historia chińskich reform*, „Przegląd Polityczny”, nr 108, 2011, s. 48.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

nia bezpieczeństwa, może przyczynić się do przełamania „kompleksu chińskiego” innych aktorów regionalnych i globalnych.

Powyższe tendencje w polityce globalnej dostrzegane są również przez polskich analityków bezpieczeństwa. Powinny one dawać asumpt do głębszej analizy sytuacji w rejonie Azji i wyciągania wniosków dla polskiej polityki zagranicznej, szczególnie gospodarczej. Postulaty szerszej współpracy Polski z „państwami wschodzącymi” pojawiły się również w toku prac nad Strategicznym Przeglądem Bezpieczeństwa Narodowego, prowadzonych pod auspicjami BBN, dlatego też potrzeba przemyślanej strategii w stosunku do tych państw staje się konieczna. Pozwoliłoby to Polsce – członkowi Unii Europejskiej i NATO – wpływać na proces kreowania polityki tych organizacji w stosunku do budującego swą mocarstwową pozycję Państwa Środka (krytycznym sprawdzianem może być sprawa ewentualnego zniesienia embarga UE na dostawy broni do Chin, które funkcjonuje od 1989 r.).

Ponadto wydaje się, że rozpatrywanie kwestii rosnących gospodarczo i militarnie Chin nie powinno być postrzegane tylko w kategorii zagrożenia (to domena wielu polityków i analityków amerykańskich), ale także jako szansa i możliwość realizacji polskich interesów, głównie gospodarczych. Właściwe wykorzystanie wyłaniających się trendów jest w interesie politycznym i społecznym Polski, tym bardziej, że już teraz ceny surowców, żywności i paliw na światowych giełdach są kształtowane przez popyt na rynkach azjatyckich.

Wynikające z chińskiej Białej Księgi wnioski przydatne dla bezpieczeństwa Polski można odnieść głównie do kwestii bezpieczeństwa cybernetycznego oraz sił zbrojnych. Chodzi głównie o budowanie wojsk informacyjnych, jak również nacisk na działania połączone. Determinacja, z jaką realizowany jest w Chinach proces digitalizacji oraz jej efekty wskazują, że cyberprzestrzeń – jako kolejne środowisko walki i rywalizacji – stała się faktem, który powinien warunkować również działania polskiego państwa w celu usprawnienia systemu bezpieczeństwa i zapewnienia jego odporności na zagrożenia, w tym na te płynące z sieci.



# Prezydent RP jako gwarant ciągłości władzy państwowej

JANUSZ TOMASZEWSKI

Rola gwaranta ciągłości władzy państwowej jest jedną z najważniejszych funkcji prezydenta RP. W ramach jej pełnienia głowa państwa zarządza wybory do Sejmu i Senatu oraz powołuje i przyjmuje dymisję Rady Ministrów. Prezydent w wyjątkowych okolicznościach może decydować o stanie wojny, jak również dysponuje istotnymi kompetencjami w zakresie stanów nadzwyczajnych, ze szczególnym uwzględnieniem stanu wojennego i wyjątkowego. W określonych warunkach dysponuje uprawnieniem do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Znaczenie urzędu prezydenta jako gwaranta ciągłości władzy państwowej podkreśla fakt, że w konstytucji RP szczegółowo opisano procedurę zastępstwa głowy państwa.

Od momentu restytuowania urzędu prezydenta w 1989 r. funkcje i zadania głowy państwa ulegały przeobrażeniom. Ich ewolucja przebiegała stosunkowo dynamicznie, na co wpływ miała zarówno konieczność stopniowego nowelizowania prawa z czasów Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, jak i zmieniająca się sytuacja polityczna. Ostatecznie pozycja ustrojowa prezydenta RP została określona w uchwalonej w 1997 r. nowej ustawie zasadniczej. Jedną z najważniejszych funkcji głowy państwa wyrażonych przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> jest jego pozycja gwaranta ciągłości władzy państwowej. Prezydent stanowi zarówno podmiot niezbędny do funkcjonowania państwa, jak i zapewnia ciągłość władz państwa. Jego kompetencje w tej dziedzinie są stosunkowo szerokie. Można wśród nich wymienić zarządzanie wyborów parlamentarnych i skracanie kadencji Sejmu, kompetencje nominacyjne, uprawnienia przewidziane na wypadek wprowadzenia stanów nadzwyczajnych oraz stanu wojny. Rola najwyższego reprezentanta państwa w tych kwestiach jest na tyle istotna, że ustawa zasadnicza przewidziała odpowiednie procedury w razie opróżnienia lub przejściowej niemożności sprawowania tego urzędu, również opisane w tym artykule.

<sup>1</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

## ZARZĄDZANIE WYBORÓW DO SEJMU I SENATU ORAZ PRZYJMOWANIA DYMISJI RADY MINISTRÓW

Prerogatywą<sup>2</sup> prezydenta jest zarządzanie wyborów do Sejmu i Senatu. Jest on wprawdzie w tej materii ograniczony przepisami konstytucyjnymi i nie może przez to korzystać z tego uprawnienia dowolnie<sup>3</sup>, jednak jest on jedynym organem władnym rozpiąć wybory. Marszałek Sejmu (bądź Senatu) może zarządzić wybory parlamentarne jedynie w sytuacji, gdy pełni obowiązki prezydenta RP. Głowa państwa może także skrócić kadencję parlamentu, jednak dysponuje tym uprawnieniem jedynie w dwóch przypadkach – kiedy parlament wyczerpie możliwości powołania nowego rządu, wynikające z art. 154 i 155 ustawy zasadniczej, oraz w sytuacji, w której Sejm nie zdołał uchwalić w konstytucyjnym terminie ustawy budżetowej. W pierwszym przypadku skrócenie kadencji jest obligatoryjne, w drugim fakultatywne.

Inną ważną prerogatywą głowy państwa jest desygnowanie kandydata na prezesa Rady Ministrów oraz następnie powołanie go wraz z Radą Ministrów. Ponieważ proces powoływania rządu jest wyczerpująco przedstawiony zarówno w ustawie zasadniczej, jak i literaturze przedmiotu, w tym artykule omówiony zostanie inny aspekt relacji głowy państwa i szefa rządu. Prezydent przyjmuje dymisję premiera oraz powierza mu dalsze pełnienie obowiązków do czasu powołania nowego rządu. Kompetencje te nabierają szczególnego znaczenia w sytuacjach dla państwa kryzysowych. Aby lepiej to zrozumieć, należy wpiąć przyjrzyć się okolicznościom, w których prezes Rady Ministrów nie może dalej pełnić swojej funkcji. Czynniki determinujące taki stan rzeczy może być śmierć premiera, niemożność pełnienia funkcji z powodu choroby lub inne przyczyny. O ile w normalnej dla państwa sytuacji, gdy jego bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne nie jest zagrożone, sposób postępowania wydaje się klarowny, o tyle w przypadku, gdy bezpieczeństwo państwa jest zagrożone, proces ten traci na przejrzystości.

Paweł Sarnecki zauważa, że „dopuszczalna jest [...] sytuacja zastępowania przez wiceprezesa Rady Ministrów w całości funkcji premiera, na przykład w okresie choroby czy dłuższego wyjazdu zagranicznego, czy wsku-

<sup>2</sup> Na potrzeby tego artykułu przyjmuje się, że prerogatywa to uprawnienie prezydenta do wydawania aktów urzędowych bez kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów.

<sup>3</sup> O owych ograniczeniach zob. J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 277.

tek śmierci”<sup>4</sup>. Rodzi się jednak pytanie, czy zastępstwo to obejmuje także przewidziane w konstytucji kompetencje prezesa Rady Ministrów, takie jak udzielanie kontrasygnaty? Ustawa zasadnicza nie przewiduje sytuacji, w której ktoś w zastępstwie premiera dokonuje potwierdzenia ważności aktu prezydenta. Dodatkowo Marian Grzybowski twierdzi, że osoba zastępująca w pełnieniu obowiązków szefa rządu może „realizować tylko kompetencje premiera w zakresie przez niego każdorazowo określonym [...] Może też upoważnić wicepremiera do przewodniczenia posiedzeniu rządu [...], do podpisania określonego aktu prawnego rządu”<sup>5</sup>. Zwraca tu uwagę określenie „každorazowo” – wedle cytowanego autora wicepremier może działać jedynie w ramach określonych uprzednio przez premiera. Podkreśla to również P. Sarnecki, pisząc, że „należałoby dopuścić możliwość złożenia kontrasygnaty, zamiast premiera, przez wicepremiera. Może on być jednak upoważniony do takiego zastępstwa tylko co do konkretnych aktów urzędowych, natomiast nigdy w sposób generalny, choćby tylko co do pewnych zagadnień lub na pewien okres”<sup>6</sup>. Wydaje się jednak, że wicepremier – o ile został mianowany – może przejąć większość uprawnień szefa rządu, nawet gdy ten ostatni wcześniej tego dokładnie nie określił. Pytanie o kontrasygnatę pozostaje jednak zasadne – czy osoba zastępująca premiera może jej udzielić<sup>7</sup>? Odpowiedź utrudnia choćby fakt, że o ile zastępstwo prezydenta RP w pełnieniu jego funkcji zostało szczegółowo opisane w konstytucji, o tyle nie ma w ustawie zasadniczej odpowiednich przepisów o zastępstwie prezesa Rady Ministrów. Wydaje się jednak, że należy uznać – szczególnie w stanach zagrożenia bezpieczeństwa państwa – że osoba zastępująca premiera może udzielić kontrasygnaty. W innym przypadku bowiem uniemożliwiłoby to wykonywanie przez głowę państwa części zadań – jak choćby powołanie naczelnego dowódcy sił zbrojnych.

Prezydent nie dysponuje konstytucyjnym uprawnieniem do zdymisjonowania Rady Ministrów. Art. 162 nie pozostawia pod tym względem wątpliwości – to premier, w imieniu rządu, składa dymisję na ręce najwyższego

<sup>4</sup> P. Sarnecki, *Rozdział VI. Rada Ministrów*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, art. 147, s. 3.

<sup>5</sup> M. Grzybowski, *Rada Ministrów i administracja publiczna*, w: M. Grzybowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Temida 2, Białystok 2008, s. 279.

<sup>6</sup> P. Sarnecki, *Rozdział V. Prezydent*, w: *Konstytucja ...*, t. 1, *op.cit.* Warszawa 1999, art. 144, s. 4.

<sup>7</sup> Niestety, próżno szukać rozwiązania tego problemu w literaturze przedmiotu. Nawet w pozycji zajmującej się *stricto* kontrasygnatą, brak choćby wzmianki na ten temat. Zob. A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 256–257.



reprezentanta państwa, który jest zobligowany – z jednym wyjątkiem<sup>8</sup> – do jej przyjęcia. Ze względu na pozycję ustrojową prezesa Rady Ministrów, można założyć – posługując się siatką pojęciową analogiczną z art. 131 ustawy zasadniczej dotyczącym głowy państwa – że w przypadku opróżnienia tego urzędu bądź czasowej niemożności jego sprawowania Rada Ministrów powinna podać się do dymisji. Rodzą się jednak trzy wątpliwości. Pierwsza dotyczy formalnoprawnego aspektu tego postępowania, który – jak się wydaje – nie ma punktu oparcia w obowiązujących przepisach prawa, a jego uzasadnieniem może być odwołanie się do stanu wyższej konieczności państwa. Druga materia tyczy się zasadności dymisji – czy w razie sytuacji dla państwa ekstremalnej należy dokonywać rozszady rządu? Warto jednak przypomnieć, że głowa państwa powierza zdymisjonowanemu gabinetowi obowiązek pełnienia swoich funkcji do czasu powołania nowej Rady Ministrów. Nie jest zresztą wykluczone, że zostałaby powołana w tym samym składzie, tyle że z osobą nowego premiera. Ostatni znak zapytania dotyczy fundamentalnej kwestii, na którą uwagę zwrócił Stanisław Patyra – co się stanie, gdy ani wicepremier w imieniu rządu, ani sama Rada Ministrów w drodze uchwały nie zechcą złożyć dymisji<sup>9</sup>? Wydaje się, że może w tym momencie dojść do pata konstytucyjnego, którego rozstrzygnięcie jest niezwykle trudne do przewidzenia<sup>10</sup>.

## STAN WOJNY

Zgodnie z art. 116 ust. 1 konstytucji Sejm decyduje o stanie wojny<sup>11</sup> i pokoju. Ust. 2 tego przepisu przewiduje jednak opcję rezerwową – w razie gdy izba niższa parlamentu nie może zebrać się na posiedzenie, o stanie wojny w drodze postanowienia decyduje prezydent. Akt ten wymaga kontrasygna-

<sup>8</sup> Prezydent może odmówić przyjęcia dymisji w przypadku złożenia przez prezesa Rady Ministrów rezygnacji.

<sup>9</sup> S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, s. 56–57.

<sup>10</sup> Jeżeli do takiej sytuacji doszłoby w czasie normalnego funkcjonowania państwa, należy założyć, że Sejm, zgodnie z art. 158 konstytucji, za pomocą konstruktywnego wotum nieufności odwołałby rząd, mianując jednocześnie nowego prezesa Rady Ministrów.

<sup>11</sup> Jako że stan wojny nie został umieszczony w rozdziale XI ustawy zasadniczej, dotyczącym stanów nadzwyczajnych, należy uznać za Karolem Prokopem, że „nie było intencją ustrojodawcy zaliczenie stanu wojny do grona stanów nadzwyczajnych”. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne*, w: M. Grzybowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, Temida 2, Białystok 2009, s. 391.

ty premiera i nie podlega następczemu zatwierdzeniu przez Sejm, co budzi zastrzeżenia niektórych badaczy<sup>12</sup>.

Warto zaznaczyć, że ustawa zasadnicza przewiduje zaledwie dwa przypadki, w których Rzeczpospolita może wprowadzić stan wojny – pierwszy dotyczy zbrojnej napaści na Polskę, drugi natomiast sytuacji, „gdy z umów międzynarodowych wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji” (art. 116 ust. 2). Powyższe sformułowania oznaczają, że Polska nie może stać na pozycji agresora – wyklucza to konstytucja. Nie może się również uciec do wojny prewencyjnej czy też obrony prewencyjnej<sup>13</sup>.

Nadmienić trzeba, że o ile konstytucja daje prezydentowi możliwość postanowienia o stanie wojny, to jednak nie daje mu możliwości decydowania o stanie pokoju. To ostatnie stanowi wyłączną prerogatywę Sejmu. Przyjęte rozwiązanie jest jak najbardziej logiczne – rola prezydenta w ogłaszaniu stanu wojny jest funkcją rezerwową, przewidzianą do aktywowania w wyjątkowych okolicznościach, jakim jest zbrojna napaść na Rzeczpospolitą. Natomiast decyzja w sprawie zawarcia pokoju, jak zauważa Waldemar Wołpiuk, „z reguły ma miejsce w warunkach normalnego funkcjonowania państwa, które umożliwiają przywrócenie prac Sejmu”<sup>14</sup>. Jak wyżej wspomniano, prezydent nie ma formalnego wpływu na decyzję o zawarciu pokoju, którą – jak można uznać – podejmuje Sejm poprzez uchwałę<sup>15</sup>. Jednak podjęcie uchwały o stanie pokoju przez izbę niższą parlamentu nie rozwiązuje całej kwestii. Należy przecież się spodziewać, że będą musiały zostać ratyfikowane odpowiednie umowy międzynarodowe. Ustawa zasadnicza wyraźnie stanowi (art. 89 ust. 1), że ratyfikacja umowy dotyczącej zawarcia pokoju musi być poprzedzona uchwaloną ustawą wyrażającą na to zgodę. Wymaga to współpracy parlamentu z prezydentem<sup>16</sup>. Rodzi się również pytanie, czy głowa państwa może ratyfikować umowę międzynarodową, która zezwalałaby na uszczerbek terytorialny polskich granic? Odpowiedź należy sformułować kategorycznie: nie. Świadczy o tym zarówno wyrażone w art. 126 ust. 2 konstytucji zadanie prezydenta,

<sup>12</sup> L. Garlicki, *Rozdział IV. Sejm i Senat*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2001, art. 116 s. 10. Leszek Garlicki zwraca również uwagę na brak konsekwencji w przepisach konstytucyjnych, bowiem kontroli następczej przez Sejm poddane są rozporządzenia o wprowadzeniu stanu wojennego i wyjątkowego.

<sup>13</sup> W. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002, s. 44.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 56.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 54.

<sup>16</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Wydawnictwo K.E. Liber, Warszawa 2007, s. 406.

jakim jest stanie na straży nienaruszalności i niepodzielności granic Polski, jak i art. 5 stanowiący, że Rzeczpospolita strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium. Traktatom pokojowym zmieniającym granice Polski towarzyszyć musiałoby przyzwolenie społeczne na dokonanie daleko idących zmian w ustawie zasadniczej.

## STANY NADZWYCZAJNE

Stanisław Gebethner ukuł określenie stanów szczególnego zagrożenia, którym zaproponował objąć „wszelkie odmiany regulacji prawnych tego rodzaju, jak stan wyjątkowy, stan oblężenia, stan zagrożenia bezpieczeństwa państwa, stan nadzwyczajny itp.”<sup>17</sup>. Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. przyjęła termin „stany nadzwyczajne”, obejmując nim obecne w ustawie zasadniczej stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej. Obowiązująca konstytucja, w najszerszym stopniu z dotychczasowych ustaw zasadniczych w historii Polski, opisała regulacje dotyczące stanów nadzwyczajnych<sup>18</sup>.

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego „oznacza odstąpienie w mniejszym bądź większym stopniu od normalnego konstytucyjnego funkcjonowania państwa”<sup>19</sup>. Jest to rozwiązanie szczególnego typu, przewidziane w momencie, kiedy normalny tryb funkcjonowania państwa jest nieadekwatny do pojawiających się zagrożeń. Jak już wspomniano wyżej, ustawodawca zdecydował o poświęceniu stanom nadzwyczajnym odrębnego rozdziału konstytucji<sup>20</sup>. Oprócz przepisów konstytucyjnych istnieją także ustawy regulujące tę problematykę: Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej<sup>21</sup>, Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym<sup>22</sup> oraz Ustawa z dnia 18 kwietnia

<sup>17</sup> S. Gebethner, *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo”, z. 8 (438), 1982, s. 5.

<sup>18</sup> W. Wołpiuk, *op.cit.*, s. 74. Warto odnotować, że jest ona także drugą – po konstytucji kwietniowej – ustawą zasadniczą, która zawarła w swym tekście odrębny rozdział dotyczący stanów nadzwyczajnych. W konstytucji kwietniowej był to rozdział XII, noszący tytuł „Stan zagrożenia państwa” i składający się z dwóch artykułów. Zob. Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r., Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227, art. 78–79.

<sup>19</sup> L. Mażewski, *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918-1989*, Wydawnictwo A. Marszałek, Toruń 2006, s. 9.

<sup>20</sup> Rozdział XI konstytucji, art. 228-234.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 156, poz. 1301.

<sup>22</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 113, poz. 985.

2002 r. o stanie klęski żywiołowej<sup>23</sup>. Regulacje konstytucyjne i ustawowe nakładają na prezydenta szereg uprawnień związanych z dwoma stanami nadzwyczajnymi: stanem wojennym i stanem wyjątkowym. Głowa państwa nie posiada realnych kompetencji w kwestii stanu klęski żywiołowej – dysponuje jedynie uprawnieniem do otrzymywania na bieżąco informacji na temat skutków klęski żywiołowej oraz działań podejmowanych w celu im zapobieżenia<sup>24</sup>. Jako że uprawnienia prezydenta przy wprowadzaniu oraz znoszeniu stanu wojennego i wyjątkowego są zbliżone, zostaną omówione wspólnie.

## TRYB WPROWADZENIA ORAZ ZNIESIENIA STANU WOJENNEGO I WYJĄTKOWEGO

O wejściu w życie zarówno stanu wojennego, jak i stanu wyjątkowego decyduje prezydent na wniosek Rady Ministrów. Rozwiązanie to spotkało się z krytyką z dwóch zasadniczych powodów.

Pierwszą kwestią budzącą zastrzeżenia jest fakt, że wniosek o wprowadzenie danego stanu nadzwyczajnego kieruje organ kolegialny, czyli Rada Ministrów. Wydaje się, że osobą wystosowującą wniosek powinien być sam premier. Rozwiązanie to byłoby o tyle zasadne, że w konstytucji jest już podobny tryb – na czas wojny naczelny dowódca sił zbrojnych jest powoływany przez prezydenta na wniosek prezesa Rady Ministrów. Dlatego zdziwienie budzi brak analogicznego trybu wprowadzenia stanów nadzwyczajnych. Jak zwraca uwagę Bogusław Banaszak, ustrojodawca „wykazał się tu mniejszą przezornością niż w przypadku stanu wojny i nie przewidział sytuacji, w której organ kolegialny, jakim jest Rada Ministrów, nie będzie mógł się zebrać”<sup>25</sup>. Jakie kroki należałoby więc poczynić w sytuacji, w której wprowadzenie stanu nadzwyczajnego wydaje się nieodzowne, a rząd nie może zebrać się na posiedzenie? Próbę odpowiedzi podjął Leszek Wiśniewski, twierdząc, że w takim wypadku prezydent „może podjąć decyzję sam, w warunkach stanu wyższej konieczności. Jeżeli postąpi pochopnie, może zostać pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu”<sup>26</sup>. Choć jest ono niekonstytucyjne,

<sup>23</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558.

<sup>24</sup> Art. 16 ustawy o stanie klęski żywiołowej.

<sup>25</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 977.

<sup>26</sup> L. Wiśniewski, *Stany nadzwyczajne w projekcie nowej konstytucji RP*, w: T. Jasudowicz (red.), *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych: ze szczególnym uwzględnieniem prawa i praktyki polskiej*, Dom Organizatora, Toruń 1997, s. 154.

rozwiązanie to wydaje się jednym z dwóch możliwych wyjść z opisanej sytuacji. Kolejnym zdaje się być możliwość samodzielnego skierowania wniosku przez prezesa Rady Ministrów. Oba te działania noszą znamiona deliktów konstytucyjnych, jednak w sytuacji szczególnego zagrożenia państwa mogą nie istnieć inne sposoby. Trudno też spodziewać się, aby w przypadku gdy Rada Ministrów nie może zebrać się na posiedzenie, byłby w stanie zrobić to Sejm i uchylić wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. Istnieje wszakże ryzyko, że niektóre instytucje państwowe mogłyby odmówić wykonywania zadań nałożonych na nie ze strony władz, argumentując to niekonstytucyjnym trybem wprowadzenia stanu wojennego lub wyjątkowego.

Drugim budzącym zastrzeżenia czynnikiem wprowadzenia stanu wojennego lub nadzwyczajnego jest podział obowiązków między Radę Ministrów a prezydenta. Jak zauważa Michał Brzeziński, „stan wojenny powinien mieć jednego pana – właściciela, który będzie odpowiednio kontrolowany i nadzorowany, jednak nie co do samej decyzji wprowadzającej stan nadzwyczajny”<sup>27</sup>. Ten sam argument można odnieść również do stanu wyjątkowego. Zastrzeżenie to jest o tyle zasadne, że czynnikiem kluczowym dla stanów nadzwyczajnych może być szybkość wprowadzenia, a rozbięcie tego procesu między dwa organy może być nie tylko problematyczne, ale również niebezpieczne dla państwa. Wydaje się, że monopol na wprowadzenie stanu wojennego bądź wyjątkowego powinien mieć jeden organ władzy wykonawczej i winien być nim prezes Rady Ministrów, ewentualnie cała Rada Ministrów.

Pozostawiając na boku powyższe zastrzeżenia, należy przejść do analizy aktualnie obowiązujących przepisów. Głowa państwa w razie otrzymania wniosku rządu o wprowadzenie danego stanu nadzwyczajnego nie jest sprowadzona jedynie do roli notariusza. Dysponuje bowiem prawem do odmowy wprowadzenia stanu wojennego lub wyjątkowego – o czym wyraźnie traktują art. 229 i 230 ust. 1 konstytucji, używające sformułowania „może wprowadzić”. Jeśli chodzi o stan wojenny, który może być wprowadzony na całym terytorium państwa bądź na jego części, w razie gdy Rada Ministrów i prezydent nie są zgodni co do zakresu terytorialnego, do głowy państwa należy – według B. Banaszaka – ostateczna decyzja w tym zakresie<sup>28</sup>. Pod względem formalnoprawnym trudno zgodzić się z tym stwierdzeniem. Prezydent wydaje rozporządzenie o wejściu w życie stanu wojennego

<sup>27</sup> M. Brzeziński, *Stany nadzwyczajne w polskich konstytucjach*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 202.

<sup>28</sup> B. Banaszak, *op.cit.*, s. 978.

na wniosek Rady Ministrów i – jak się wydaje – jest tym wnioskiem ograniczony i nie może go zmienić<sup>29</sup>. Gdyby wydał on rozporządzenie niezgodne z wnioskiem rządu, to prawdopodobnie popełniłby delikt konstytucyjny. Należy również wspomnieć, że owo rozporządzenie ograniczone jest także wymogiem kontrasygnaty premiera, co skutecznie może zablokować wszelkie zmiany wprowadzone przez prezydenta. Może on co najwyżej nieformalnie wpływać na Radę Ministrów, aby ta uwzględniła jego postulaty. Można przypuszczać, że analogiczna sytuacja wystąpiłaby przy określaniu terminu obowiązywania stanu wyjątkowego.

Głowa państwa decyduje o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego w drodze rozporządzenia, które – jak wspomniano wcześniej – podlega kontrasygnacie prezesa Rady Ministrów<sup>30</sup>. Trudno jednak oczekiwać, aby szef rządu wstrzymał się z zatwierdzeniem rozporządzenia, o którego wprowadzenie apelowała Rada Ministrów – z wyjątkiem sytuacji, w których prezydent samodzielnie zmienia ustalenia, zawarte w odpowiednim wniosku. Głowa państwa ma obowiązek w ciągu 48 godzin przedstawić rozporządzenie Sejmowi, który może zadecydować o uchyleniu stanu nadzwyczajnego. Należy uznać, że prezydent nie musi tego czynić osobiście, lecz może to zrobić przez swojego przedstawiciela<sup>31</sup>. Wypada założyć, że to do prezydenta należy konieczność przedstawienia zasadności wprowadzenia stanu wojennego i wyjątkowego, aby przełamać ewentualne wątpliwości Sejmu w tej materii. Ani konstytucja, ani odpowiednie ustawy nie przewidują jednak sytuacji, w której Sejm nie może zebrać się na posiedzenie w ustalonym terminie 48 godzin. Wydaje się to kolejnym niedopatrzaniem ustawodawcy. Czy jeżeli Sejm nie

<sup>29</sup> Rozumowanie to jest o tyle zasadne, że sam art. 2 ust. 2 ustawy o stanie wojennym stanowi, że we wniosku „Rada Ministrów [...] określa przyczyny i obszar, na którym ma być wprowadzony stan wojenny, a także odpowiednie do stopnia i charakteru zagrożenia, w zakresie dopuszczonym niniejszą ustawą, rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela”. Analogiczny przepis zawiera art. 2 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym: „Rada Ministrów określa przyczyny wprowadzenia i niezbędny czas trwania stanu wyjątkowego oraz obszar, na jakim stan wyjątkowy powinien być wprowadzony, a także odpowiednie do stopnia i charakteru zagrożenia, w zakresie dopuszczonym niniejszą ustawą, rodzaje ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela”.

<sup>30</sup> M. Brzeziński, *op.cit.*, s. 185.

<sup>31</sup> Wydaje się, że w takim przypadku najbardziej adekwatnym przedstawicielem prezydenta byłby szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, które jest instytucją przewidzianą do wspomaganie głowy państwa w dziedzinach bezpieczeństwa i obronności. Oczywiście nie jest to wymogiem, najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych może również reprezentować szef Kancelarii Prezydenta lub inny prezydencki minister.

może zebrać się na posiedzenie<sup>32</sup>, a głowa państwa nie może przedstawić mu w przewidzianym terminie rozporządzenia, to czy mamy do czynienia z deliktem konstytucyjnym? Czy w takim wypadku wprowadzenie stanu nadzwyczajnego jest legalne? Wydaje się, że w takiej sytuacji prezydent winien przedstawić rozporządzenie na pierwszym możliwym posiedzeniu Sejmu. Wątpliwości jednak pozostają, tym bardziej że art. 234 konstytucji – dotyczący rozporządzeń z mocą ustawy – został stworzony właśnie na okoliczność, w której Sejm nie może się zebrać na posiedzenie.

Analogicznie ze sposobem wprowadzenia stanu nadzwyczajnego skonstruowany jest sposób jego zniesienia. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o stanie wojennym prezydent znosi stan wojenny, „jeżeli ustaną przyczyny, dla których [...] został wprowadzony, oraz zostanie przywrócone normalne funkcjonowanie państwa”. Podobnie sformułowany jest art. 5 ust. 2 ustawy o stanie wyjątkowym, który przewiduje identyczną procedurę zniesienia stanu wyjątkowego przed upływem czasu, na jaki został wprowadzony. Czy prezydent może odmówić przychylenia się do wniosku Rady Ministrów<sup>33</sup>? Jest to pytanie trudne do rozstrzygnięcia. W przepisach konstytucyjnych nie ma odpowiednich regulacji dotyczących tego tematu, natomiast przepisy ustawowe stwierdzają, że głowa państwa znosi dany stan nadzwyczajny na wniosek rządu. Brakuje tu więc słowa „może”, które jest zawarte choćby w art. 2 ust. 1 ustawy o stanie wojennym, dającym głowie państwa możliwość odmowy wydania odpowiedniego rozporządzenia. Czy oznacza to, że w wypadku zniesienia stanu nadzwyczajnego prezydent jest zobowiązany zaakceptować wniosek Rady Ministrów? Z takim rozwiązaniem nie zgadza się M. Brzeziński, powołując się na analogiczność trybu wprowadzenia stanu nadzwyczajnego i stwierdzając, że „o zniesieniu stanu wojennego władny jest rozstrzygnąć wyłącznie prezydent na uprzedni wniosek Rady Ministrów”<sup>34</sup>. Wydaje się, że należy przychylić się do tej interpretacji – skoro konstytucja uczyniła prezydenta organem współdecydującym o wprowadzeniu stanu

<sup>32</sup> K. Prokop, rozpatrując kwestię rozporządzeń z mocą ustawy, zauważa, że pod pojęciem „niemożności zebrania się Sejmu na posiedzenie rozumieć należy niemożność uchwalania ustaw z powodu braku odpowiedniego kworum, to jest co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”. K. Prokop, *O dopuszczalności oraz zakresie przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3 (50), 2002, s. 49.

<sup>33</sup> Dlatego też zastrzeżenia budzi stwierdzenie Kazimierza Działocha, który twierdzi, że ustawa o stanie wyjątkowym „nie określa trybu zniesienia stanu wyjątkowego. Należy przyjąć, że ulega on zakończeniu z mocy prawa z upływem terminu, na jaki został wprowadzony, ewentualnie [...] przedłużony”. Zob. K. Działocha, *Rozdział XI. Stany nadzwyczajne*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 4, Warszawa 2005, art. 230, s. 5.

<sup>34</sup> M. Brzeziński, *op.cit.*, s. 204.

wojennego i wyjątkowego, to wydaje się zgodne z duchem jej przepisów, aby głowa państwa miała także realny głos w sprawie ich zniesienia. Najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych mógłby się również powołać na odmienną niż rząd ocenę zakresu „normalnego funkcjonowania państwa”.

Warto również – odnosząc się zarówno do stanu wojennego, jak i wyjątkowego – zaznaczyć, że mogą być one znoszone stopniowo, „adekwatnie do ustępującego zagrożenia, odpowiednio ograniczając jego zasięg terytorialny”<sup>35</sup>. Obowiązuje tutaj ten sam tryb, co w przypadku całościowego zniesienia stanu nadzwyczajnego. Jeśli zaś chodzi o sam stan wyjątkowy, głowa państwa może – ponownie na wniosek Rady Ministrów – zadecydować o przedłużeniu go, z zastrzeżeniem, że okres prolongacji nie może być dłuższy niż 60 dni. Prezydent jest przy tym obligowany do przedstawienia Sejmowi w terminie 48 godzin rozporządzenia, które może zostać uchylone bezwzględną większością głosów przy obecności połowy ustawowej liczby posłów.

## KOMPETENCJE GŁOWY PAŃSTWA W STANIE WOJENNYM I WYJĄTKOWYM

Art. 9 ustawy o stanie wojennym stanowi, że „w czasie stanu wojennego organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy”. Za takie zastrzeżenie należy uznać art. 10 ust. 1 wspomnianej ustawy, który stwierdza, że „jeżeli w czasie stanu wojennego wystąpi konieczność obrony państwa, obroną tą kieruje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej we współdziałaniu z Radą Ministrów”. Ustawa wyodrębnia sześć uprawnień, którymi w szczególności dysponuje prezydent w czasie stanu wojennego:

- postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania;
- postanawia, na wniosek Rady Ministrów, o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- określa, na wniosek Rady Ministrów, zadania Sił Zbrojnych w czasie stanu wojennego;

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 204.



- może mianować, na wniosek prezesa Rady Ministrów, naczelnego dowódcę Sił Zbrojnych;
- zatwierdza, na wniosek naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych, plany operacyjnego użycia Sił Zbrojnych;
- uznaje, na wniosek naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych, określone obszary Rzeczypospolitej Polskiej za strefy bezpośrednich działań wojennych<sup>36</sup>.

Wypada zaznaczyć, że rola głowy państwa w wymienionych wyżej kwestiach nie ogranicza się jedynie do ich akceptowania – świadczy o tym bowiem wspomniany już art. 10 ust. 1 ustawy o stanie wojennym. Wydaje się, że prezydent może odmówić przyjęcia każdego z wyżej wymienionych wniosków, co daje mu możliwość wpływu na przedstawiane przez Radę Ministrów<sup>37</sup> oraz naczelnego dowódcę Sił Zbrojnych propozycje. Szczególnie dotyczy się to spraw związanych z Siłami Zbrojnymi, nad którymi głowa państwa sprawuje zwierzchnictwo. Nakłada to na wymienione organy rygor ścisłej współpracy. Wymóg ów ponownie należy ocenić krytycznie – swego rodzaju dwuwładza w przypadku stanu wojennego może mieć katastrofalne skutki. Ustawodawca zapewne zakładał, że współpraca między organami władzy wykonawczej w sytuacji szczególnego zagrożenia państwa stanowi aksjomat, jednak zważywszy na poziom polskiej kultury politycznej, nie jest to wcale oczywiste. Osobną kwestią jest obieg wniosków. Aby dane postanowienie weszło w życie, niezbędna jest odpowiednia komunikacja na linii Rada Ministrów–prezydent, jak i prezydent–naczelną dowódca Sił Zbrojnych, która w czasie wojny – będącej najczarniejszym scenariuszem, na jaki przewidziano stan wojenny – może być niemożliwa.

Inaczej należy spojrzeć na przepis stanowiący, że prezydent kieruje obroną państwa we współpracy z Radą Ministrów. Należy uznać, że przeważającą rolę ma w tym aspekcie rząd, jednak omawiany przepis można traktować w pewien sposób jako kryzysowy – jeżeli Rada Ministrów, ze szczególnym uwzględnieniem prezesa Rady Ministrów, nie jest w stanie sprawować swych konstytucyjnych uprawnień, niewykluczone, że sprawami obronności kierować będzie wyłącznie głowa państwa. Oczywiście jest to rozwią-

<sup>36</sup> Art. 10 ust. 2 ustawy o stanie wojennym.

<sup>37</sup> Bądź też przez prezesa Rady Ministrów, który wedle art. 11 ust. 2 ustawy o stanie wojennym – w wypadku kiedy w czasie stanu wojennego nie może zebrać się na posiedzenie Rada Ministrów – przejmuje i wykonuje jej kompetencje. Należy zaznaczyć – odnosząc się do wcześniejszych rozważań na temat trybu wprowadzenia stanów nadzwyczajnych – że w ustawie występuje sformułowanie „w czasie stanu wojennego”, które uniemożliwia przejęcie kompetencji rządu przez premiera przed jego wprowadzeniem.

zanie skrajne, ale może być motywowane wyższą koniecznością państwa. Taki stan rzeczy powinien obowiązywać rzecz jasna jedynie tymczasowo, do momentu, aż rząd, premier bądź – jak można zakładać – wyznaczony na jego zastępstwo członek Rady Ministrów będą mogli znowu sprawować swe konstytucyjne obowiązki. Prezentowane powyżej rozważania, z braku odpowiednich przepisów, mogłyby być zweryfikowane jedynie przez praktykę. Sposób reagowania w drugą stronę jest znacznie lepiej uregulowany. W razie gdy nastąpi opróżnienie urzędu prezydenta bądź też nie będzie mógł on sprawować przejściowo urzędu<sup>38</sup> – jego obowiązki przejmuje wówczas marszałek Sejmu bądź też marszałek Senatu, jeżeli ten pierwszy nie jest w stanie tego uczynić.

Prezydent dysponuje znacznie skromniejszymi kompetencjami, jeżeli chodzi o stan wyjątkowy. Tak naprawdę jedynym wyrażonym w ustawie<sup>39</sup> realnym uprawnieniem głowy państwa – nie licząc trybu wprowadzenia, zniesienia i przedłużenia stanu wyjątkowego – jest wyrażenie zgody na użycie „oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane”<sup>40</sup>. Prezydent czyni to na wniosek prezesa Rady Ministrów. Powyższe rozwiązanie nie występuje jedynie w wypadku stanu wyjątkowego. Również w momencie, w którym nie obowiązuje stan nadzwyczajny, głowa państwa może na wniosek premiera skierować oddziały i pododdziały wojska na pomoc uzbrojonym siłom policji. Uprawnienia takie przewiduje art. 18 ust. 3 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji<sup>41</sup>, co Adrian Żebrowski łączy z pełnioną przez prezydenta funkcją najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych<sup>42</sup>; cytowany akt normatywny zastrzega, że taka decyzja może zostać wydana w wypadku poważnego zakłócenia porządku publicznego, a użycie uzbrojonych oddziałów policji jest niewystarczające<sup>43</sup>. W niecierpiących zwłoki wypadkach decyzję może podjąć minister obrony

<sup>38</sup> Jeżeli chodzi o przejściową niemożność sprawowania urzędu, należy pamiętać, że orzeka o tym Trybunał Konstytucyjny. Zebranie się Trybunału na posiedzenie w czasie stanu wojennego może być jednak znacznie utrudnione, niewykluczone przeto, że w takim przypadku marszałek Sejmu musiałby samodzielnie zdecydować o przejęciu obowiązków głowy państwa.

<sup>39</sup> Pomijam tutaj art. 10 ustawy o stanie wyjątkowym, stanowiący, że premier na bieżąco informuje głowę państwa na temat obszarów objętych stanem nadzwyczajnym. Prezydent ma na tyle szerokie uprawnienia dostępu do informacji w dziedzinie bezpieczeństwa państwa, że odrębny przepis traktujący o tym wydaje się zbędny.

<sup>40</sup> Art. 11 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym.

<sup>41</sup> Dz.U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179.

<sup>42</sup> A. Żebrowski, *Kontrola cywilna nad siłami zbrojnymi*, Bellona, Warszawa 1998, s. 108.

<sup>43</sup> Art. 18 ust. 3 ustawy o Policji.

narodowej<sup>44</sup>; w tej sytuacji prezydent wydaje niezwłocznie postanowienie o zatwierdzeniu bądź uchyleniu decyzji szefa MON<sup>45</sup>.

## ROZPORZĄDZENIA Z MOCĄ USTAWY

Odrębnego podrozdziału wymaga omówienie rozporządzeń z mocą ustawy, które wprowadza art. 234 konstytucji. Regulacja ta wymaga oddzielnego potraktowania, ponieważ łamie ona monopol legislatywy na stanowienie aktów o mocy ustawy<sup>46</sup>.

Rozporządzenie o mocy ustawy stanowi szczególną kompetencję, wpisującą się w funkcję prezydenta jako gwaranta ciągłości władzy państwowej. Głowa państwa przejmując w ten sposób w nadzwyczajnych sytuacjach funkcję ustawodawcy. Nie jest to jednak uprawnienie władcze i charakteryzuje się szeregiem ograniczeń. Muszą bowiem wystąpić szczególne okoliczności – obowiązywać musi stan wojenny, a Sejm nie jest w stanie zebrać się na posiedzenie. Prezydent nie może również wydawać rozporządzeń z własnej inicjatywy – każdorazowo musi to być poprzedzone wnioskiem Rady Ministrów, zawierającym projekt rozporządzenia<sup>47</sup>. Dodatkowo rozporządzenie to podlega kontrasygnacie premiera<sup>48</sup>. Wreszcie rozporządzenia z mocą ustawy na najbliższym posiedzeniu Sejmu poddawane są zatwierdzeniu przez tę izbę<sup>49</sup>. Jako że ustawa zasadnicza nie przewiduje szczególnego trybu zatwierdzania, można założyć, że odbywać się ono powinno zwykłą większością głosów przy kworum pięćdziesięcioprocentowym<sup>50</sup>.

Trzeba wspomnieć również o ograniczeniu przedmiotowym tych szczególnych aktów prawnych<sup>51</sup>. Art. 233 ust. 1 konstytucji wylicza prawa i wolności człowieka i obywatela, które nie mogą zostać ograniczone podczas stanu wojennego i wyjątkowego, natomiast art. 228 ust. 6 stanowi, że nie może zostać zmieniona konstytucja, ordynacje wyborcze do Sejmu, Senatu i orga-

<sup>44</sup> *Ibidem*, art. 18 ust. 5.

<sup>45</sup> *Ibidem*, art. 18 ust. 6.

<sup>46</sup> J. Szymanek, *Rozporządzenie z mocą ustawy jako gwarancja bezpieczeństwa państwa*, w: M. Brzeziński, S. Sulowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2009, s. 95.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 109.

<sup>48</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo ...*, *op.cit.*, s. 268; W. Wołpiuk, *op.cit.*, s. 107.

<sup>49</sup> T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa 2005, s. 154.

<sup>50</sup> B. Banaszak, *op.cit.*, s. 993.

<sup>51</sup> J. Szymanek, *op.cit.*, s. 111.

nów samorządu terytorialnego, ustawa o wyborze prezydenta RP oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych. Warto tu obszernie zacytować M. Brzezińskiego, który w ciekawy sposób odnosi się do tego zagadnienia, twierdząc, że „na treść rozporządzeń z mocą ustawy nie powinna mieć wpływu zasada ochrony podstaw systemu prawnego [...] Aby rozporządzenia z mocą ustawy miały rzeczywiste znaczenie [...] zasadę ochrony podstaw stanu prawnego trzeba odnieść do władzy ustawodawczej i stwierdzić, że tylko ona jest jej adresatem [...] Dzięki temu w czasie stanu wojennego, gdy nie funkcjonuje władza ustawodawcza, a kraj znajduje się w sytuacji najpoważniejszego zagrożenia, państwo nie zostanie pozbawione możliwości legalnego działania, a organy odpowiedzialne za jego los nie będą musiały uciekać się do stanu wyższej konieczności”<sup>52</sup>. M. Brzeziński utrzymuje, że za jego tezą przemawia m.in. fakt, że art. 234 konstytucji nie odnosi się do art. 228 ust. 6 oraz że ten ostatni przepis nie wskazuje adresata<sup>53</sup>. Odmiennego zdania jest choćby J. Szymanek<sup>54</sup>. Wydaje się, że interpretacja M. Brzezińskiego faktycznie idzie zbyt daleko. Po pierwsze, proponowane przez niego rozwiązanie stawia – chociaż w wyjątkowych okolicznościach – władzę wykonawczą nad władzą ustawodawczą. Po drugie, art. 228 ust. 6 stanowi integralną część rozdziału o stanach nadzwyczajnych, a to, że nie jest wymieniony w art. 234, nie świadczy od razu o fakcie, że ten pierwszy przepis traci moc obowiązującą w stosunku do drugiego. Po trzecie, czyni to rozporządzenie z mocą ustawy aktem niejako o większej mocy prawnej niż sama ustawa – co bowiem stoi na przeszkodzie, wedle opisanej wyżej interpretacji, zmianie konstytucji za jego pomocą? Za jednym zamachem pozwala obejść szczególny tryb zmiany ustawy zasadniczej. Po czwarte wreszcie, możliwość ingerencji w ustawę zasadniczą oraz ordynacje wyborcze dają egzekutywie możliwość choćby zmiany przepisu o konieczności zatwierdzenia przez Sejm rozporządzenia z mocą ustawy czy też możliwość stworzenia ordynacji wyborczej korzystniejszej dla partii, z której wywodzi się rząd<sup>55</sup>. Paradoksalnie więc wydaje się, że bezpieczniejsze dla państwa byłoby odnoszenie się w ekstremalnych okolicznościach do stanu wyższej konieczności państwa niż podążenie za interpretacją M. Brzezińskiego. Trzeba jednak przyznać rację stwierdzeniu, że poprzez ograniczenie rozporządzeń z mocą ustawy w zakresie art. 228

<sup>52</sup> M. Brzeziński, *op.cit.*, s. 199.

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 199.

<sup>54</sup> J. Szymanek, *op.cit.*, s. 111.

<sup>55</sup> Zwraca na to uwagę K. Prokop, pisząc o „ryzyku zamachu organów władzy wykonawczej na prawo wyborcze”. Zob. K. Prokop, *O dopuszczalności ...*, s. 55.

ust. 3 i 4 konstytucji ustawa zasadnicza wydatnie ograniczyła rolę i zakres regulacji tego wyjątkowego rodzaju ustawodawstwa<sup>56</sup>.

Jednym z aspektów rozporządzeń z mocą ustawy, do których warto powrócić, jest kwestia zależności między wprowadzeniem przez głowę państwa tego aktu normatywnego a wnioskiem rządu. Jak zaznaczono wcześniej, prezydent nie może wydawać rozporządzeń z mocy ustawy z własnej inicjatywy, lecz na wniosek Rady Ministrów. Czy jednak głowa państwa jest zobligowana do wydania przewidzianych w art. 234 konstytucji aktów prawnych za każdym razem, gdy otrzyma ów wniosek? W doktrynie panuje przekonanie, że art. 234 konstytucji sformułowany jest w sposób imperatywny dla prezydenta, co wskazuje, że taki wniosek jest wiążący dla głowy państwa<sup>57</sup>. Wydaje się, że można podjąć polemikę z tymi tezami. Jak zauważono już wcześniej w niniejszym artykule, stany nadzwyczajne przyznają najwyższemu zwierzchnikowi Sił Zbrojnych specjalne uprawnienia i przewidują dla niego ważną rolę w kryzysowych sytuacjach. Skoro w innych aspektach stanu wojennego prezydent dysponuje autonomiczną wobec rządu pozycją, czemu w kontekście rozporządzeń z mocą ustawy niejako ubezwłasnowolnia się go względem rządu? Art. 228 ust. 5 wyraźnie stanowi, że „działania podjęte w wyniku wprowadzenia stanu nadzwyczajnego muszą odpowiadać stopniowi zagrożenia i powinny zmierzać do jak najszybszego przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa”. Czy jeżeli prezydent uzna, że wniosek rządowy dotyczący rozporządzenia z mocą ustawy nie odzwierciedla zasady proporcjonalności, to czy może go przyjąć? Wreszcie głowa państwa może powołać się na zadanie stania na straży konstytucji, czym może argumentować odmowę wydania danego rozporządzenia z mocą ustawy. Należy podkreślić, że – szczególnie w sytuacjach stanów nadzwyczajnych – nie można sprowadzać prezydenta RP jedynie do roli biernego obserwatora.

## PROCEDURA ZASTĘPSTWA GŁOWY PAŃSTWA

Jak wspomniano uprzednio, art. 131 konstytucji przewiduje odpowiednie postępowanie na wypadek opróżnienia urzędu prezydenta bądź przejściowej niemożności sprawowania przez głowę państwa swych obowiązków.

<sup>56</sup> B. Dzierżyński, *Rozporządzenia z mocą ustawy jako akty nadzwyczajnego ustawodawstwa delegowane go na tle konstytucji polskich – wybrane problemy*, „Przegląd Prawa i Administracji”, t. LIV, 2003, s. 88.

<sup>57</sup> M. Brzeziński, *op.cit.*, s. 197; K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Temida 2, Białystok 2005, s. 184; J. Szymanek, *op.cit.*, s. 109; W. Wołpiuk, *op.cit.*, s. 107. Odmienne zdanie prezentuje zdaje się Bogdan Dzierżyński, *op.cit.*, s. 88–89.

W obu przypadkach pełnienie obowiązków prezydenta przejmuje marszałek Sejmu bądź też marszałek Senatu – w razie gdy ten pierwszy nie może tego uczynić. Należy podkreślić przezorność ustrojodawcy, który ustanowił swoiste podwójne zabezpieczenie, ustanawiając dwa organy, mogące przejąć obowiązki głowy państwa. Świadczy to także o znaczeniu, jakie dla właściwego funkcjonowania państwa ma urząd prezydenta.

O przejściowej niemożności sprawowania urzędu głowa państwa powiadamia marszałka Sejmu, który na ten czas przejmuje obowiązki prezydenta (art. 131 ust. 1). W wypadku, gdy głowa państwa nie jest w stanie poinformować drugiej osoby w państwie o zaistniałych przeszkodach, wówczas sprawę rozpatruje i rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny, czyniąc to na wniosek marszałka Sejmu. Jeżeli Trybunał uzna, że istnieje przejściowa niemożność sprawowania urzędu prezydenta przez jego piastuna, powierza marszałkowi pierwszej izby parlamentu wykonywanie obowiązków głowy państwa.

Istnieje pięć przesłanek, które mogą spowodować opróżnienie urzędu prezydenta RP. Są to:

- śmierć prezydenta Rzeczypospolitej;
- zrzeczenie się urzędu przez prezydenta;
- stwierdzenie nieważności wyboru prezydenta lub innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze;
- uznanie przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Narodowego;
- złożenie prezydenta z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu.

Katalog ten ma charakter zamknięty. W wypadku zaistnienia którejkolwiek z powyższych przesłanek osoba pełniąca obowiązki głowy państwa sprawuje je do czasu wyboru prezydenta<sup>58</sup>. W takim wypadku wybory muszą zostać rozpisane nie później niż 14 dni po opróżnieniu urzędu i w ciągu 60 dni od daty ich zarządzenia (art. 128 ust. 2). Osoba pełniąca obowiązki

<sup>58</sup> Jerzy Ciapała zwraca uwagę na użyte w art. 131 ust. 2 konstytucji sformułowanie „do czasu wyboru nowego Prezydenta Rzeczypospolitej”, które implikuje fakt, że z chwilą wyboru nowej głowy państwa marszałek Sejmu przestaje pełnić urząd prezydenta i aż do zaprzysiężenia wybranego kandydata państwo funkcjonuje bez swego najwyższego reprezentanta. P. Winczorek uważa jednak, że wspomniany zwrot „należy zinterpretować w ten sposób, że oznacza on wybór i zaprzysiężenie prezydenta elekta”. *Czy Polska ma p.o. prezydenta*, <http://www.rp.pl/arttykul/505217.html> (dostęp: 23 października 2011 r.).

prezydenta dysponuje pełnią jego kompetencji, z wyłączeniem jednej – nie może postanowić o skróceniu kadencji Sejmu (art. 131 ust. 4).

## PODSUMOWANIE

Rola głowy państwa jako gwaranta ciągłości władzy państwowej jest nie do przecenienia. Liczne kompetencje nominacyjne, stabilniejsza i dłuższa od parlamentarnej kadencja oraz fakt, że jest to organ jednoosobowy, zapewniają mu lepsze narzędzia do pełnienia tej funkcji. Szerokie uprawnienia w zakresie wprowadzania i znoszenia stanów nadzwyczajnych dają mu realne możliwości wpływania na bezpieczeństwo państwa.

Prezydent jest przewidziany również jako organ, który w szczególnych okolicznościach jest w stanie zastąpić Sejm – odnosi się to do ogłaszania stanu wojny i wydawania rozporządzeń o mocy ustawy. Nie można również zapominać, że w kryzysowych dla państwa sytuacjach najwyższy przedstawiciel RP może odwoływać się do swego autorytetu, aby zapewnić zwiększenie współpracy i współdziałania niezbędnych dla prawidłowego i skutecznego działania państwa. Prezydent nie działa wprawdzie w wielu wypadkach samodzielnie – jest w znacznie mierze ograniczony i kontrolowany w swych działaniach przez Radę Ministrów i Sejm – jednak wpisuje się to w zasadę podziału i równowagi władz, określoną w art. 10 ust. 1 konstytucji, więc nie można sprowadzać instytucji głowy państwa jedynie do funkcji notariusza. Nawet zważywszy na wspomniane w tym artykule ograniczenia, należy stwierdzić, że prezydent RP pełni istotną rolę w stanach szczególnego zagrożenia państwa, stanowiąc gwarancję jego ciągłego funkcjonowania.

# Prawnoustrojowa pozycja ministra obrony narodowej w systemie organów administracji rządowej

JAROSŁAW PADZIK

W ukształtowanym postanowieniami konstytucji RP systemie kierowania administracją rządową pozycja ministra obrony narodowej określona została w sposób dalece zindywidualizowany. Już sama treść ustawy zasadniczej, ustanawiając obowiązkowe pośrednictwo ministra obrony narodowej w sprawowaniu przez prezydenta RP najwyższego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP, wpisuje ten urząd w porządek konstytucyjny. Jednocześnie ustawa o działach administracji rządowej pozostawia w mocy przepisy ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej. W ten sposób minister obrony narodowej, jako jedyny spośród ministrów kierujących działami administracji rządowej, posiada indywidualnie określony status, niezbędny do efektywnego wykonywania zadań w dziedzinie bezpieczeństwa państwa, nałożonych na Rzeczpospolitą Polską postanowieniami jej konstytucji.

## STATUS PRAWNY MINISTRA OBRONY NARODOWEJ W ŚWIETLE REGULACJI OKRESU MIĘDZYWOJENNEGO

Podjmując temat, będący próbą usystematyzowania i przedstawienia reguł statuujących specyficzną pozycję ministra obrony narodowej w obszarze funkcjonowania administracji rządowej, trudno – przynajmniej w ogólnym zarysie – nie wspomnieć o jego miejscu i roli w systemie organów władzy państwowej od 1918 r.

Prawne pojęcia „minister obrony narodowej” oraz „Ministerstwo Obrony Narodowej” wprowadzone zostały postanowieniami dekretu prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 19 listopada 1942 r.<sup>1</sup> W świetle artykułu 1 tego aktu normatywnego pojęcia te zastąpiły obowiązujące dotychczas w obro-

<sup>1</sup> Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 listopada 1942 r. o wprowadzeniu nazwy „Minister Obrony Narodowej” oraz „Ministerstwo Obrony Narodowej” (Dz.U. z 1942 r. Nr 10, poz. 21).



cie prawnym nazwy: „minister spraw wojskowych” i „Ministerstwo Spraw Wojskowych”. Posługując się zatem obowiązującą terminologią, urząd ministra spraw wojskowych – jako prawny poprzednik urzędu ministra obrony narodowej – utworzony został dekretem Rady Regencyjnej z 26 października 1918 r.<sup>2</sup> w wyniku przekształcenia istniejącej od 3 stycznia 1918 r. Komisji Wojskowej przy prezydencie ministrów<sup>3</sup>. Na pierwszego kierownika ministerstwa spraw wojskowych powołany został szef sekcji technicznej byłej Komisji Wojskowej, płk inż. Jan Wroczyński. Bezpośrednio po odzyskaniu niepodległości oraz podczas wojny Polski z Rosją Radziecką Ministerstwo Spraw Wojskowych pełniło rolę naczelnego organu administracyjnego, funkcjonującego na rzecz zaangażowanych na froncie Sił Zbrojnych RP.

Do ustrojowego umocowania pozycji ministra spraw wojskowych w organizacyjnym systemie administracji państwowej doszło dopiero po wejściu w życie Ustawy z dnia 17 marca 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>4</sup> (konstytucji marcowej). Powierzając w art. 46 najwyższe zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi prezydentowi, konstytucja marcowa uczyniła ministra spraw wojskowych jedynym organem dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP. Pozycję tę odwzorowywał statut organizacyjny Ministerstwa Spraw Wojskowych<sup>5</sup>, włączający w jego struktury Sztab Generalny, a ponadto Szefostwo Administracyjne, Wojskową Kontrolę Generalną, dziesięć departamentów i Gabinet Ministra. Powyższa struktura utrzymywała się w zasadzie do przewrotu majowego w 1926 r., w konsekwencji którego dokonano zasadniczych zmian w organizacji zarządzania wojskiem. Kanwą dla nich stały się wydane przez prezydenta RP: Dekret z 6 sierpnia 1926 r. o sprawowaniu dowództwa nad Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju i o ustanowieniu generalnego inspektora sił zbrojnych<sup>6</sup> oraz Rozporządzenie z 25 października 1926 r. o utworzeniu Komitetu Obrony Państwa<sup>7</sup>.

Utworzenie stanowiska generalnego inspektora Sił Zbrojnych (GISZ), który zgodnie z art. 3 dekretu miał być powołany na stanowisko naczelnego wodza w razie wojny, wprowadziło swoisty dualizm w systemie dowodzenia

<sup>2</sup> Dekret Rady Regencyjnej z dnia 26 października 1918 r. o utworzeniu Ministerstw: Spraw Zagranicznych, Spraw Wojskowych, Komunikacji i Aproprowizacji (Dz.P.K.P. z 1918 r. Nr 14, poz. 30).

<sup>3</sup> Dekret Rady Regencyjnej z dnia 3 stycznia 1918 r. o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskim (Dz.P.K.P. z 1918 r. Nr 1, poz. 1).

<sup>4</sup> Dz.U. z 1921 r. Nr 44, poz. 267.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 sierpnia 1921 r. w przedmiocie statutu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wojskowych (M.P. z 1921 r. Nr 209, poz. 278).

<sup>6</sup> Dz.U. z 1926 r. Nr 79, poz. 445.

<sup>7</sup> Dz.U. z 1926 r. Nr 108, poz. 633.

i kierowania Siłami Zbrojnymi. Wprawdzie minister spraw wojskowych jako organ, za pośrednictwem którego prezydent sprawował zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi, umocowany był do bezpośredniego dowodzenia i kierowania nimi, to jednak GISZ – jako stały zastępca ministra spraw wojskowych – pozostawał władnym we wszystkich sprawach dotyczących przygotowania Sił Zbrojnych i państwa do obrony na wypadek konfliktu zbrojnego oraz opracowywania i kontrolowania wszystkich prac mobilizacyjnych i operacyjnych. W bezpośrednie podporządkowanie generalnemu inspektorowi dekret przekazywał Sztab Generalny z szefem Sztabu Generalnego na czele oraz inspektorów armii z podległymi oficerami.

Wskazany dualizm uległ jeszcze wyraźniejszemu pogłębieniu po wejściu w życie Ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1935 r. (konstytucji kwietniowej)<sup>8</sup>. Sama ustawa zasadnicza niezwykle silnie eksponowała pozycję GISZ, czyniąc go organem odpowiedzialnym wyłącznie przed prezydentem. Ten stan prawny odwzorowywał wydany na podstawie art. 63 ust. 1 konstytucji Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 9 maja 1936 r. o sprawowaniu zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi i organizacji naczelnych władz wojskowych w czasie pokoju<sup>9</sup>. Wprawdzie postanowienia omawianego dekretu dawały ministrowi spraw wojskowych prawo do bezpośredniego dowodzenia i dysponowania w czasie pokoju Siłami Zbrojnymi, przygotowywania ich do zadań wojennych oraz kierowania ich administracją i sprawami personalnymi, to jednak GISZ uprawniony był do udzielania ministrowi spraw wojskowych dyrektyw w zakresie jego prac związanych z przygotowaniem Sił Zbrojnych do zadań wojennych i stawiania ministrowi wiążących postulatów co do obsady najważniejszych stanowisk w armii. Niezależnie od powyższego GISZ uprawniony był także do stawiania rządowi postulatów w dziedzinie obrony państwa. Rozwiązania powyższe czyniły w praktyce z ministra spraw wojskowych organ administrujący armią, odpowiedzialny przy tym konstytucyjnie za podjęte decyzje, których inspiratorem pozostawał faktycznie GISZ.

Warto przy tym podkreślić, że zarówno konstytucja marcowa (art. 63), jak też kwietniowa (art. 25) zapowiadały wydanie aktów prawnych w randze ustaw, określających statusy poszczególnych ministrów i obsługujących ich ministerstw. Do wydania takich aktów, w zakresie odnoszącym się do indywidualnej pozycji ministra spraw wojskowych, nie doszło jednak ani

<sup>8</sup> Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227.

<sup>9</sup> Dz.U. z 1936 r. Nr 38, poz. 286.

w okresie II RP, ani podczas sprawowania władzy przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej w Londynie.

## GENEZA PRAC NAD USTAWĄ O URZĘDZIE MINISTRA OBRONY NARODOWEJ

Wspomniany brak ustawy statuującej pozycję ministra obrony narodowej miał miejsce również w okresie PRL-u. Wprawdzie postanowienia Ustawy z dnia 31 grudnia 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej<sup>10</sup> włączały do jego składu ministra obrony narodowej, brak jednak było jednolitego aktu określającego zakres jego działania, pomimo zapowiedzi zawartej w art. 33 ust. 1 Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r.<sup>11</sup> W konsekwencji do 1995 r. kompetencje ministra obrony narodowej ustalone były w podstawowym zakresie w Ustawie z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (aktualnie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej)<sup>12</sup>, natomiast upoważnienia tego organu do wydawania normatywnych aktów wykonawczych ujęte były w ponad stu aktach rangi ustawowej, pochodzących także z okresu międzywojennego.

Regulacje te przestały jednak odpowiadać wyzwaniom związanym z zapoczątkowanym w 1989 r. procesem transformacji, przekształcającym zasady ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa. W sferze prawnej proces ten zapoczątkowała nowelizacja konstytucji PRL dokonana 7 kwietnia 1989 r.<sup>13</sup>, wprowadzając do polskiego porządku ustrojowego instytucje prezydenta i Senatu jako drugiej izby parlamentu oraz nowy system wyborczy. Zasadniczy etap przemian ustroju politycznego zamyka uchwalenie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym<sup>14</sup>, nazywanej potocznie małą konstytucją. Warto podnieść, że na mocy jej art. 61 wnioszek dotyczący powołania ministra obrony narodowej, a także ministrów: spraw zagranicznych i spraw

<sup>10</sup> Dz.U. z 1944 r. Nr 19, poz. 99.

<sup>11</sup> Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 241, poz. 2416).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1989 r. Nr 19, poz. 101).

<sup>14</sup> Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426.

wewnętrznych przedstawiany był przez prezesa Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii prezydenta. Przepis ten tworzył podstawę do ustanowienia tzw. resortów prezydenckich, co w przypadku ministra obrony narodowej wiązało się przede wszystkim z kompetencjami prezydenta w zakresie sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie zewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz najwyższego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP.

Z oczywistych względów proces transformacji objął również problematykę związaną z obronnością państwa, przy czym w pierwszej kolejności skupił się na zagadnieniach związanych z organizacją resortu obrony narodowej. Prace koncepcyjne w tej materii zainicjowało wydanie przez premiera Tadeusza Mazowieckiego Zarządzenia nr 67/PRM z dnia 29 grudnia 1990 r. w sprawie powołania Międzyresortowej Komisji do Spraw Reform w Organizacji Obrony Narodowej, tzw. komisji Żabińskiego. Komisja zakończyła swoje prace w czerwcu 1991 r. i w ich wyniku zostały podjęte decyzje, zawarte w protokole ustaleń nr 32/91 z posiedzenia rządu 9 lipca 1991 r. Podjęte ustalenia nie zostały jednak w pełni zrealizowane, w szczególności nie doszło do uchwalenia projektu ustawy o zmianach w zakresie działania ministra obrony narodowej oraz zasadach kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi RP, wniesionego pod obrady Sejmu przez Radę Ministrów.

Wskazany stan prawny, przynajmniej w zakresie obronności, nie odzworowywał zmian w układzie stosunków międzynarodowych zapoczątkowanych w 1989 r. Przejawiały się one realizacją programu Partnerstwo dla Pokoju oraz deklarowaną wolą integracji ze strukturami Wspólnot Europejskich i NATO. Sytuacji tej nie zmieniło uchwalenie małej konstytucji. Nie dokonała ona bowiem uporządkowania i precyzyjnego rozdziału kompetencji w zakresie obronności, podnosząc jedynie do rangi norm kompetencyjnych zasady i tryb mianowania osób na najwyższe stanowiska w Siłach Zbrojnych RP (art. 35, ust. 2). W dalszym ciągu zatem Sztab Generalny Wojska Polskiego (Sztab Generalny WP) pozostawał centralnym organem dowodzenia Siłami Zbrojnymi i wyodrębnioną częścią resortu obrony narodowej. Kierował nim szef Sztabu Generalnego WP, mianowany przez prezydenta w porozumieniu z ministrem obrony narodowej. Podlegał mu sam Sztab Generalny i Wojska Lądowe, a także – choć posiadały one własne wyodrębnione dowództwa – Marynarka Wojenna oraz Wojska Lotnicze i Obrony Powietrznej. To powodowało, że minister obrony narodowej swoje zadania w stosunku do Sił Zbrojnych wykonywał za pośrednictwem szefa Sztabu Generalnego WP.

Taka konstrukcja – z oczywistych względów – nie odpowiadała w pełni zasadzie cywilnej demokratycznej kontroli nad armią. Mimo to podjęte

przez rząd na przełomie 1993 i 1994 r. próby dokonania zmian w małej konstytucji i ustawie o powszechnym obowiązku obrony RP nie wyszły poza wstępny etap prac. Pozytywnego efektu w tej materii nie przyniosły także prace Sejmu, debatującego w 1995 r. nad dokumentem „Podstawowe problemy obronności Polski”. Z jego treści wyłączono bowiem część odnoszącą się do struktur dowodzenia i kierowania Siłami Zbrojnymi. W tej sytuacji sejmowa komisja obrony narodowej podjęła pracę nad projektem ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej, na co nie pozostawały bez wpływu wydarzenia tzw. obiadu drawskiego, odbieranego jako próba usamodzielnienia się wojska w relacji do ministra obrony narodowej, a w konsekwencji osłabienia jego pozycji względem armii. Prace nad tą ustawą „konkurowały” w toku debaty parlamentarnej z wniesionym z inicjatywy prezydenta RP projektem ustawy o kompetencjach organów państwowych w systemie obronnym Rzeczypospolitej Polskiej. Ostatecznie jednak parlament – inspirowany m.in. stanowiskiem wyrażonym przez Radę Ministrów – przyjął Ustawę z dnia 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej<sup>15</sup>.

Ustawa nadała ministrowi obrony narodowej status naczelnego organu administracji państwowej w dziedzinie obronności państwa, czyniąc go przy tym organem kierującym działalnością Sił Zbrojnych. Konsekwencją tego zapisu jest całkowite podporządkowanie szefa Sztabu Generalnego WP ministrowi obrony narodowej, co potwierdza treść art. 7 ust. 1 ustawy, stanowiącego, że „Szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego podlega bezpośrednio Ministrowi Obrony Narodowej”. Ustanawiając ministra obrony narodowej organem właściwym do kierowania działalnością Sił Zbrojnych i ministerstwa, ustawa wymienia sekretarzy stanu, podsekretarzy stanu oraz szefa Sztabu Generalnego WP jako osoby współuczestniczące w kierowaniu tą działalnością. Podkreślenia wymaga jednak to, że realizując zasadę cywilnej demokratycznej kontroli nad wojskiem, ustawa wyszczególnia te kompetencje ministra, których nie może przekazać w gestię szefa Sztabu Generalnego WP, a także podległych mu wiceministrów.

Dopełnieniem i uszczegółowieniem regulacji ustanawiających urząd ministra obrony narodowej stało się zrealizowanie ujętych w ustawie upoważnień do wydania aktów wykonawczych, na które aktualnie składają się:

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Obrony Narodowej<sup>16</sup>;

<sup>15</sup> Dz.U. z 1996 r. Nr 10, poz. 56, z późn. zm.

<sup>16</sup> Dz.U. z 1996 r. Nr 94, poz. 426.

- Zarządzenie nr 160 Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 października 2006 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Obrony Narodowej<sup>17</sup>;
- Zarządzenie nr 40/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 22 listopada 2006 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Obrony Narodowej<sup>18</sup>.

Podkreślenia wymaga, że wskutek przyjęcia ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej zrealizowany został w pełni zapis art. 56 ust. 1 małej konstytucji, nakazujący określić zakresy działania ministrów w drodze ustaw. W ten sposób usunięto istniejącą praktycznie od 1921 r. lukę prawną, polegającą na braku odrębnej ustawy regulującej zakres działania ministra obrony narodowej, pomimo zapowiedzi ujętych w obowiązujących od tego czasu konstytucjach (marcowej, kwietniowej i PRL).

#### POZYCJA MINISTRA OBRONY NARODOWEJ W OKREŚLONYM POSTANOWIENIAMI KONTYTUCJI RP SYSTEMIE USTROJOWYM

Do ostatecznego ukształtowania ustrojowej pozycji ministra obrony narodowej doszło w momencie wejścia w życie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>19</sup>. Kluczowego znaczenia w tej materii nabiera treść jej art. 134, powierzająca prezydentowi najwyższe zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi. Warto podkreślić, że zwierzchnictwa tego, mimo określenia go mianem najwyższego, nie można utożsamiać z prawem dowodzenia Siłami Zbrojnymi. Przyjmując nawet, że urząd prezydenta obejmie osoba pełniąca uprzednio najwyższe stanowisko dowódcze w Siłach Zbrojnych, w myśl art. 132 konstytucji RP zobowiązana będzie ona w momencie obejmowania urzędu prezydenta do zrzeczenia się wszystkich dotychczas pełnionych funkcji publicznych, w tym także funkcji dowódczych w armii. Rozwinięcie tej zasady zawiera ust. 2 cyt. art. 134, wprowadzający obligatoryjne pośrednictwo ministra obrony narodowej w sprawowaniu przez prezydenta roli najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych.

Powierzenie ministrowi obrony narodowej rzeczywistego kierowania Siłami Zbrojnymi i dowodzenia nimi za pośrednictwem wojskowych struktur dowodzenia nabiera szczególnego znaczenia w kontekście norm ujętych

<sup>17</sup> M.P. z 2006 r. Nr 76, poz. 768, z późn. zm.

<sup>18</sup> Dz.Urz. MON z 2006 r. Nr 21, poz. 270, z późn. zm.

<sup>19</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.

w art. 5, art. 26 oraz art. 146 ust. 4 konstytucji. Określając w art. 5 funkcje państwa, czyli najistotniejsze kierunki jego działania, ustawa zasadnicza na miejscu pierwszym wymienia stanie na straży niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, powierzając w art. 26 ust. 1 realizację tej właśnie funkcji Siłom Zbrojnym. Jednocześnie wymieniony art. 146 ust. 4 przenosi tę funkcję na obszar działania administracji rządowej, powierzając kompetencjom Rady Ministrów m.in.:

- zapewnianie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (pkt 8);
- sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju oraz określanie corocznie liczby obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej (pkt 11).

Treść normatywna wymienionych postanowień konstytucji RP, uzupełniona dodatkowo brzmieniem art. 1 ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej, wskazuje na spełnianie przez tego ministra podwójnej roli. Z jednej strony jest on organem odpowiedzialnym za stan gotowości Sił Zbrojnych, będących w myśl konstytucji RP podstawowym narzędziem do sprawowania przez państwo swojej najistotniejszej funkcji, z drugiej zaś, pełni rolę swobodnego łącznika między prezydentem – jako najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych a także strażnikiem suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium – a premierem i rządem, w składzie którego kieruje działem obrony narodowej.

Powyżej określoną pozycję ustrojową ministra obrony narodowej potwierdza Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>20</sup>, kończąca proces dostosowywania struktur administracji rządowej do rozwiązań przyjętych w obowiązującej konstytucji (tzw. reforma Pola). Pozostawiając w mocy przepisy ustawy o urzędzie ministra obrony narodowej, przy jednoczesnym uchynieniu wszystkich dotychczasowych ustaw wyszczególniających urzędy poszczególnych ministrów, ustawa o działach administracji rządowej dokonała w systemie administracji rządowej indywidualizacji statusu prawnego ministra obrony narodowej.

Dodać przy tym należy, że tak określonego statusu prawnego nie posiada minister sprawiedliwości, będący obok ministra obrony narodowej drugim z członków Rady Ministrów wymienionym bezpośrednio w treści ustawy zasadniczej. Jako członek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 187 ust. 1 pkt. 1 konstytucji RP) minister sprawiedliwości nie posiada jednak ustawy, która

<sup>20</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 z późn. zm.

wyodrębniałaby w sposób szczególny jego urząd w systemie organów administracji rządowej.

Celem realizacji konstytucyjnie nałożonych zadań minister obrony narodowej wyposażony został w szerokie instrumentarium prawne, przenoszące się daleko poza granice sfery określanej potocznie mianem „ustawodawstwa wojskowego”. Obejmuje ono wiele gałęzi prawa, od prawa państwowego, finansowego i gospodarczego, poprzez ustawy tworzące system prawa administracyjnego, po prawo karne i karno-procesowe. Na powyższe instrumentarium składają się normy o charakterze proceduralnym i materialnym, w tym cały szereg upoważnień do wydawania aktów wykonawczych, których celem jest dostosowanie powszechnie obowiązujących regulacji do potrzeb funkcjonowania Sił Zbrojnych zarówno w układzie narodowym, jak też sojusznicy.

Znakomitym przykładem wprowadzenia do systemu prawnego tego typu rozwiązań jest treść art. 7 ust. 1 Ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej<sup>21</sup>. Ustanowienie stałego mechanizmu finansowania potrzeb obronnych państwa w wysokości nie niższej niż 1,95 proc. PKB z roku poprzedniego stanowi w prawnie ukształtowanym systemie planowania budżetowego wyjątek, nieposiadający precedensu.

Warto przy tym podkreślić, że dynamika przemian zachodzących w wielu sferach życia publicznego stawia przed kierownictwem Departamentu Prawnego MON, Wojskową Służbą Prawną oraz prawnikami Biura Bezpieczeństwa Narodowego dodatkowe zadania. Stwarzają one konieczność nieustannego analizowania obowiązujących rozwiązań prawnych oraz propozycji zawartych w podejmowanych procesach legislacyjnych, pod kątem oceny ich dostosowania do zjawisk zachodzących w obszarze zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i obronności.

## PODSUMOWANIE

Ustawowe ukształtowanie pozycji ministra obrony narodowej w systemie władzy wykonawczej, oceniane przez pryzmat funkcji powierzonej temu organowi, jak też Siłom Zbrojnym postanowieniami konstytucji RP nie nasuwa zastrzeżeń. Za tą tezę przemawia zarówno szczególny status ministra obrony narodowej w obszarze funkcjonowania Rady Ministrów i kierowania działa-

<sup>21</sup> Dz.U. z 2009 r. Nr 67, poz. 570 z późn. zm.



mi administracji rządowej, jak i oddane do jego dyspozycji szerokie instrumentarium prawne, umożliwiające przenoszenie posiadanych kompetencji na sferę realizacyjną.

Konstrukcja powyższa eliminuje błędy, jakie w systemie dowodzenia i kierowania Siłami Zbrojnymi wywołało utworzenie stanowiska generalnego inspektora Sił Zbrojnych w okresie II Rzeczypospolitej, porządkując jednocześnie i poddając nowoczesnym standardom rozwiązywania obowiązujące w tej materii w okresie PRL.

Błędem byłoby jednak uznanie, że wymienione instrumentarium prawne – jakkolwiek szerokie – we wszystkich swoich segmentach odpowiada aktualnym realiom i wynikającym z nich potrzebom. O ile bowiem stabilność prawa jest dla sprawnego funkcjonowania państwa elementem niezmiernie pożądanym, to jednak czynnikiem określającym tę stabilność nie powinna pozostawać zachowawczość.

W normatywnym obszarze regulacji odnoszących się bezpośrednio do sfery działania ministra obrony narodowej dziedzinami o najbardziej „skostniałym” modelu funkcjonowania pozostają bez wątplenia: system kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi oraz system wyższego szkolnictwa wojskowego. Na konieczność pilnej przebudowy systemu prawnego w obu tych dziedzinach wielokrotnie zwracał uwagę prezydent Bronisław Komorowski, m.in. w swoich wystąpieniach podczas inauguracji roku akademickiego 2010/2011 w Akademii Obrony Narodowej, w trakcie odprawy kadry Ministerstwa Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych oraz podczas obchodów Święta Wojska Polskiego w 2011 r.

Z uznaniem należy zatem przyjąć deklarację, złożoną na przełomie sierpnia i września 2011 r. przez ministra obrony narodowej Tomasza Siemoniaka, zapowiadającą poddanie obu wymienionych systemów reformom. Ważne jest jednak, aby były to reformy głębokie i wszechstronne. Podejmowane bowiem incydentalne inicjatywy ustawodawcze, jak np. przyjęta przez Sejm ustawa o utworzeniu Akademii Lotniczej w Dęblinie – zawetowana zresztą skutecznie przez prezydenta RP – nie są w stanie dokonać gruntownej zmiany podstaw prawnych tworzących modele wymienionych systemów oraz wypracować nowoczesnego, dostosowanego do aktualnych potrzeb mechanizmu kierowania i zarządzania nimi. W ten sposób inicjatywy podejmowane *ad hoc*, niepoprzedzone pogłębioną analizą problemu, mogą w konsekwencji przyczynić się do utrwalenia niepożądanego statyczności norm regulujących stosunki prawne w wymienionych obszarach, wpływając niekorzystnie na tempo procesu transformacji Sił Zbrojnych.

# Pozycja szefów służb w sferze bezpieczeństwa pozamilitarnego

LUCJAN BEŁZA

Analiza przepisów prawnych regulujących działalność służb porządku publicznego oraz służb specjalnych w Polsce dowodzi braku spójnych systemowych rozwiązań w istotnych aspektach ich funkcjonowania, takich jak m.in. zakres kompetencyjny, organizacja pracy czy ścieżka awansowa. Ponieważ od sprawności służb zależy w dużej mierze skuteczność, z jaką realizowane są podstawowe obowiązki administracji publicznej, opisywana sytuacja wymaga modyfikacji rozwiązań organizacyjnych, tak aby umożliwiły optymalną efektywność państwa zarówno w działaniach prewencyjnych, jak i w konfrontacji z występującymi zagrożeniami.

## WPŁYW ROZWIĄZAŃ ADMINISTRACYJNYCH NA RELACJE KOMPETENCYJNE

Pojęcie organu administracji publicznej zostało określone w art. 5 § 2 pkt 3 oraz art. 1 pkt 2 kodeksu postępowania administracyjnego (kpa)<sup>1</sup>. Przyjmuje się funkcjonalną definicję organu administracji publicznej, gdyż istotne znaczenie ma jedynie okoliczność, czy dany podmiot jest upoważniony do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnej sprawie. W służbach specjalnych wszyscy szefowie służb są centralnymi organami administracji rządowej, działającymi odpowiednio za pomocą podległych urzędów, będących urzędami administracji rządowej. Inaczej jest w służ-

---

<sup>1</sup> Stan prawny i faktyczny na 30 września 2011 r. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

bach porządku publicznego<sup>2</sup>, gdzie do centralnych organów administracji rządowej należy zaliczyć jedynie komendanta głównego Policji, komendanta głównego Straży Granicznej, komendanta głównego Państwowej Straży Pożarnej oraz głównego inspektora transportu drogowego<sup>3</sup>. Ponadto organem administracji jest szef Służby Celnej, generalny inspektor informacji finansowej, generalny inspektor kontroli skarbowej oraz dyrektor generalny Służby Więziennej<sup>4</sup>.

Wątpliwości mogą budzić kwestie, czy Biuro Ochrony Rządu wykonuje czynności administracyjne w relacji urząd – obywatel oraz czy za organ administracji można uznać szefa Biura Ochrony Rządu. W ramach ochrony (art. 2 ust. 1 ustawy o BOR) Biuro wykonuje czynności administracyjno-porządkowe oraz podejmuje działania profilaktyczne. Wszystkie te zadania mają charakter pozaprocesowy oraz nie są czynnościami *stricte* operacyjnymi. Biuro Ochrony Rządu nie prowadzi zatem postępowania administracyjnego w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych w odniesieniu do osób trzecich niewystępujących w podległości służbowej. Dlatego powstaje pytanie, które z wykonywanych przez BOR w ramach ochrony czynności administracyjnych mogą odnosić się do osób trzecich. Do zadań takich nie można zaliczyć czynności wynikających z podległości służbowej (spraw personalnych, socjalnych itp.), gdyż czynności te, pomimo ich administracyjnego charakteru (np. decyzje o przydziale lokalu) wynikają z funkcji pracodawcy, a nie celu powołania służby. Szef BOR nie jest więc organem administracji w relacji urząd–obywatel. Mimo powyższych wątpliwości, Biuro Ochrony Rządu należy zaliczyć do administracji rządowej, gdyż funkcjonariusze BOR mogą z mocy prawa (bez upoważnie-

<sup>2</sup> Zagadnienia regulowane przez: Ustawę z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2007 r. Nr 43, poz. 277 ze zm.), zwana dalej ustawą o Policji; Ustawę z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2005 r. Nr 234, poz. 1997 ze zm.), zwana dalej ustawą o Straży Granicznej; Ustawę z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm.), zwana dalej ustawą o PSP lub o straży pożarnej; Ustawę z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874), zwana dalej ustawą o transporcie drogowym; Ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz.U. z 2009 Nr 168, poz. 1323 ze zm.), zwana dalej ustawą o Służbie Celnej; Ustawę z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276 ze zm.), zwana dalej ustawą o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy; Ustawę z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz.U. z 2011 r. Nr 41, poz. 214 ze zm.), zwana dalej ustawą o kontroli skarbowej; Ustawę z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2010 r. Nr 79, poz. 523 ze zm.), zwana dalej ustawą o Służbie Więziennej; Ustawę z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu (Dz.U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1712 ze zm.), zwana dalej ustawą o BOR.

<sup>3</sup> Zwany dalej GITD.

<sup>4</sup> Są to organy administracji publicznej bez ustawowego określenia ich centralnego charakteru.

nia szefa BOR) władczo wkraczać w sferę praw i obowiązków obywateli oraz oczekiwać określonych działań innych organów administracji. Tym samym czynności porządkowe (prewencyjne) wykonywane przez Biuro Ochrony Rządu należy uznać za formę czynności administracyjnych.

Nadanie szefom służb statusu organu administracji rodzi poważne konsekwencje prawne. Z jednej strony umacnia pozycję szefa danej służby, z drugiej w znacznym stopniu ogranicza możliwość oddziaływania ze strony organów nadzorujących w sytuacjach wymagających niestandardowych działań. Praktycznie pełna niezależność służb jest wymagana przy czynnościach administracyjnych oraz dochodzeniowo-sledczych. Natomiast wątpliwości może budzić nadawanie szefom służb statusu organów administracji państwowej w przypadku, gdy zasadniczym celem służby jest działanie oparte na czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, w tym wykonywanych poza granicami kraju.

Szefowie służb porządku publicznego, pomimo powoływania ich przez prezesa Rady Ministrów, podlegają kierunkowemu ministrowi. Problem podległości został wprost określony w przepisach o Policji, Biurze Ochrony Rządu, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej, w ustawie o transporcie drogowym, o Służbie Celnej oraz o Służbie Więziennej, a w przypadku generalnego inspektora kontroli finansowej – w art. 8 ust. 4 Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>5</sup>. Domniemanie podległości ministrowi finansów wynika natomiast w przypadku generalnego inspektora informacji finansowej (jest on podsekretarzem stanu w Ministerstwie Finansów). W ustawach pragmatycznych służb porządku publicznego brakuje – jak w przypadku pragmatyki służb specjalnych – zapisów traktujących o bezpośredniej kontroli Sejmu oraz koordynacji działań na poziomie prezesa Rady Ministrów.

Usytuowanie szefów służb porządku publicznego w strukturach administracji nie budzi wątpliwości i nie utrudnia, poza transportem drogowym, merytorycznego wykonywania zadań. Zastrzeżenia w sprawie uprawnień Wywiadu Skarbowego<sup>6</sup> zostały w zasadzie usunięte po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 2005 r.<sup>7</sup> Czynności operacyjno-rozpoznawcze prowadzone w ramach kontroli skarbowej miały do końca sierpnia 2003 r. charakter

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 65, poz. 437 ze zm.

<sup>6</sup> Pracownicy komórek wywiadu skarbowego podlegają nadzorowi generalnego inspektora kontroli skarbowej realizowanemu w praktyce przez Departament Wywiadu Skarbowego – komórkę organizacyjną Ministerstwa Finansów.

<sup>7</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 czerwca 2005 r., sygn. akt K 4/04.

subsydiarny<sup>8</sup>. Nowelizacją z września 2003 r. ustawodawca przekształcił wywiad skarbowy w samodzielną strukturę, która mogła prowadzić niezależnie od innych organów czynności operacyjno-rozpoznawcze, w tym uzyskiwać i przetwarzać informacje o osobach bez ich wiedzy i zgody. Spotkało się to z krytyką części środowisk prawniczych, czego konsekwencją była zmiana prawa po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego<sup>9</sup>. Natomiast w przypadku transportu drogowego problematyczne jest „podwójne” podporządkowanie pracowników Inspekcji. Część z nich została bezpośrednio podporządkowana głównemu inspektorowi w ramach 10 struktur terenowych – delegatur, a część organizacyjnie i finansowo podlega wojewodom, a jedynie pośrednio (merytorycznie) głównemu inspektorowi transportu drogowego. Ponadto podział organizacyjny delegatur Inspekcji Transportu Drogowego nie pokrywa się z podziałem administracyjnym województw, co wywołuje różnego rodzaju utrudnienia merytoryczne i organizacyjne<sup>10</sup>.

Z perspektywy czasu sporną kwestią, istotną dla efektywności służb, może się okazać zasadność podporządkowania ABW, AW i CBA bezpośrednio prezesowi Rady Ministrów, który ze względu na dużą liczbę zadań ma ograniczone możliwości koordynowania i nadzorowania służb specjalnych<sup>11</sup>. Korzystniejsze rozwiązanie zastosowano w odniesieniu do wojskowych służb specjalnych. Szefowie Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego podlegają ministrowi obrony narodowej, z zastrzeżeniem określonych w ustawie uprawnień prezesa Rady Ministrów lub mini-

<sup>8</sup> Mogły być one podjęte tylko wówczas, gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo zachodziło wysokie prawdopodobieństwo, że będą one nieskuteczne lub nieprzydatne do wykrycia przestępstwa, ujawnienia jego sprawców i ujawnienia oraz zabezpieczenia dowodów.

<sup>9</sup> Oceniano, że wyodrębnienie wywiadu skarbowego doprowadziło do zbyt szerokiego i nieostrego określenia jego uprawnień, które zostały zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny (sygn. akt K 4/04). Efektem tego była utrata od 30 czerwca 2006 r. mocy obowiązującej części przepisów. Zob. [http://www.e-podatnik.pl/arttykul/fiskus/12832/Uprawnienia\\_wywiadu\\_skarbowego\\_a\\_ochrona\\_konstytucyjnych\\_praw\\_jednostki.html](http://www.e-podatnik.pl/arttykul/fiskus/12832/Uprawnienia_wywiadu_skarbowego_a_ochrona_konstytucyjnych_praw_jednostki.html) (dostęp: 25 lipca 2011 r.).

<sup>10</sup> Przykładowo delegatura wschodnia z siedzibą w Wojewódzkim Inspektoracie Transportu Drogowego w Lublinie, obejmuje swym zasięgiem województwo lubelskie – bez powiatów: krańickiego, janowskiego i biłgorajskiego (należą do delegatury południowo-wschodniej z siedzibą w Rzeszowie – województwo podkarpackie) oraz powiaty: siemiatycki (województwo podlaskie), łosicki, siedlecki i garwoliński (województwo mazowieckie).

<sup>11</sup> Komentując sprawę podsłuchiwania dziennikarzy, premier Donald Tusk w wypowiedzi dla mediów 19 października 2009 r. stwierdził: „Nawet powiem szczerze – mam wrażenie, że są instytucje albo osoby w Polsce, które zajmują się zakładaniem podsłuchów, zupełnie nie tam, gdzie trzeba i nie temu, komu trzeba. Sam tym się też nie interesowałem, ponieważ to jest przestrzeń, która powinna być otoczona jednak daleko idącą dyskrecją. To, co się dzieje dzisiaj, sprawia na wszystkich wrażenie zbyt dużej dowolności, jeśli chodzi o zakładanie podsłuchów i publikowanie tego, co wynika z podsłuchów”. Zob. *Tusk: będzie kontrola ws. podsłuchów dziennikarzy (opis)*, PAP, 19 października 2009 r.

stra koordynatora służb specjalnych w przypadku jego powołania (art. 3 ust. 1 Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego<sup>12</sup>). Także przepisy ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym<sup>13</sup> mówią nie tyle o podległości, co o nadzorowaniu szefa tej instytucji przez prezesa Rady Ministrów, choć pod względem merytorycznym należy to uznać za tożsame z podległością i w praktyce – z koordynacją. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 3 ustawy o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym prezes Rady Ministrów lub wyznaczony przez niego członek Rady Ministrów koordynuje działalność Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego oraz Agencji Wywiadu<sup>14</sup>. Działalność szefów służb specjalnych podlega także kontroli Sejmu.

Po 1990 r. przeprowadzono cztery daleko idące zmiany w funkcjonowaniu służb specjalnych. Decyzję z 1996 r. o wyprowadzeniu Urzędu Ochrony Państwa (UOP) ze struktur Ministerstwa Spraw Wewnętrznych ówczesny premier – Leszek Miller – tłumaczył w Sejmie następująco: „Zmiany dotyczące usytuowania Urzędu Ochrony Państwa mają na celu wzmocnienie gwarancji instytucjonalnych i prawnych, że służby specjalne będą wykonywać bez obciążeń partykularnych – zadania wynikające z podstawowych interesów państwa, że będą instrumentem rządu, a nie tego czy innego ministra”<sup>15</sup>. W rzeczywistości jednak nowe usytuowanie UOP przyczyniło się do zmniejszenia realnego nadzoru nad tą służbą i prób jej upolitycznienia. Likwidację UOP oraz utworzenie w 2002 r. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu uzasadniano potrzebą oddzielenia struktur wywiadu od struktur odpowiedzialnych za wewnętrzne bezpieczeństwo państwa. Należy zauważyć, że w pierwotnych rozwiązaniach projektu ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu (z 2002 r.) przyjęto, że Agencja Wywiadu będzie integrować w swej strukturze wywiad cywilny i wywiad wojskowy, co miało zapewnić racjonalne wykorzystanie sił, środków i aktywów operacyjnych, ułatwić podział zadań i koordynację

<sup>12</sup> Dz.U. z 2006 r. Nr 104, poz. 709 ze zm., zwana dalej ustawą o SKW i SWW.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz.U. z 2006 r. Nr 104, poz. 708 ze zm.), zwana dalej ustawą o CBA.

<sup>14</sup> Zob. art. 33a ustawy o działach administracji rządowej zgodnie, z którym prezes Rady Ministrów sprawuje nadzór nad działalnością administracji rządowej nieobjętą zakresem działów administracji rządowej, wykonywaną m.in. przez ABW, AW i CBA.

<sup>15</sup> Zob. Reforma centrum administracyjnego i gospodarczego rządu. Przemówienie prezesa Rady Ministrów Leszka Millera, Sejm, 25 kwietnia 1996 r., <http://www.miller.pl/strona.php?zm=poz&id=236&po=archiwum&nr=36> (dostęp: 25 lipca 2011 r.).

działań oraz zwiększyć aktywność i efektywność realizowanych przedsięwzięć operacyjnych. Jednakże ostatecznie w trakcie prac sejmowych pozostawiono zadania wywiadowcze dotyczące Sił Zbrojnych RP Wojskowym Służbom Informacyjnym (WSI)<sup>16</sup>.

Aktualnie w ustawie o ABW i AW największe zastrzeżenia budzić może treść art. 5 w związku z art. 27 ust.1, art. 29 ust.1 oraz art. 30 ust. 1 tej ustawy ze względu na wątpliwości natury konstytucyjnej powodowane swoistą niedookreślonością przepisów. Problematyka nieprecyzyjności aktów prawnych, powodującej ingerowanie w konstytucyjnie chronione prawa podmiotowe, była już przedmiotem oceny Trybunału Konstytucyjnego, m.in. w wyroku z 12 grudnia 2005 r. (K 32/04) w sprawie zbadania zgodności z konstytucją m.in. art. 20 ust. 2 ustawy o Policji. W wyroku stwierdzono, że przepis ten jest niezgodny z art. 51 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji z uwagi na jego nieprecyzyjność, ujętą jako brak niezbędnej konkretności oraz niedostatecznie zamknięty charakter. W uzasadnieniu myśl ta została rozwinięta w następujący sposób: „doświadczenia współczesnych państw demokratycznych wskazują, że władza wykonawcza odpowiedzialna za bezpieczeństwo i porządek publiczny, w tym podległe jej podmioty prowadzące czynności operacyjno-rozpoznawcze, dysponują środkami, których zastosowanie – w imię obrony porządku publicznego – może doprowadzić do zniszczenia instytucji demokratycznych i redukcji praw obywatelskich. Dzieje się tak zarówno dlatego, że poufność i brak zewnętrznej kontroli może prowadzić do nadmiernej autonomizacji, czy subiektywizacji samego celu działalności operacyjnej oraz niezachowania w niej należytej wstrzeźliwości przy wkraczaniu w prawa i wolności obywatelskie”<sup>17</sup>. Nierzadko sytuacja taka może także wynikać ze względów ideologicznych czy politycznych. Inną istotną konsekwencją nieprecyzyjności art. 5 ustawy o ABW i AW jest również dublowanie zadań ABW z zadaniami służb porządku publicznego w zakresie ścigania przestępstw kryminalnych, produkcji i obrotu towarami, jak również technologiami nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi.

<sup>16</sup> Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (druk sejmowy Nr 276 z 2002 r.) oraz przebieg prac sejmowych, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/9F2FB6E9073BA3ABC1256B6D004D59B9/\\$file/276.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/0/9F2FB6E9073BA3ABC1256B6D004D59B9/$file/276.pdf) (dostęp: 25 lipca 2011 r.).

<sup>17</sup> Uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt. K 32/04, <http://www.trybunal.gov.pl/OTK/otk.htm> (dostęp: 25 lipca 2011 r.).

Powołanie w 2006 r. Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego w miejsce WSI spowodowało wyłączenie ze struktur organizacyjnych Sił Zbrojnych RP wojskowych służb specjalnych. Wyłączenie to skutkowało zmianą statusu prawnego zarówno szefów wojskowych służb specjalnych, jak i samych służb. Wojskowe służby specjalne uzyskały status urzędów administracji rządowej, a ich szefowie status centralnych organów administracji rządowej. Zmiana statusu prawnego nie przyniosła jednak formalnych zmian w podległości wojskowych służb specjalnych ministrowi obrony narodowej, co oznacza, że służby te działają na rzecz Sił Zbrojnych RP, ale są uplasowane poza strukturami wojska. Oddzielenie organizacyjne SKW i SWW od sił zbrojnych tworzy więc dychotomię zarządzania i utrudnia aktywność służb na rzecz bezpieczeństwa struktur militarnych państwa, czego efektem jest niepotrzebne wydłużenie procesu decyzyjnego, częściowe zdublowanie kompetencji i ograniczenia w koordynacji zadań.

Utworzenie w 2006 r. Centralnego Biura Antykorupcyjnego dokonało pewnego wyłomu w dotychczasowym porządku kompetencyjnym służb specjalnych. Mimo zasadności powołania jednolitej służby zajmującej się zwalczaniem przestępstw korupcyjnych, wątpliwości budzi nadanie CBA statusu służby specjalnej, gdyż w rzeczywistości struktury CBA wykonują typowe zadania policyjne. Powołanie CBA nie doprowadziło bynajmniej do ujednoczenia kompetencyjnego służb. Wprawdzie w uzasadnieniu do ustawy zakładano, że w efekcie powołania Biura ABW stanie się służbą o charakterze *stricte* kontrwywiadowczym<sup>18</sup>, ostatecznie jednak Agencji pozostawiono zarówno zadania policyjne<sup>19</sup>, jak również administracyjne<sup>20</sup>. Tym samym utworzenie CBA spowodowało częściowe zdublowanie zadań kilku służb: wspomnianych już Policji oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, ale także Wywiadu Skarbowego i struktur wykonujących zadania, których celem jest przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu<sup>21</sup>, a więc zadania z zakresu problemów korupcyjnych i zagrożeń ekonomicznych.

<sup>18</sup> Zob. uzasadnienie do projektu ustawy, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/C7181EB8C7824F41C125710A0045AD56/\\$file/275-uzasadnienie.doc](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/C7181EB8C7824F41C125710A0045AD56/$file/275-uzasadnienie.doc) (dostęp: 25 lipca 2011 r.).

<sup>19</sup> Np. rozpoznawanie przestępstw nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi w obrocie międzynarodowym.

<sup>20</sup> Przeprowadzanie postępowań określonych w Ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. Nr 182, poz. 1228).

<sup>21</sup> Zadania te wykonuje Departament Informacji Finansowej w Ministerstwie Finansów powołany na podstawie art. 3 ust. 4. Ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy. Zob. <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=6&dzial=9&id=132&PortalMF=> (dostęp: 25 lipca 2011 r.).



Analiza przepisów pragmatyki poszczególnych służb i instytucji wskazuje jednoznacznie z jednej strony na dublowanie kompetencji, a z drugiej na istnienie luk kompetencyjnych, czego potwierdzeniem mogą być nieskuteczne działania polskich służb podejmowane w celu uwolnienia porwanego w Pakistanie polskiego inżyniera. Zauważyć można także ogólną tendencję do poszerzania kompetencji w sprawach zagrożeń terrorystycznych oraz korupcyjnych. Większość służb mundurowych utworzyła struktury antyterrorystyczne (Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straż Graniczna, Żandarmeria Wojskowa) lub zajmuje się rozpoznawaniem i przeciwdziałaniem zagrożeniom terrorystycznym. Podobne tendencje występują w przypadku zagrożeń korupcyjnych. Przykładowo, korupcję w Służbie Celnej rozpoznają: Centralne Biuro Antykorupcyjne, Policja, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Straż Graniczna i Wywiad Skarbowy. Odrębnym problemem jest przeplatanie zadań i wielotorowość informacji (angażująca znaczną ilość sił i środków) służb wywiadowczych i Ministerstwa Spraw Zagranicznych, co może ograniczać działania koordynujące np. wydawanie i wykonywanie wiążących poleceń w przypadku porwania obywatela RP za granicą.

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym procesy decyzyjne osób podporządkowanych w ramach struktury organizacyjnej muszą być prowadzone w ramach określonych kompetencji, jeżeli sprawy mają charakter standardowych działań lub indywidualnych upoważnień. Tak więc plan lub inny dokument, aby mógł być wiążący dla służb, musi zostać zatwierdzony na prawnie określonym poziomie decyzyjnym. Należy tutaj przywołać uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 13 grudnia 2007 r., w którym trafnie zauważono, że pomimo ogólnego charakteru art. 36 konstytucji „ustanowione w nim prawo obywatela polskiego do opieki w czasie pobytu za granicą nie może pozostać obojętne dla wykładni przepisów niższego rzędu, dotyczących tej samej materii”. „W szczególności” – czytamy dalej w uzasadnieniu – „należy mieć na uwadze oczywisty fakt, że prawu obywatela do opieki, by nie było ono iluzoryczne, winny odpowiadać obowiązki po stronie państwa”<sup>22</sup>. Tym samym organy administracji (służby) winny mieć takie dostosowanie kompetencyjne, aby w sytuacji zagrożenia aktywność urzędnicza skupiała się na osiągnięciu celu, a nie „przepychankach” kompetencyjno-organizacyjnych. Natomiast rodzaj podejmowanych działań powinien wynikać z prawnie wiążącego wszystkie służby planu (strategii) działania, co obecnie skutecznie ogranicza pozycja administra-

<sup>22</sup> Sygn. akt I ACa 580/07.

cyjna i praktyczna niezależność niektórych służb. Normy prawne z kolei nie powinny ograniczać instrumentów operacyjnych tylko do nacisków dyplomatycznych, lecz umożliwiać podejmowanie negocjacji, a w skrajnych przypadkach – akcji bojowych własnych lub we współpracy z siłami bezpieczeństwa obcego państwa.

Współczesne metody oddziaływania to nie tyle wojna (tradycyjnie rozumiana jako zbrojna przemoc stosowana w celach politycznych), ile przede wszystkim nieformalne działania informacyjne wpływające destrukcyjnie na przeciwnika. Z tego też powodu zaniepokojenie może budzić brak w Polsce jednego ośrodka koordynującego prace w zakresie zwalczania działań o charakterze inspiracyjno-dezinformacyjnym. Brak świadomości podjęcia gry informacyjnej może skutkować tym, że decydent zamiast organizować, kierować i podejmować decyzje, będzie „parawanem” lub „narzędziem” w grze interesów. Manipulację zatem należy uznać za jeden z podstawowych elementów osłabiających skuteczność działania aparatu państwowego w związku z rosnącą konkurencyjnością globalną. Można wskazać związek zachodzący między słabością organizacji państwowej i jej podatnością na manipulację. Ponieważ funkcjonowanie służb i urzędów nie jest celem samym w sobie, niezbędne jest dokonywanie panoramicznej oceny zjawisk, które na poziomie zadań i wiedzy posiadanej nie tylko przez poszczególne urzędy i służby, nie pozwalają już na ujawnianie związków przyczynowo-skutkowych. Ze względu na szybko postępujące procesy globalizacji zmniejszają się możliwości efektywnych działań podejmowanych *ex post*. Powinna – być może – ulec zmianie rola Ministerstwa Spraw Zagranicznych jako potencjalnego ośrodka koordynującego nie tylko działania w zakresie zwalczania zagrożeń o charakterze inspiracyjno-dezinformacyjnym, ale i szeroko rozumianego bezpieczeństwa informacyjnego<sup>23</sup>.

Można powiedzieć, że rozproszenie kompetencyjne to konsekwencja niejednorodności organizacyjnej poszczególnych służb i instytucji. Jednak poważnym problemem jest także dokonywana przez kolejne ekipy rządzące modyfikacja realizowanych projektów i zadań administracji rządowej. Skutkuje to procesami permanentnej reorganizacji, destabilizującej działania różnych służb i urzędów.

<sup>23</sup> Zob. L. Bełza, *Gra informacyjna o wpływy i dominację*, „Bezpieczeństwo Narodowe” nr 17/2011, Biuro Bezpieczeństw Narodowego, Warszawa 2011, s. 29-44.

## PROBLEMY ORGANIZACYJNO-PRAWNE W UMOCOWANIU SZEFOW SŁUŻB

Brak jasnych rozwiązań prawnych w umocowaniu szefów służb z jednej strony w znacznym stopniu utrudnia sprawowanie realnego nadzoru nad służbami, a z drugiej strony umożliwia koncentrację ich aktywności na ochronie własnych interesów kadrowo-organizacyjnych, rywalizacji i poszerzaniu kompetencji zamiast na realizacji ustawowych zadań. Powstaje więc pytanie, czy w takim stanie rzeczy jest możliwe właściwe wykonywanie zadań.

Powołanie na stanowisko szefa służby lub jego zastępcy następuje najczęściej na czas nieokreślony. Jest ono aktem jednostronnym organu powołującego, lecz do jego skuteczności potrzeba oświadczenia woli poprzez pisemne potwierdzenie przyjęcia lub nawet w sposób dorozumiany poprzez objęcie stanowiska. Cechą charakterystyczną powołania jest brak prawnej ochrony jego trwałości. Organ powołujący może w każdej chwili odwołać z zajmowanego stanowiska, chyba że ustawa określa kryteria odwołania.

W służbach porządku publicznego nie przewidziano procesu zewnętrznego opiniowania kandydatów na szefów służb i ich zastępców<sup>24</sup>, choć tryb taki stosuje się w odniesieniu do niższych stanowisk niektórych służb, np. policji i straży pożarnej. Wskazuje to na możliwość przyjmowania przy powoływaniu szefów służb i ich zastępców kryteriów zarówno merytorycznych, jak i nieformalnych, politycznych. Powyższe potwierdza też praktyka zmian kierownictwa służb przy każdej zmianie rządu, co nie służy stabilizacji ich działania.

Wszystkich szefów służb porządku publicznego oraz szefów służb specjalnych powołuje i odwołuje prezes Rady Ministrów. Przy czym w przypadku służb specjalnych tryb powoływania jest bardziej złożony, ponieważ następuje ono po uzyskaniu aprobaty prezydenta RP, kolegium do spraw służb specjalnych oraz sejmowej komisji do spraw służb specjalnych. Prezes Rady Ministrów, zwracając się do prezydenta RP o wydanie opinii, załącza (poza przypadkiem powołania szefa CBA) stanowisko kolegium do spraw służb specjalnych, a w przypadku szefów SKW i SWW dodatkowo (w porównaniu do szefów ABW i AW) opinię sejmowej komisji do spraw służb specjalnych. Uregulowania w sprawie powołania zastępców szefów są iden-

<sup>24</sup> Brak uregulowania tej kwestii w odniesieniu do zastępców generalnego inspektora kontroli skarbowej i generalnego inspektora informacji finansowej.

tyczne we wszystkich służbach porządku publicznego oraz SKW i SWW, gdyż na stanowisko to wyznacza zawsze właściwy minister. Powoływanie zastępców szefa ABW i AW bezpośrednio przez prezesa Rady Ministrów jest konsekwencją politycznej reformy i zmian z 1996 r. dotyczących usytuowania UOP, a w przypadku CBA powieleniem rozwiązań przyjętych w ABW i AW.

W niektórych służbach istnieją ograniczenia podmiotowe powoływania na stanowiska szefów i ich zastępców, zawężające krąg kandydatów jedynie do funkcjonariuszy danej służby. Dotyczy to komendanta głównego Państwowej Straży Pożarnej i jego zastępcy, zastępcy szefa Służby Celnej oraz zastępcy dyrektora generalnego Służby Więziennej. W Policji podobne uregulowania dotyczą komendantów szczebla wojewódzkiego i powiatowego (miejskiego). W innych służbach nie ma tego typu ograniczeń, wobec czego stanowiska szefów służb i ich zastępców mogą obejmować zarówno funkcjonariusze, żołnierze, jak i osoby cywilne.

Pewne wątpliwości mogą budzić znowelizowane przepisy o CBA<sup>25</sup> w sprawie możliwości objęcia przez osobę cywilną stanowiska szefa tej służby. Przepisy art. 52 ust. 1 i 2 oraz art. 54a w obecnym brzmieniu zdają się to wykluczać. Użycie w tych przepisach terminu „stosunek służbowy funkcjonariusza” wydaje się przesądzać tę kwestię i oznacza, że szef CBA może mieć wyłącznie status funkcjonariusza powołanego do służby przez prezesa Rady Ministrów. Obowiązujące wcześniej przepisy pozwalały na stosowanie rozwiązań alternatywnych – objęcia tego stanowiska przez osobę cywilną albo funkcjonariusza. Wynikało to wprost z normy art. 5 ust. 2 ustawy o CBA, w świetle której szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego jest centralnym organem administracji rządowej powoływanym na 4-letnią kadencję, a nie funkcjonariuszem mianowanym z zasady na czas nieokreślony. Obecne rozwiązanie jest pewnym *novum* w zakresie „przekształcania” stosunku pracy (w przypadku powołania osoby cywilnej) w stosunek administracyjny (dotyczący funkcjonariusza), tym niemniej wydaje się zgodne z systemem prawnym.

Kryteria powołania zasadniczo różnią się w poszczególnych służbach. W służbach specjalnych najostrzejsze wymagania przewidziano w CBA<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Nowelizacja z dnia 5 sierpnia 2010 r. (Dz.U. Nr 151, poz. 1014), z której wynika, że stosunek służbowy funkcjonariusza powstaje w drodze powołania, o którym mowa w art. 6 ust. 1 lub 4, w drodze powierzenia obowiązków w trybie art. 9 albo mianowania na podstawie zgłoszenia do służby (art. 52 ust. 1). W sprawach wynikających ze stosunku służbowego szefa CBA właściwym jest prezes Rady Ministrów lub upoważniony przez niego minister powołany w celu koordynowania działalności służb specjalnych (art. 54a).

<sup>26</sup> Zob. art. 7 ustawy o CBA.

Bardziej liberalne uregulowania zostały przyjęte przy powoływaniu szefów ABW i AW. W przepisach tych nie przewidziano np. wymogu posiadania wyższego wykształcenia i nieskazania za przestępstwo popełnione umyślnie, ścigane z oskarżenia publicznego, lub za przestępstwo skarbowe<sup>27</sup>, brak również zakazu łączenia funkcji szefa lub zastępcy z inną funkcją publiczną czy pozostawania w stosunku pracy z innym pracodawcą oraz podejmowania innego zajęcia zarobkowego poza służbą. Wprowadzono natomiast (w porównaniu do CBA) wymóg dawania rękojmi należytego wykonywania zadań. W porównaniu do wymogów wobec innych funkcjonariuszy ABW i AW nie przewidziano (podobnie jak w CBA) potrzeby posiadania określonych kwalifikacji zawodowych oraz zdolności fizycznej i psychicznej do pełnienia służby na stanowisku szefa ABW (AW) lub jego zastępcy. Podobne uregulowania przyjęto w 2006 r. w SKW i SWW, lecz dodatkowo (w porównaniu do ABW i AW) wprowadzono wymóg wyższego wykształcenia.

Poza Służbą Celną oraz Inspekcją Transportu Drogowego, w innych służbach porządku publicznego nie przewidziano żadnych ustawowych kryteriów przy powoływaniu na szefów służb i ich zastępców. W Służbie Celnej poza ogólnymi kryteriami (obywatelstwo polskie, pełnia praw publicznych, niekaralność, nieposzlakowana opinia, rękojmia należytego wykonywania zadań, wyższe wykształcenie) przy powoływaniu szefa wprowadzono wymóg co najmniej 4-letniego doświadczenia w zakresie obejmującym zagadnienia celne lub podatkowe oraz posiadania co najmniej 4-letniego okresu zatrudnienia w organach administracji publicznej, w tym co najmniej 3-letniego doświadczenia na stanowisku kierowniczym. Z kolei kandydat na głównego inspektora transportu drogowego powinien posiadać co najmniej 6-letni staż pracy, w tym co najmniej 3-letni – na stanowisku kierowniczym oraz wykształcenie i znajomość spraw należących do właściwości Inspekcji Transportu Drogowego.

Poza strażą graniczną oraz kontrolą skarbową w służbach porządku publicznego dopuszczono możliwość posiadania równocześnie obywatelstwa polskiego oraz obywatelstwa innego państwa<sup>28</sup> (brak zastrzeżenia kryterium wyłączności obywatelstwa polskiego), aczkolwiek w przypadku BOR i Policji istnieje niekonsekwencja uregulowań, gdyż posiadanie obcego obywatelstwa uznano za przesłankę do zwolnienia ze służby<sup>29</sup>. W służbach porządku publicznego różnie też określone zostało kryterium karalności. W Policji przy-

<sup>27</sup> Inne i bardzo uznaniowe jest kryterium nieskazitelnej postawy moralnej.

<sup>28</sup> Zob. art. 31 ust. 1 ustawy o Straży Granicznej oraz art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o kontroli skarbowej.

<sup>29</sup> Zob. art. 35 ust. 1 pkt 6 ustawy o BOR oraz art. 41 ust. 1 pkt 5 ustawy o Policji.

jęto jako zasadę brak jakiegokolwiek karalności przy powoływaniu do służby. W Biurze Ochrony Rządu ograniczenie dotyczy przypadku ukarania za popełnienie przestępstwa. W Państwowej Straży Pożarnej i Straży Granicznej przewidziano kryterium karalności za przestępstwo lub za przestępstwo skarbowe, a w Służbie Celnej, Inspekcji Transportu Drogowego oraz kontroli skarbowej brak skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe. W Służbie Więziennej powołanie na stanowisko szefa lub jego zastępcy nie jest możliwe w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe, w przypadku wydania prawomocnego wyroku warunkowo umarzającego postępowanie karne o takie przestępstwo lub w trakcie postępowania karnego o przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe.

W rozporządzeniach wykonawczych do przepisów pragmatyki służb porządku publicznego różnie uregulowano problem wykształcenia oraz stażu pracy<sup>30</sup>. Generalnie we wszystkich służbach na stanowisku szefa i zastępcy wymagane jest wykształcenie wyższe magisterskie. Różnice dotyczą stażu pracy. W Policji oraz Biurze Ochrony Rządu minimalną wysługę określono na 7 lat, w Staży Granicznej – na 10, w Państwowej Straży Pożarnej – 15, w Inspekcji Transportu Drogowego – na 6 lat (w tym co najmniej 3-letni staż pracy na stanowisku kierowniczym), a w Służbie Więziennej – na 15 lat (w tym 5 lat służby na stanowisku kierowniczym). Reasumując, od kandydata na szefa danej służby (poza Służbą Celną oraz PSP) nie wymaga się wcześniejszej pracy w tej służbie, jeżeli spełnia on inne kryteria. Także kwalifikacje zawodowe kandydatów na szefów służb zostały określone w sposób nieprecyzyjny: w Policji jako wykształcenie wyższe; w Straży Granicznej – podstawowe, oficerskie, kadry kierowniczej; w Biurze Ochrony Rządu – przeszkolenie specjalistyczne; w Inspekcji Transportu Drogowego – wykształcenie i wiedza z zakresu spraw należących do jej właściwości; w Państwowej Straży Pożarnej jako wykształcenie wyższe z tytułem zawodowym magistra lub równorzędnym, a w Służbie Więziennej jako szkolenie specjalistyczne z zakresu zarządzania.

Odwołanie ze stanowiska w służbach porządku publicznego oraz służbach specjalnych może się wiązać z przeniesieniem do dyspozycji, przeniesieniem za zgodą zainteresowanego na niższe stanowisko służbowe, zawie-

<sup>30</sup> Brak jest tego typu uregulowań w przypadku powoływania generalnego inspektora informacji finansowej oraz generalnego inspektora kontroli skarbowej.

szeniem w czynnościach lub zwolnieniem ze służby. Z przepisów wynika, że funkcjonariusza można w dowolnym momencie odwołać z zajmowanego stanowiska i przenieść na pewien czas do dyspozycji szefa służby. Następnie funkcjonariusz kierowany jest na określone stanowisko służbowe, a w przypadku gdy nie wyrazi na to pisemnej zgody, zostaje zwolniony ze służby z zachowaniem określonych uprawnień. Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika jednak, że odwołanie z zajmowanego stanowiska i przeniesienie do dyspozycji wymaga wskazania obiektywnych powodów decyzji personalnych<sup>31</sup>. W przeciwnym razie decyzja taka może zostać uchylona przez sąd ze względu na niewłaściwe stosowanie zasad określonych w art. 7, 9-12, 77, 80 i 107 § 3 kpa w związku z art. 2 i 76 konstytucji RP oraz art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>32</sup>, art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>33</sup> oraz art. 16 Europejskiego kodeksu dobrej administracji<sup>34</sup>.

Przyjęto generalną zasadę, że mianowanie na kolejny wyższy stopień następuje stosownie do zajmowanego stanowiska służbowego oraz w zależności od opinii służbowej. Nadanie stopnia powinno nastąpić po przesłużeniu w dotychczasowym stopniu określonego czasu. W praktyce w służbach porządku publicznego oraz w służbach specjalnych powołanie na stanowisko szefa lub zastępcy nie jest uzależnione od posiadania stopnia poprzedzającego dany stopień etatowy. Nie obowiązuje też zasada tożsamości stopnia służbowego ze stopniem etatowym. Poza wcześniej wskazanymi wyjątkami (w Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej oraz Służbie Więziennej) szefem lub zastępcą szefa służby można więc zostać bez względu na posiadany stopień służbowy. Dlatego w praktyce zdarzało się, że szefem służby (lub jego zastępcą) został funkcjonariusz w stopniu np. majora, stając się w ten sposób przełożonym osób posiadających stopnie generalskie. W przeciwieństwie do wojska w służbach porządku publicznego oraz służbach specjalnych decydujące jest bowiem zajmowane stanowisko, a nie stopień służbowy, który obecnie ma już jedynie znaczenie prestiżowe i wręcz symboliczne. To słuszna tendencja, gdyż jedynie w państwach niedemokratycznych, gdzie na poszczególnych szczeblach decyzyjnych ważniejsze jest posłuszeństwo aniżeli myślenie niezależne i obiektywne, stanowiska w sferze bezpieczeństwa pu-

<sup>31</sup> Zob. np. wyrok NSA z dnia 24 lipca 2009 r., sygn. akt I OSK 1544/08.

<sup>32</sup> Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

<sup>33</sup> Dz.Urz. UE z 2007 r. Nr 303/1. Moc wiążącą dokument uzyskał dzięki traktatowi lizbońskiemu podpisanemu 13 grudnia 2007 r., który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

<sup>34</sup> Przyjęty przez Parlament Europejski 6 września 2001 r.

blicznego są zastrzeżone dla struktur mundurowych, począwszy od stanowisk ministra, a kończąc na stanowiskach lekarzy, pielęgniarek i sekretarek. Stopnie służbowe w służbach porządku publicznego mają znaczenie jedynie w strukturach prewencji, ponieważ pododdziały zwarte muszą działać na rozkaz. W postępowaniach procesowych i administracyjnych wydawanie podwładnym rozkazów jest niedopuszczalne, także w przypadku czynności operacyjnych, opierających się przecież przede wszystkim na wzajemnym zaufaniu i tajemnicy, a nie przymusie będącym istotą rozkazu. W utworzonych po 1990 r. służbach, niemających związku z tradycjami mundurowymi, nie przewidziano już stopni służbowych mimo wykonywania przez nie najważniejszych w systemie bezpieczeństwa państwa zadań, także o charakterze niejawnym. Poza Centralnym Biurem Antykorupcyjnym są to struktury podporządkowane głównemu inspektorowi transportu drogowego, generalnemu inspektorowi informacji finansowej oraz generalnemu inspektorowi kontroli skarbowej.

W aktach prawnych przyjęto zasadę, że na stopnie generalskie mianuje prezydent RP na wniosek właściwego ministra. Podobna zasada dotyczy mianowania na pierwszy stopień oficerski, z wyjątkiem Państwowej Straży Pożarnej, ponieważ na pierwszy stopień oficerski PSP mianuje minister właściwy do spraw wewnętrznych. W pozostałych przypadkach nadawania stopni służbowych – w tym oficerskich – nie ma jednolitych zasad. Może się więc zdarzyć, że pomimo powołania przez prezesa Rady Ministrów na stanowisko szefa służby, aktu mianowania na wyższy stopień służbowy będzie dokonywał ktoś inny. Możliwa jest także sytuacja, w której szef służby będzie zmuszony sam wnioskować o swój awans, a nawet mianować siebie na wyższy stopień. Nie ma bowiem ograniczeń prawnych, które zapobiegałyby powoływaniu na stanowisko szefa służby funkcjonariusza posiadającego niski stopień służbowy (nawet chorążego). Rozwiązanie wyłączone taką kolizję przepisów prawnych przewidziano jedynie w Służbie Celnej oraz Państwowej Straży Pożarnej. Ze względu na przyjętą w Służbie Celnej zasadę, że stopnie służbowe w korpusie oficerów młodszych i starszych nadaje szef Służby Celnej, wprowadzono wyraźne zastrzeżenie, że szefa Służby Celnej (oraz zastępcę szefa Służby Celnej) mianuje na stopnie służbowe minister właściwy do spraw finansów publicznych (art. 115 ust. 2 i 3). Z kolei w ustawie o PSP zastrzeżono, że powołanie na szefa służby może nastąpić spośród oficerów danej służby, co przy zasadzie, że komendant główny PSP nadaje jedynie stopnie służbowe aspirantów wyklucza możliwość powstania kolizyjnych sytuacji w zakresie opiniowania lub mianowania.



Także w pozostałych służbach istnieją znaczne różnice w zakresie uprawnień do mianowania na stopnie służbowe. Przykładowo, komendant główny Straży Granicznej mianuje na stopnie chorążych Straży Granicznej, a na stopnie oficerskie (poza stopniem podporucznika – pierwszy stopień oficerski) Straży Granicznej mianuje minister właściwy do spraw wewnętrznych (art. 53). Z kolei na stopnie komisarza i nadkomisarza Policji mianuje prełożony z wyjątkiem komendanta powiatowego (miejskiego, rejonowego) Policji, a na pozostałe stopnie oficerskie – komendant główny Policji. A zatem w Policji, poza trybem określonym w art. 52 ust. 3, nie przewidziano dla ministra spraw wewnętrznych i administracji uprawnień do nadawania stopni służbowych. Natomiast w korpusie oficerów ABW i AW na stopnie mianuje prezes Rady Ministrów, zaś w SKW i SWW – minister obrony narodowej. Ponadto w przepisach wykonawczych nie przewidziano, jak w ustawie o Służbie Celnej, wyłączenia procesu opiniowania w przypadku mianowania szefa służby<sup>35</sup>. Przykładowo w Policji rozporządzenie nie przewiduje trybu wnioskowania o mianowanie, jeżeli komendantem głównym Policji lub jego zastępcą byłaby osoba posiadająca stopień niższy aniżeli inspektora. Wniosek o mianowanie na stopień policyjny w korpusie podoficerów i aspirantów Policji, a także na stopnie komisarza i nadkomisarza Policji sporządza i składa komendantowi głównemu Policji dyrektor biura (równorzędnej komórki organizacyjnej). Również wniosek o mianowanie na pierwszy stopień policyjny w korpusie oficerów młodszych Policji oraz na stopień policyjny w korpusie oficerów starszych Policji sporządza i przedstawia komendantowi głównemu Policji dyrektor biura (równorzędnej komórki organizacyjnej), ale jedynie w odniesieniu do policjantów pełniących służbę w biurze (równorzędnej komórce organizacyjnej)<sup>36</sup>.

W poszczególnych służbach istnieje znaczne zróżnicowanie w zakresie czasu służby w danym stopniu. Przykładowo dla służby w stopniu majora<sup>37</sup>: ustawa o Straży Granicznej przewiduje 4 lata, w Policji (podinspektor) są to 3 lata, w Państwowej Straży Pożarnej (młodszy brygadier) – 5 lat, w Służbie Więziennej – 4 lata, w BOR – 5 lat, w Służbie Celnej (podinspektor celny) – 3 lata, a w ABW, AW, SKW i SWW – 4 lata. W sferze bezpieczeństwa pozamilitarnego stopnie generalskie nadawane są w 6 rodzajach służb

<sup>35</sup> Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej nie przewiduje wydania rozporządzenia wykonawczego w sprawie mianowania na stopnie służbowe.

<sup>36</sup> Zob. § 16 i 17 rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie mianowania policjantów na stopnie policyjne (Dz.U. Nr 145, poz. 1017).

<sup>37</sup> Lub jego odpowiednika w Policji i Państwowej Straży Pożarnej.

porządku publicznego oraz 4 służbach specjalnych<sup>38</sup>. Wątpliwości może budzić częsty w służbach brak uregulowania czasu służby w stopniu pułkownika (i jego odpowiednika), wykorzystywany w praktyce jako szybka ścieżka awansu na stopień generalski, jak również brak możliwości wnioskowania na stopień generalski przez aktualnego przełożonego w przypadku delegowania<sup>39</sup>. Wyłącznie przepisy dotyczące Służby Celnej wskazują na 3 lata służby w stopniu pułkownika Służby Celnej, zaś w ustawach o Policji i Państwowej Straży Pożarnej przewidziano 4-letni okres służby w stopniach analogicznych do stopnia pułkownika – inspektora w Policji i starszego brygadiera w Państwowej Straży Pożarnej. W odniesieniu do pozostałych służb ustawowe ograniczenia w awansowaniu kończą się na stopniu podpułkownika. Teoretycznie, przy zachowaniu zwykłej ustawowej ścieżki awansowej, generałem w Biurze Ochrony Rządu można zostać po 36 latach; w Straży Granicznej – po 38, w Policji – po 42, w służbach specjalnych – po 45, a w Państwowej Straży Pożarnej – po 50 latach. W praktyce zdarzają się jednak przypadki mianowania na stopnie generalskie już po kilkunastu latach służby. Również stopnie etatowe na stanowisku szefów poszczególnych służb różnią się między sobą. W przypadku służb porządku publicznego: w Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu i Służbie Celnej przewidziano etaty generała dywizji (lub jego odpowiednika), a w Służbie Więziennej generała Służby Więziennej. Natomiast we wszystkich służbach specjalnych poza Centralnym Biurem Antykorupcyjnym – etat generała brygady.

Przepisy pragmatyki służb przewidują możliwość wcześniejszego awansowania na poszczególne stopnie służbowe. W szczególnych okolicznościach funkcjonariusza Biura Ochrony Rządu, posiadającego wzorową opinię służbową oraz szczególne kwalifikacje zawodowe, można mianować na wyższy stopień przed upływem ustawowych okresów, jednak nie mogą być one skrócone o więcej niż połowę. W Policji, w Służbie Więziennej, w Straży Granicznej, w Służbie Celnej oraz Państwowej Straży Pożarnej nie ma ograniczeń czasowych dla mianowania na wyższy stopień przed upływem ustawowych okresów. Natomiast w służbach specjalnych są jeszcze inne unormowania, które umożliwiają mianowanie na kolejny wyższy stopień służbowy w przypadku zasługującym na szczególne uwzględnienie. Funkcjonariusz,

<sup>38</sup> Również wojskowe służby specjalne należy zaliczyć do sfery bezpieczeństwa pozamilitarnego, bowiem ani SKW, ani SWW nie zaliczają się do Sił Zbrojnych RP.

<sup>39</sup> Przykładowo minister infrastruktury nie może wnioskować o awans generalski dla oficera Policji delegowanego do Inspekcji Transportu Drogowego, pomimo że jest jego faktycznym przełożonym.

posiadający pozytywną opinię służbową oraz szczególne umiejętności i kwalifikacje zawodowe do pełnienia służby na odpowiednim stanowisku, może zostać awansowany na wyższy stopień nie tylko przed upływem ustalonych okresów (okresy te nie mogą być jednak skrócone o więcej niż połowę), ale także mimo niespełnienia przez niego innych warunków wymaganych do mianowania na ten stopień.

Do czasu nowelizacji ustawy o Policji<sup>40</sup> problematyczna pozostawała możliwość skracania okresu służby na stanowisku inspektora (art. 52 ust. 1). Awans w Policji przed upływem wymaganego stażu umożliwiały art. 52 ust. 3, który stanowił, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek komendanta głównego Policji może mianować każdego policjanta na wyższy stopień. Wykładnia gramatyczna tego przepisu jednoznacznie wskazywała, że skrócenie służby w danym stopniu nie dotyczy stopnia inspektora, gdyż mianowania na stopień nadinspektora dokonuje prezydent RP, który nie ma możliwości skracania okresu służby (art. 52 ust. 1 w związku z ust. 3). Skłaniano się jednak ku wykładni rozszerzającej treść art. 52, przyjmując, że ust. 3 zawiera dwa niezależne uprawnienia ministra spraw wewnętrznych i administracji – możliwość skrócenia okresu służby (co wynika z wykładni przepisu) i prawo do mianowania. Dzięki tej interpretacji w przypadku nominacji na stopień nadinspektora osoby niespełniającej kryterium wysługi minister spraw wewnętrznych i administracji mógł skrócić w trybie administracyjnym okres służby w stopniu inspektora, a prezydent RP w trybie art. 48 ust. 3 ustawy o Policji mógł zgodzić się na awans. Nowelizacją ustawy z 19 sierpnia 2011 r. wyeliminowano powyższe wątpliwości, przyjmując, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach prezydent RP na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych będzie mógł mianować inspektora Policji na stopień nadinspektora z pominięciem wymogu przesłużenia w dotychczasowym stopniu 4 lat.

Możliwość określenia przez prezydenta RP szczegółowych zasad nadawania pierwszego stopnia oficerskiego oraz stopni generalskich przewidziana została jedynie w stosunku do żołnierzy<sup>41</sup>. W służbach porządku publicznego oraz służbach specjalnych zasady mianowania funkcjonariuszy na pierwszy stopień oficerski oraz stopnie generalskie zostały jedynie ogólnie unormowane rozporządzeniami wydawanymi przez organy nadzorujące.

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o Policji, Dz.U. Nr 207, poz. 1229.

<sup>41</sup> Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 3 listopada 2009 r. w sprawie trybu nadawania pierwszego stopnia oficerskiego, stopni oficerskich generałów i admirałów oraz stopnia wojskowego Marszałka Polski, Dz.U. Nr 202, poz. 1554, zwane dalej rozporządzeniem Prezydenta RP.

W aktach tych nie został uregulowany termin przekazywania prezydentowi RP wniosku o mianowanie, tryb weryfikacji wniosku zawierającego niekompletne lub błędne dane ani tryb postępowania w sytuacji uzyskania informacji o fakcie podważającym zasadność mianowania. Nie określono jednolicie także terminów mianowania. Zgodnie z rozporządzeniem prezydenta RP wręczenie aktu mianowania żołnierzowi może być połączone z obchodami świąt narodowych lub wojskowych. Ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, Biurze Ochrony Rządu oraz Służbie Więziennej przewidują, że nadanie stopni służbowych powinno nastąpić w dniu święta służby (w przypadku Służby Więziennej również z okazji Narodowego Święta Niepodległości), ale w szczególnie uzasadnionych przypadkach może nastąpić również w innym terminie. W pozostałych służbach kwestia ta została uregulowana na poziomie rozporządzeń wykonawczych. Przykładowo, w Policji jako zasadę przyjęto, że policjantów mianuje się na wyższe stopnie policyjne w dniu Święta Policji, a jedynie w szczególnych przypadkach w innym terminie. W ABW i AW mianowania przewidziano na 3 maja oraz 11 listopada, a w SKW i SWW dodatkowo na 15 sierpnia.

## WNIOSKI

W ujęciu systemowym w pragmatykach służbowych brakuje spójnych i logicznych rozwiązań odnoszących się do tego samego stanu kompetencyjnego (faktycznego). Różnic tych nie można uzasadniać charakterem zadań wykonywanych przez poszczególne służby. Nie można bowiem wartościować zadań służb (w kategoriach ich ważności lub ograniczeń podmiotowych osób funkcyjnych), tak jak nie można wartościować aktów prawnych jednej rangi (np. ustawowej). Ze względu jednak na posługiwanie się nieprecyzyjnymi zwrotami przepisy te umożliwiają pewną swobodę interpretacyjną, nawet w kwestiach najważniejszych dla funkcjonowania służb. Uznaniowość w ocenie kwalifikacji zawodowych kandydatów na szefów służb porządku publicznego i szefów służb specjalnych oraz częsty brak wymogu posiadania przez nich wysługi w danej służbie stwarza warunki dla decyzji kadrowych o podłożu innym niż merytoryczne. Stąd też potrzeba podjęcia dyskusji w kwestii ograniczenia oddziaływania politycznego na szefów służb oraz podległe im urzędy. Pomimo formalnej niezależności i apolityczności zmiany polityczne nie pozostają bowiem bez wpływu na obsadę kierowniczych stanowisk, co umożliwia brak gwarancji trwałości pełnienia funkcji oraz

jednakowych zasad odwołania ze stanowiska czy ze służby, nawet w przypadku kadencyjności urzędu. Sytuacja ta wymaga przeglądu istniejących rozwiązań kadrowych w kontekście niekonsekwencji organizacyjno-prawnych oraz ich ujednolicenia.

Kolejnym problemem funkcjonowania polskich służb porządku publicznego oraz służb specjalnych są przypadki rozproszenia kompetencyjnego oraz dublowania zadań. Okoliczności te mogą wpływać negatywnie na efektywność pracy, tworzyć niepotrzebną rywalizację skutkującą przetrzymywaniem, a nawet ukrywaniem informacji przydatnych innej służbie. Należałoby zatem dokonać przeglądu kompetencji służb i instytucji, a następnie przeprowadzić nowy podział uprawnień, przyjmując za kryterium cele stawiane przez państwo oraz specjalizację danej jednostki. Przykładowo, w zakresie dotyczącym działań służb specjalnych oraz służb porządku publicznego można rozważać następujące rozwiązania kompetencyjne i organizacyjne:

- podporządkowanie SKW ministrowi obrony narodowej (z wyłączeniem postępowań administracyjnych wynikających z ustawy o ochronie informacji niejawnych, które powinny być przekazane wyodrębnionej strukturze cywilnej) i włączenie służb do Sił Zbrojnych RP;
- utworzenie w Ministerstwie Finansów jednej struktury uprawnionej do zajmowania się przestępstwami ekonomicznymi i korupcyjnymi<sup>42</sup> poprzez połączenie CBA z wywiadem skarbowym i strukturami, wykonującymi zadania w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, oraz przejęcie uprawnień w przedmiotowym zakresie z ABW, Policji (Centralnego Biura Śledczego), Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej itd.;
- przekazanie z ABW i SKW do wyodrębnionej struktury w sferze administracji (np. przy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) zadań o charakterze administracyjnym wynikających z ustawy o ochronie informacji niejawnych;
- podporządkowanie ABW ministrowi spraw wewnętrznych<sup>43</sup> (przy założeniu wydzielenia spraw administracji do odrębnego resortu), z ograniczeniem jej zadań do spraw ochrony kontrwywiadowczej (w tym zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa) oraz zagrożeń terrorystycznych. Tym samym nastąpiłoby

<sup>42</sup> Struktury wewnętrzne danej służby ograniczałyby się do zwalczania korupcji w ramach formacji.

<sup>43</sup> Obecnie takie rozwiązanie jest np. w Wielkiej Brytanii. W sprawie *Security Service* (MI5) zob. <https://www.mi5.gov.uk/output/ministerial-oversight.html> (dostęp: 18 listopada 2011 r.).

przekazanie z ABW do Policji (Centralnego Biura Śledczego) zadań np. w zakresie nielegalnego wytwarzania, posiadania i obrotu bronią i amunicją, a do Ministerstwa Finansów zadań z zakresu zagrożeń korupcyjnych i zagrożeń ekonomicznych. Sprawy związane z ochroną informacji niejawnych zostałyby przekazane do wyspecjalizowanej jednostki administracyjnej;

- utworzenie jednej Agencji Wywiadu (połączenie Agencji Wywiadu ze Służbą Wywiadu Wojskowego) z wyodrębnionym pionem cywilnym i wojskowym oraz jej podporządkowanie ministrowi spraw zagranicznych lub też alternatywnie można rozważyć przyjęcie rozwiązań brytyjskich i podporządkowanie wywiadu cywilnego ministrowi spraw zagranicznych, a wojskowego ministrowi obrony narodowej<sup>44</sup>. Potrzeba prowadzenia przez MSZ kompleksowej analizy zagrożeń z zakresu bezpieczeństwa informacyjnego, w tym koordynacji działań służb wywiadowczych, jest następstwem szybko postępujących procesów globalizacji i dominujących już obecnie pozamilitarnych form zagrożeń, przy minimalnym zagrożeniu konfliktem zbrojnym na europejskim teatrze działań. Połączenie struktur wywiadu cywilnego i wojskowego (przy założeniu istnienia pionu wojskowego w nowej strukturze i zastrzeżeniu, że stanowiska w tym pionie powinny być obsadzone przez żołnierzy zawodowych) poza ewidentnym ograniczeniem kosztów wyeliminowałoby dublowanie zadań i usprawniłoby proces koordynacyjny i decyzyjny.

<sup>44</sup> W sprawie *Secret Intelligence Service* (SIS lub MI6) zob. <https://www.sis.gov.uk/about-us/legislation-and-accountability.html>, a w sprawie *Defence Intelligence* (DI) zob. <http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/WhatWeDo/SecurityandIntelligence/DIS/Accountability.htm> (dostęp: 18 listopada 2011 r.). W rozwiązaniach brytyjskich inne jest podporządkowanie tzw. wywiadu technicznego *Government Communications Headquarters* (GCHQ). Zob. <http://www.gchq.gov.uk/AboutUs/Pages/Accountability-and-the-Law.aspx> (dostęp: 18 listopada 2011 r.).



# Polityka migracyjna państw europejskich a wyzwania migracyjne dla Polski

EWA MAZUR-CIEŚLIK

Na świecie żyje około 214 mln migrantów, którzy stanowią 3 proc. populacji kuli ziemskiej. Nieco ponad 37 proc. światowych migracji odbywa się z kraju rozwijającego się do rozwiniętego, pozostałe migracje dotyczą zmiany miejsca zamieszkania między krajami o podobnym poziomie rozwoju. Legalni i nielegalni imigranci poszukujący lepszego życia w krajach o wyższym poziomie rozwoju jako cel swej migracji najczęściej wybierają USA, a zaraz po nich Europę, którą postrzegają jako kontynent dobrobytu i pokoju. Państwa traktowane przez imigrantów jako docelowe stosują rozmaite polityki imigracyjne: od bardzo dużej otwartości, czego przykładem są kraje skandynawskie, Francja, Niemcy, Wielka Brytania i Irlandia, a do niedawna również Włochy i Grecja, po politykę „zamkniętych drzwi”, typową dla względnie restrykcyjnego ustawodawstwa imigracyjnego nowych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Niniejszy artykuł traktuje wyłącznie o imigrantach ekonomicznych, czyli osobach, które opuszczają kraj ojczysty w poszukiwaniu lepszych warunków życia, pracy, zarobków, kształcenia itd. Europa gwarantuje im takie warunki, jednocześnie jednak coraz częściej stawia własne wymagania, zwłaszcza dotyczące wykształcenia oraz gotowości do podjęcia pracy. Służyć temu będzie m.in. dokument przygotowywany przez Parlament Europejski: Europejska Błękitna Karta dla wykwalifikowanych imigrantów wzorowana na Zielonej Karcie, która obowiązuje w USA. Będzie ona oznaczać zezwolenie dla wybranych grup imigrantów na pobyt i pracę na terenie kraju członkowskiego przez trzy lata, z możliwością przedłużenia.

Artykuł nie dotyczy natomiast innej kategorii imigrantów: uchodźców, którzy opuścili swoje ojczyzny z powodów humanitarnych (np. klęski żywiołowe, wojny) lub w obawie przed prześladowaniami (uchodźcy polityczni, religijni). W tej sprawie Polskę obowiązują porozumienia międzynarodowe, przede wszystkim konwencja genewska i tzw. protokół nowojorski i regulacje wewnętrzne, które zakazują stosowania jakichkolwiek ograniczeń i do-



datkowych wymagań wobec osób poszukujących azylu – o ile spełnione są warunki konieczne do przyznania statusu uchodźcy.

Powojenny niedobór ludności w Europie wynikający ze strat wojennych, a także związany z odbudową zniszczeń, gwałtownym rozwojem przemysłu oraz niekorzystnymi zmianami i prognozami demograficznymi spowodował, że niektóre państwa europejskie (w największej skali Niemcy i Francja) już w latach 60. XX w. podjęły szerokie akcje na rzecz przyciągania dodatkowej siły roboczej. O ile w przypadku Francji rozwiązanie problemu braku rąk do pracy narzucało się samo: otworzyć granice dla obywateli dawnych kolonii i wspólnoty frankofońskiej oraz do minimum ograniczyć formalności związane z legalizacją pobytu, o tyle w przypadku Republiki Federalnej Niemiec konieczna była realizacja szerokiego, skoordynowanego projektu przyciągania imigrantów. Stworzone zostały zachodnioniemieckie „zamięscowe urzędy pracy” w Jugosławii i Turcji, które wyszukiwały chętnych do podejmowania w Niemczech zajęć, jakich nie byli skłonni wykonywać ani Niemcy, ani sprowadzani do pracy w Niemczech robotnicy z Włoch. Potomkowie tureckich i jugosłowiańskich imigrantów z lat 60. i 70. stanowią dziś najpoważniejsze źródło niemieckich problemów związanych z ludnością napływową.

Mimo że akcje przyciągania zagranicznych pracowników na skalę masową, trudną do kontrolowania przez niemieckie służby socjalne, uznane zostały za nieudany eksperyment, palący niedobór specjalistów skłonił władze niemieckie do powtórzenia go w zmienionej formule. W 2000 r. władze niemieckie ogłosiły nabór do pracy dla informatyków z całego świata i obiecały im wynagrodzenie nie niższe niż 50 tys. euro rocznie. Polityka, którą określa się jako drenaż mózgow, miała przyciągnąć do Niemiec 20 tys. specjalistów. Program udało się zrealizować, a niemiecki rynek informatyczny wzbogacił się o m.in. 5,5 tys. informatyków z Indii i ponad 6 tys. Bułgarów (bardzo wysoko cenionych na rynku programowania i obsługi sieciowej), Ukraińców i Rosjan. Z programu skorzystało również kilkuset Polaków<sup>1</sup>.

Niemiecki program przeznaczony dla informatyków był pierwszym przedsięwzięciem na taką skalę, ale nie ostatnim. Niebawem powtórzyli go Czesi – ich program poniósł jednak klęskę. Następnie podobne programy rekrutacyjne uruchomiły praktycznie wszystkie kraje UE. Nie powinno to dziwić, gdyż szacuje się, że europejski niedobór informatyków na rynku

<sup>1</sup> J. Korczyńska, M. Duszczyk, *Zapotrzebowanie na pracę obcokrajowców w Polsce*, Instytut Spraw Publicznych, [http://www.kig.pl/assets/upload/Opracowania%20i%20analizy%20/zapotrzebowanie\\_na\\_prace\\_obcokrajowcow\\_w\\_polsce.pdf](http://www.kig.pl/assets/upload/Opracowania%20i%20analizy%20/zapotrzebowanie_na_prace_obcokrajowcow_w_polsce.pdf) (dostęp: 15 listopada 2011 r.).

pracy, zwłaszcza dotyczący specjalistów od rozwiązań sieciowych, w najbliższych latach może sięgnąć nawet 0,5 mln osób<sup>2</sup>. Z komunikatu Komisji Europejskiej „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” wynika natomiast, że do 2020 r. niedobór specjalistów w sektorze opieki zdrowotnej wyniesie 1 mln osób, a wliczając w to zawody pomocnicze w służbie zdrowia – przekroczy 2 mln pracowników; do 2015 r. niedobór pracowników wykwalifikowanych w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (np. *e-learning*) wynieść może nawet 700 tys. Warunkiem *sine qua non* harmonijnego rozwijania się gospodarki i nauki europejskiej jest także bardzo wysoki wzrost liczby naukowców, rekrutowanych poza UE<sup>3</sup>.

Powyższe wyliczenia narzucają jeden wniosek: aby Europa mogła harmonijnie się rozwijać, gospodarka europejska była konkurencyjna wobec reszty świata, a Europejczycy w dalszym ciągu mogli żyć w komfortowych warunkach, niezbędny jest dopływ dodatkowych pracowników, imigrantów, którym Europa zaproponuje warunki życia, pracy i płacy, kształcenia i rozwoju lepsze niż te, które mogą znaleźć w swoich ojczyznach.

## DOŚWIADCZENIA PAŃSTW UE Z IMIGRANTAMI

Doświadczenia państw europejskich związane z przyjmowaniem imigrantów są zróżnicowane. Te najbardziej pozytywne, wynikające z bezkonfliktowej i płynnej absorpcji zagranicznej siły roboczej przez gospodarkę, pochodzą z Hiszpanii i Portugalii (tamtejsze rolnictwo przestałoby produkować bez stałego dopływu nisko opłacanych robotników z Maghrebu). Do niedawna pozytywnym przykładem były Włochy i Grecja, zatrudniające tysiące cudzoziemców w sektorze turystycznym, ale kryzys gospodarczy zmienił ten stan rzeczy. W większości państw europejskich doświadczenia z absorpcją migrantów wiążą się jednak z pewną niechęcią wobec „obcych” – zarówno ze strony społeczeństwa, jak i władz. Zjawisko to dotyczy m.in. Francji, której prezydent, zajmując stanowisko w toczącym się od lat w tym

<sup>2</sup> Raport firmy analitycznej IDC, przygotowany na zlecenie Cisco Systems. Raport powstał na podstawie badania zapotrzebowania na osoby z kwalifikacjami w zakresie technologii sieciowych, przeprowadzonego w 31 państwach Europy Zachodniej i Wschodniej; <http://cio.cxo.pl/news/315822/Poszukiwani.specjalisci.sieciami.html> (dostęp: 15 listopada 2011 r.).

<sup>3</sup> *Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: europejski wkład w pełne zatrudnienie*, 23 października 2010 r., komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0682:FIN:PL:PDF> (dostęp: 15 listopada 2011 r.).

kraju „sporze o chusty i burki” noszone w miejscach publicznych przez muzułmanki, złożył deklarację skierowaną do imigrantów wyznania muzułmańskiego: „chcemy islamu francuskiego, a nie islamu we Francji”<sup>4</sup>.

W Niemczech turecko-jugosłowiańska diaspora złożona z dzieci i wnuków zwerbowanych pół wieku wcześniej robotników, dziś już często obywatele niemieccy wyznania muzułmańskiego, ciągle tylko w niewielkim stopniu pozostaje zintegrowana ze społeczeństwem gospodarzy. Diametralnie inne są styl życia i system wartości, inne jest podejście do edukacji (problem rezygnacji z kształcenia dziewczynek) i stosunek do pracy, w tym ucieczka z rynku pracy i korzystanie z systemu opieki socjalnej. Manifestem sprzeciwu społecznego Niemców, oburzonych postępowaniem środowisk imigranckich, stała się głośna książka autorstwa członka rady nadzorczej Bundesbanku Thilo Sarrazina „Niemcy likwidują się same”<sup>5</sup>, w której autor dowodził, że imigranci muzułmańscy nie są zainteresowani przejmowaniem wzorów kulturowych społeczeństwa kraju-gospodarza; nawet w drugim i trzecim pokoleniu imigranci muzułmańscy pozostają w niewielkim stopniu zintegrowani z Niemcami, jeśli chodzi o edukację, styl życia czy rynek pracy. Sarrazin postawił również tezę, że Niemcy już dawno powinny były wprowadzić selektywną politykę migracyjną, tak jak zrobiły to USA, Kanada czy Nowa Zelandia, co oznaczałoby wysokie wymagania dotyczące kwalifikacji i brak transferów socjalnych. Gdyby zastosowano takie kryteria, zdaniem Sarrazina, nawet 90 proc. obecnie żyjących w Niemczech muzułmańskich imigrantów w ogóle nie przybyłoby do tego kraju. T. Sarrazin wyliczył, że koszty socjalne, jakie państwo ponosi z powodu przyjmowania takich imigrantów, są znacząco wyższe niż wkład tej grupy imigrantów w niemiecką gospodarkę. Narażając się na dymisję i ostrą krytykę za niepoprawność polityczną, Sarrazin zdecydował się głośno wyrazić stanowisko wielu swoich rodaków: „Nie mam zamiaru poważać kogoś, kto żyje na koszt państwa, a jednocześnie to państwo odrzuca; nie mam zamiaru szanować kogoś, kto nie dba o wykształcenie własnych dzieci [...]. Nie chcę, by moje wnuki i prawnuki żyły w kraju w przeważającej mierze muzułmańskim, gdzie na co dzień używanym językiem jest turecki i arabski, kobiety noszą chusty, a rytm dnia wyznaczany jest przez śpiew muezina ...”<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Sarkozy: *Chcemy islamu francuskiego, a nie islamu we Francji*, PAP, 11 lutego 2011 r.

<sup>5</sup> T. Sarrazin, *Deutschland schafft sich ab. Wie wir unser Land aufs Spiel setzen [Niemcy likwidują się same: jak sami narażamy nasz kraj na szwank]*, Deutsche Verlags-Anstalt 2010.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

Styl życia i wyznawane przez Niemców oraz imigrantów wartości stały się przedmiotem gorącej debaty publicznej od momentu, gdy federalny minister spraw wewnętrznych Wolfgang Schäuble w celu przeciwdziałania powstawaniu tak zwanych „społeczeństw równoległych” powołał do życia w 2006 r. Niemiecką Konferencję Islamu (Deutsche Islam Konferenz, DIK), której zadaniem jest wspieranie dialogu i integracji między przedstawicielami różnych kultur. Podczas kolejnej DIK w marcu 2008 r. uczestnicy przedstawili swoje propozycje dotyczące integracji muzułmanów ze społeczeństwem niemieckim – odnoszące się m.in. do kwestii wprowadzenia lekcji islamu w języku niemieckim<sup>7</sup>.

Francja jest drugim co do otwartości na imigrantów państwem europejskim. W odróżnieniu od Niemiec, przyzwalających na rozwój obcych enklaw żyjących własnym życiem i własnymi wartościami, Paryż uprawia wobec imigrantów aktywną politykę narzucania własnych wartości. W 2010 r., po długiej i burzliwej debacie, parlament uchwalił zakaz odprawiania modlitwy zbiorowej poza miejscami kultu, w szczególności na ulicach miast i na chodnikach, ponieważ – jak wyjaśniał minister spraw wewnętrznych – sprzeciwiało się to zasadzie świeckości państwa. Rok później uchwalony został zakaz pojawiania się kobiet w burkach i zasłonach w miejscach publicznych. Grzywna za nieprzestrzeganie zakazu wynosi 150 euro, z możliwością zamiany na udział (na własny koszt) w kursie nauczającym wartości republikańskich. Natomiast osoby nakłaniające muzułmankę do noszenia zasłony mogą zostać ukarane mandatem w wysokości 30–60 tys. euro (górną granicą w razie, gdy ofiarą takiego procederu okaże się nieletnia)<sup>8</sup>. We Francji, gdzie mieszka dziś więcej praktykujących muzułmanów niż praktykujących katolików, gdzie buduje się ośmiokrotnie więcej meczetów niż kościołów, a część zamykanych kościołów zamienia się na meczety<sup>9</sup>, ostentacyjne demonstrowanie innego od przyjętego stylu życia mimo wszystko spotyka się ze społeczną niechęcią, a w ekstremalnych przypadkach agresją. Ugrupowania nacjonalistyczne powtarzają, że bezkrytycznie przyjmowa-

<sup>7</sup> *Różnorodność: islam w Niemczech*, Ambasada Niemiec w Warszawie, [http://www.warschau.diplo.de/Vertretung/warschau/pl/01/Gesellschaft/Islam\\_\\_s\\_\\_D.html](http://www.warschau.diplo.de/Vertretung/warschau/pl/01/Gesellschaft/Islam__s__D.html) (dostęp: 15 listopada 2011 r.).

<sup>8</sup> *Koniec islamskiej burki we Francji. Muzułmanki muszą odkryć twarz*, [http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,8377040,Koniec\\_islamskiej\\_burki\\_we\\_Francji\\_\\_Muzulmanki\\_musza.html](http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,8377040,Koniec_islamskiej_burki_we_Francji__Muzulmanki_musza.html) (dostęp: 15 listopada 2011 r.).

<sup>9</sup> S. Kern, *Muslims in France Ask to Use Empty Churches*, 31 marca 2011 r., Hudson Nowy Jork, <http://www.hudson-ny.org/2003/muslims-france-empty-churches> (dostęp: 16 listopada 2011 r.); S. Kern, *Islam Overtaking Catholicism in France*, 18 sierpnia 2011 r., Hudson Nowy Jork, <http://www.hudson-ny.org/2355/france-islam-overtaking-catholicism> (dostęp: 16 listopada 2011 r.).

ni, niezasymilowani imigranci nie rozwiążą ani problemów francuskiego rynku pracy, ani problemów demograficznych, ponieważ już po kilku, kilkunastu latach pobytu we Francji jedyne zwyczaje kulturowe i wartości społeczeństwa francuskiego, jakie przejmują, dotyczą zmniejszonej liczebności rodzin, co oznacza niższy od oczekiwanego przyrost naturalny. Powtarzane są również obawy, że we Francji może dojść do niekontrolowanego wybuchu agresji przeciwko obcym lub do aktu terroru, podobnego do wydarzeń w Norwegii latem 2011 r.

Wspomniana Norwegia, która spośród państw europejskich „najszerzej” otwiera drzwi imigrantom, również dość słabo radzi sobie z problemem asymilacji cudzoziemców – mimo realizowania szeroko zakrojonych programów opiekuńczych, edukacyjnych oraz integracyjnych. W tym liczącym zaledwie 5 mln mieszkańców kraju, gdzie liczba imigrantów przekroczyła już 12 proc., cudzoziemcy dzielą się na dwie wyraźnie wyodrębnione grupy. Pierwsza, zasymilowana i powszechnie akceptowana, to wykształceni specjaliści z państw europejskich zatrudnieni tam, gdzie brakuje wykwalifikowanych Norwegów: w służbie zdrowia, sektorze informatycznym, na platformach wiertniczych i w branży usługowej. Druga grupa, to żyjący na koszt opieki społecznej imigranci z Afryki i Azji (reprezentanci 200 państw i terytoriów zależnych), przeważnie muzułmanie, zamieszkujący samoizolujące się enklawy etniczne w większych miastach. Porażka w integrowaniu pierwszego pokolenia imigrantów, zdaniem prof. Niny Witoszek, wykładowczyni historii kultury na Uniwersytecie w Oslo<sup>10</sup>, wynika z faktu, że wybrano złe metody integrowania mniejszości i nie zapanowano nad rosnącą frustracją – tak Norwegów, jak i imigrantów. Przede wszystkim zaś nie zaszczepiono przybyszom poczucia przynależności do nowego społeczeństwa, które ich przygarnęło i otworzyło drogę awansu społecznego, oraz nie doprowadzono do sytuacji, w której czuliby się dumni z otrzymania norweskiego obywatelstwa.

Podobne stanowisko wobec imigrantów przeważa w pozostałych krajach skandynawskich. Z zamówionego przez rząd Danii raportu wynika, że roczny koszt utrzymania imigrantów z państw pozaeuropejskich kosztuje Duńczyków ponad 2 mld euro. Skrajnie prawicowa Duńska Partia Ludowa zaproponowała dotacje w wysokości 20 tys. dolarów dla każdego imigranta z państwa pozaeuropejskiego, który dobrowolnie opuści Danię i uda się do kraju macierzystego. Na fali żądań ograniczenia napływu „obcych” władze

<sup>10</sup> N. Witoszek, *Najlepszy kraj na świecie*, w: *Norwegia, przewodnik nieturystyczny*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej, Warszawa 2011.

państwowe podjęły decyzję o przywróceniu kontroli granicznych, pomimo pozostawania w strefie Schengen. Wzmocnienie posterunków granicznych na granicach z Niemcami i Szwecją uzasadniane było ochroną przed przemytem narkotyków, broni, alkoholu i papierosów oraz towarów pochodzących z kradzieży, bez wspominania o nielegalnych migrantach. W obliczu protestu Komisji Europejskiej, która decyzję o dodatkowych kontrolach granicznych odebrała jednoznacznie jako próbę ograniczenia migracji, władze duńskie wycofały się z pomysłu<sup>11</sup>. W Szwecji minister do spraw imigracji Tobias Billström przyznał: „Szwecja poniosła porażkę; nie umiemy integrować osiedlających się u nas imigrantów ze społeczeństwem. Nie potrafimy także wprowadzić ich szybko na rynek pracy. Mężczyźni osiedlający się w Szwecji podejmują pierwszą pracę dopiero po 7 latach pobytu, a kobiety po 10 latach. Grozi to załamaniem rozbudowanego państwa opiekuńczego. Aby utrzymać szwedzki model *welfare state*, każdy musi pracować ...”<sup>12</sup>.

„Stara Europa” popełniała błędy w polityce imigracyjnej przez całe dziesięciolecie. Dziś mszczą się one jednak szczególnie boleśnie i stają się także coraz większym problemem na przyszłość. Państwa Unii Europejskiej muszą znaleźć odpowiedź na pytanie, w jaki sposób doprowadzić do spokojnej koegzystencji w warunkach coraz bardziej narastającej różnorodności kultur w Europie. Szczególne emocje wiążą się nie tyle nawet z wielokulturowością przybyszów, co z ich wielowyznaniowością i wyalienowaniem. Przybysze chętnie łączą się bowiem w bractwa religijne, np. islamskie, ponieważ religia stanowi o ich wspólnej tożsamości w krajach przyjmujących oraz często jest jedynym znanym i rozumiałym kodeksem.

## ZASADY POSTĘPOWANIA Z IMIGRANTAMI

„Arabska wiosna”, a zwłaszcza dramatyczne wydarzenia w Libii w 2011 r. spowodowały, że zjawisko dobrze kontrolowanej imigracji zarobkowej do Europy rozszerzyło się o imigrację o charakterze humanitarnym – w poprzednich latach stanowiącą tylko niewielki udział w masie imigrantów.

<sup>11</sup> *Komunikat w sprawie migracji*, Komisja Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Bruksela, 4 maja 2011 r., [http://ec.europa.eu/homeaffairs/news/intro/docs/1\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v3.pdf](http://ec.europa.eu/homeaffairs/news/intro/docs/1_PL_ACT_part1_v3.pdf) (dostęp: 16 listopada 2011 r.).

<sup>12</sup> *Wieloletni program 2010-2014 dotyczący przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli – Program sztokholmski*, (2010/C 285 E/02), Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 listopada 2009 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:285:E:0012:0035:PL:PDF> (dostęp: 16 listopada 2011 r.).

Szacuje się, że tylko terytorium Libii opuściło ponad 650 tys. osób; wiele z nich bezpośrednio lub pośrednio (przez Tunezję, Egipt) dotarło do Europy. Wiosną 2011 r. głośno było o wielkiej, liczącej ok. 20 tys. osób grupie uchodźców z Tunezji, która przedostała się nielegalnie do Włoch i na Malte. Sytuacja ta spowodowała konieczność podjęcia skoordynowanej reakcji całej Unii Europejskiej na sytuację kryzysową<sup>13</sup>. Unia Europejska pracuje nad rozwiązaniami i narzędziami, które umożliwiłyby państwom członkowskim opracowanie skutecznych polityk w zakresie integracji elementu napływowego. Powstał Europejski fundusz na rzecz integracji obywateli państw trzecich; przygotowywane są przewodniki (dotychczas opracowano trzy), które zawierają przykłady stosowanych rozwiązań; uruchomiono europejską stronę internetową poświęconą integracji, a także powołano Europejskie Forum Integracji, które stanowi platformę wymiany poglądów (częściej – wzajemnych pretensji) między reprezentacją społeczeństw przyjmujących imigrantów (przede wszystkim organizacji pozarządowych) a organizacjami imigrantów. Działania zinstytucjonalizowane na forum UE przybierają tym szerszy zakres, im więcej problemów przysparzają państwom członkowskim imigranci. Europejski program integracji obywateli państw trzecich<sup>14</sup> przewiduje szereg inicjatyw, które mają na celu m.in.:

- określić wkład imigracji w rozwój UE;
- doprowadzić do traktowania integracji imigrantów jako procesu dwukierunkowego (integracja obejmuje wzajemne zobowiązania, na które składają się prawa i obowiązki zarówno dotyczące społeczności przyjmującej, jak i migrantów);
- uświadomić rządów i samorządom konieczność działań zintegrowanych i globalnych (nie tylko aspekty ekonomiczne i społeczne integracji, ale także zagadnienia historyczne, różnice kulturowe i wyznaniowe, uczestnictwo w życiu publicznym legalnych imigrantów);
- podkreślić konieczność traktowania integracji jako stałego procesu, a nie działań doraźnych (integracja nie tylko „świeżych imigrantów”, ale też drugiego i trzeciego pokolenia);

<sup>13</sup> *Nowy europejski program na rzecz integracji*, dokument roboczy Komisji Obywatelstwa, Sprawowania Rządów, Spraw Konstytucyjnych i Zewnętrznych, 18 października 2011 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0455:FIN:PL:HTML> (dostęp: 16 listopada 2011 r.).

<sup>14</sup> *European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals COM(2011) 455*, komunikat Komisji w sprawie europejskiego programu integracji obywateli państw trzecich, 20 lipca 2011 r., [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v10.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_EN_ACT_part1_v10.pdf) (dostęp: 16 listopada 2011 r.).

- spowodować – w miarę możliwości – uznawanie kompetencji zawodowych i kwalifikacji zdobytych przez migrantów w ich kraju pochodzenia;
- wprowadzić – w miarę możliwości – takie zróżnicowanie w systemach edukacji państw przyjmujących, aby istniała możliwość zatrudniania wywodzących się ze środowisk imigranckich nauczycieli przedmiotów dodatkowych;
- zaangażować migrantów w działania lokalnych struktur społeczności przyjmujących;
- podjąć współpracę z krajami pochodzenia migrantów.

Również poszczególne państwa docelowe imigracji, kierując się względami humanitarnymi lub zobowiązaniami postkolonialnymi, a także względami czysto praktycznymi (aktywny „drenaż mózgow”) wypracowały szczegółowe zasady traktowania imigrantów, precyzujące przebieg wszystkich etapów pracy z imigrantami legalnymi i nielegalnymi: działania pomocowe i humanitarne, integracyjne, oświatowe i aktywizacyjne zawodowo<sup>15</sup>. Okazuje się jednak, że mimo wielkich nakładów finansowych i organizacyjnych, pomimo wysiłku wielu organizacji pozarządowych, tysiący pracowników socjalnych i wolontariuszy, imigranci osiedlający się w Europie Zachodniej w takim samym stopniu rozwiązują problemy (np. demograficzne) państw–gospodarzy, co tworzą problemy nowe, w przeważającej mierze wynikające z faktu, że społeczności lokalne z oporem akceptują przybyszów i ich styl życia.

Należy podkreślić, że w większości przypadków zasady postępowania z imigrantami, czy to konstruowane na szczeblu międzynarodowym (unijnym), czy na szczeblach krajowych, zawiodły. Najpoważniejsze błędy popełniane przez państwa przyjmujące imigrantów to:

- dopuszczenie do sytuacji, w której w kraju dochodzi do skoncentrowanego osiedlania się grup imigrantów jednorodnych etnicznie (dotyczy to np. Francji, gdzie populacja muzułmańska zgromadzona jest w dobrowolnych gettach, określanych przez pochodzenie etniczne). Utrudnia to dyfuzję kulturową i integrację, a nawet można zakładać, całkowicie ją przekreśla;
- aprobowanie i instytucjonalne wspieranie pasożytnictwa imigrantów na systemie socjalnym państwa–gospodarza (imigrantów przyjmuje się po

<sup>15</sup> J. Bocheńska, *Europa wobec imigrantów*, <http://stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,633>, Europa\_wobec\_imigrantow (dostęp: 16 listopada 2011 r.).



to, aby pracowali na dobrobyt państwa–gospodarza, a nie doprowadzali do dodatkowego obciążenia jego systemu opieki społecznej)<sup>16</sup>;

- milczące przyzwolenie na „import” przestępczości<sup>17</sup>: klanowe i mafijne organizacje przestępcze pochodzące z krajów arabskich, Bałkanów, Zakaukazia, Azji Środkowej, Turcji, Chin itd. opanowały w niektórych krajach UE całe sektory działalności i pozostają poza kontrolą organów państw–gospodarzy.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na pozytywne doświadczenia, zgromadzone przez państwa Europy Zachodniej: społeczeństwa państw–gospodarzy w pełni akceptują imigrantów z własnego kręgu kulturowego i doceniają ich wkład we własne gospodarki. Akceptacja i aprobata dla tej grupy imigrantów są tak duże, że w niektórych przypadkach można mówić wręcz o „nadaktywnym” poszukiwaniu siły roboczej i drenażu rynków pracy uboższych krajów europejskich. Dość powiedzieć, że trzecia część imigrantów w UE to obywatele innych państw unijnych (Rumunii – 6 proc. imigrantów; Polski – 5 proc., Włoch – 4 proc., Portugalii – 3 proc. itd.)<sup>18</sup>.

## POLSKA JAKO KRAJ ŹRÓDŁOWY DLA EMIGRACJI

Z danych Eurostatu<sup>19</sup> wynika, że Polska jest drugim w kolejności w Unii Europejskiej krajem „zasilającym” szeregi pracowników w państwach bogatszych. Szacuje się, że na emigracji (rozumianej jako pobyt dłuższy niż jeden rok) stale przebywa 2,2 mln Polaków. Powodem takiego stanu rzeczy

<sup>16</sup> Sędzia Kirsten Heisig opisała sytuację w dzielnicy Berlina, Neukölln: na 300 tys. mieszkańców dzielnicy 40 proc. to imigranci i ich dzieci; prawie jedna trzecia spośród imigrantów żyje wyłącznie z zasiłków społecznych, które pochłaniają 65 proc. budżetu dzielnicy. W berlińskich dzielnicach zasiedlonych głównie przez imigrantów notuje się z roku na rok wzrost liczby i brutalności przestępstw popełnianych przez młodocianych sprawców tureckiego i arabskiego pochodzenia. Heisig zwróciła również uwagę na coraz wyraźniej dostrzegalny wzrost tendencji antyniemieckich w środowiskach imigranckich oraz udokumentowała problemy służb (nauczycieli, pracowników socjalnych, policjantów i strażników miejskich), które nie potrafią postępować z „trudnymi” dziećmi z opisywanych środowisk. Za: K. Heisig, *Das Ende der Geduld, Konsequent gegen jugendliche Gewalttater [Cierpliwość się wyczerpała, konsekwentnie przeciwko przemocy nieletnich]*, Taschenbuch Herder Verlag, Freiburg 2010, s. 90-136.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> *Population of Foreign Citizens in the EU27 in 2009. Foreign citizens made up 6.4% of the EU27 population*, Eurostat, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-07092010-AP/EN/3-07092010-AP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-07092010-AP/EN/3-07092010-AP-EN.PDF) (dostęp: 16 listopada 2011 r.).

<sup>19</sup> *Ibidem*.

jest, z jednej strony, wysoki poziom bezrobocia, zwłaszcza wśród absolwentów szkół wyższych i pracowników w wieku 50+, z drugiej strony – poziom zarobków i życia w Polsce wyraźnie niższy aniżeli w „starej Unii”. Są również w Polsce regiony, z których tradycyjnie, od czasów I wojny światowej, pokolenia wchodzące w samodzielne życie wyjeżdżają „dorobić się” za granicą, bez względu na to, jakie perspektywy zatrudnienia czy „dorobienia się” istnieją w danym momencie w kraju. Nie bez znaczenia jest również czynnik socjalny: polska polityka społeczna gwarantuje wyjątkowo, na tle Europy, niekorzystne warunki dla grup wiekowych, które najbardziej potrzebują wsparcia socjalnego: młodych rodzin z dziećmi i emerytów. Zarówno warunki materialne (tzw. becikowe, niestabilna sytuacja wokół systemu emerytalnego), jak i formalne (krótkie urlopy macierzyńskie, niekorzystne warunki zatrudnienia, niedrożny system opieki zdrowotnej) skłaniają do decyzji emigracyjnych.

Polacy są cenionymi pracownikami na rynkach europejskich, coraz częściej również podejmują zajęcia zgodne z wykształceniem, a nie najprostsze, najniżej opłacane prace. Polska stanowi tak atrakcyjne źródło, z którego przyciągać można imigrantów, że niektóre kraje powtarzają wobec niej schemat werbunkowy sprawdzony przez Niemcy w latach 60. wobec Turków i Jugosłowian. W 2010 r. Niemcy uruchomiły kilka programów pomocowych dla młodych Polaków, którzy zdecydują się na podjęcie nauki zawodu w Niemczech. Niemiecki Instytut Badań nad Rynkiem Pracy szacuje, że ok. 70 proc. niemieckich firm ma problemy ze znalezieniem rąk do pracy. Po 1 maja 2011 r. braki te systematycznie wypełniane są przez imigrantów z nowych państw UE, którzy nie potrzebują już zezwoleń na pracę w RFN. Niemieckie Izby Rzemieślnicze w roku szkolnym 2011/2012 zaproponowały młodym Polakom naukę zawodu połączoną z intensywną nauką języka niemieckiego, przy czym stypendium wypłacane uczniowi w niemieckiej szkole zawodowej jest średnio 30-60 razy wyższe od tego, jakie uczniowie dostaliby w Polsce (w Polsce: 100 zł miesięcznie, w Niemczech: 750–1500 euro). Należy liczyć się z tym, że uczniowie, którzy skorzystają z takiej propozycji, po ukończeniu nauki raczej nie wrócą do Polski. Podobnie wygląda drenaż wykwalifikowanego personelu medycznego: punkty werbunkowe dla pielęgniarek i lekarzy, prowadzone przez firmy działające na rzecz pracodawców z Niemiec, Norwegii i Szwecji, oferują bezpłatne kursy nauki języka oraz „miękkie lądowanie” w nowym miejscu, pomoc w przeprowadzce, pomoc w adaptacji zawodowej i w zatrudnieniu współmałżonka, a także w adaptacji dzieci w miejscowej szkole. O zakresie emigracji zarobkowej pielęgniarek

i położnych (a pośrednio – o sytuacji w polskich szpitalach i przychodniach) świadczy statystyka dotycząca liczby zaświadczeń wydawanych na potrzeby uznania kwalifikacji zawodowych polskich pielęgniarek i położnych za granicą<sup>20</sup>: w latach 2004–2007 wydano ponad 9,9 tys. takich zaświadczeń, w latach 2008–2010 ponad 5,8 tys. Dla porównania: łączna liczba pielęgniarek i położnych zatrudnionych w całej polskiej, publicznej i niepublicznej służbie zdrowia, oscyluje wokół 211 tys. osób.

Problem emigracji polskich specjalistów został dostrzeżony przez władze. Przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji powołany został międzyresortowy zespół do spraw migracji<sup>21</sup> (2007 r.), a w jego składzie – grupa robocza do spraw reemigracji, której zadaniem było wypracowanie programu wsparcia dla emigrantów, skłonnych powrócić do Polski. Jako główny cel działania grupy roboczej określono dostarczenie Polakom, którzy podjęli decyzję o powrocie do kraju, niezbędnych informacji mających ułatwić przyjazd, odnalezienie się i funkcjonowanie w polskich warunkach. W 2008 r. grupa opracowała publikację zatytułowaną „Powrotnik”, która jest praktycznym poradnikiem dla osób wracających do kraju. Autorom „Powrotnika” przyświecał nie tylko cel ściągnięcia emigrantów do Polski i poprawienia sytuacji demograficznej, lecz także ściągnięcia wypracowanego za granicą kapitału, zainwestowania go w polską gospodarkę i stworzenie nowych miejsc pracy. Za czynnik nie bez znaczenia uznano również kapitał doświadczenia, zdobyty przez emigrantów u zagranicznych pracodawców: technologie, *know how*, kulturę organizacyjną, międzynarodowe kontakty biznesowe i naukowe. Niestety, po trzech latach widać, że „Powrotnik” nie przyniósł zakładanych rezultatów. Jak wynika z raportu „Powroty Polaków w okresie kryzysu gospodarczego”<sup>22</sup>, pomimo zachęt w „Powrotniku” emigranci nie wracają, ponieważ nie mają po co. Polska nie radzi sobie z bezrobociem, a nadmiar siły roboczej powoduje, że reemigranci nie mają szansy na znalezienie pracy i wpadają w tzw. pętlę

<sup>20</sup> *Migracja pielęgniarek i położnych*, Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, <http://www.izbapiel.org.pl/index.php?id=197> (dostęp: 15 listopada 2011 r.).

<sup>21</sup> *Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie utworzenia Zespołu do Spraw Migracji*, 14 lutego 2007 r., [http://bip.kprm.gov.pl/portal/kpr/11/201/Zespol\\_do\\_Spraw\\_Migracji.html](http://bip.kprm.gov.pl/portal/kpr/11/201/Zespol_do_Spraw_Migracji.html) (dostęp: 15 listopada 2011 r.); J. Fedak, *Odpowiedź ministra pracy i polityki społecznej – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację poselską nr 5675 w sprawie programu pomocy dla Polaków powracających z emigracji zarobkowej*, 5 listopada 2008 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/51619802> (dostęp: 15 listopada 2011 r.); *Bliżej pracy, bliżej Polski, Program działań na rzecz zwiększenia opieki nad polską migracją zarobkową*, kwiecień 2007 r., MSZ, [http://www.msz.gov.pl/files/docs/DKiP/Material\\_nr1-synteza\\_programu.pdf](http://www.msz.gov.pl/files/docs/DKiP/Material_nr1-synteza_programu.pdf) (dostęp: 15 listopada 2011 r.).

<sup>22</sup> K. Iglicka, *Powroty Polaków w okresie kryzysu gospodarczego. W pętli pułapki migracyjnej*, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i analizy nr 1/09, Warszawa 2009, s. 3-32.

pułapki migracyjnej: reemigrant miał przerwę w życiorysie zawodowym, więc nie ma szansy dostać pracy w swoim zawodzie; jeśli miałby pracować poniżej kwalifikacji – woli znów wyemigrować. Wysoko oceniany przez autorów „Powrotnika” kapitał zdobytego za granicą doświadczenia nie został przez polskich pracodawców doceniony.

Jednocześnie prognozy demograficzne wskazują, że liczebność Polaków będzie systematycznie malała, a społeczeństwo starzeje się. Z raportu Eurostatu wynika, że w 2060 r. Polska będzie miała najwyższy w Europie odsetek ludzi powyżej 65. roku życia. W 2006 r. liczba osób w wieku poprodukcyjnym wynosiła niespełna 6 mln, co stanowiło 15,7 proc. ogółu populacji, jednak opierając się na prognozie GUS<sup>23</sup>, należy zakładać, że do 2030 r. liczba ta może wzrosnąć do prawie 10 mln. W ciągu 20 lat liczba rodzących się w Polsce dzieci spadła o połowę i dalej maleje. Zjawisko rezygnacji z decyzji prokreacyjnych wsparte liczną emigracją Polaków przybiera rozmiary katastrofy demograficznej, której skutki najmocniej odczuwalne będą za kilkadziesiąt lat.

W sytuacji, gdy rachuby na gremialny powrót emigrantów do ojczyzny zawiodły, ratunkiem dla polskiej gospodarki, nauki, kultury mogą okazać się dwa rozwiązania: pierwsze, mało realne z powodu poważnych ograniczeń budżetowych, to przemyślana, spójna i „hojna” polityka pronatalistyczna państwa, dzięki której osoby w wieku rozrodczym bez obaw (o pracę, płatny urlop wychowawczy, dostępność żłobków, przedszkoli, lekarzy pediatrów itd.) podejmowałyby decyzje prokreacyjne. Drugie, to oparcie polityki demograficznej, a więc pośrednio – przyszłości Polski – na licznych imigrantach.

## POLSKA JAKO KRAJ DOCELOWY DLA IMIGRACJI

W sytuacji przymusu przyjmowania imigrantów najlepszym wyborem wydaje się zbudowanie systemu zachęt dla osób, które wcześniej określone zostaną jako pożądane z punktu widzenia polskich potrzeb i interesów.

Polska, tradycyjnie realizując zaporową politykę imigracyjną, dotychczas uniknęła zarówno liczniejszego napływu imigrantów, jak i problemów<sup>24</sup> wynikających z ich pobytu. Jednakże realizacja polityki zaporowej oznacza nie tyl-

<sup>23</sup> *Prognoza ludności Polski na lata 2008-2035*, GUS, lipiec 2008 r., [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_prognoza\\_ludnosci\\_PL\\_2008-2035.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_prognoza_ludnosci_PL_2008-2035.pdf) (dostęp: 15 listopada 2011 r.).

<sup>24</sup> *Obcokrajowcy w Polsce*, komunikat z badań, CBOS, sierpień 2004 r., [http://www.bezuprzedzen.org/doc/03Obcokrajowcy\\_w\\_Polsce\\_2004\\_CBOS.pdf](http://www.bezuprzedzen.org/doc/03Obcokrajowcy_w_Polsce_2004_CBOS.pdf) (dostęp: 15 listopada 2011 r.).

ko wyeliminowanie negatywnych skutków, lecz także dobrowolną rezygnację z korzyści, jakie płyną z przyjęcia imigrantów. W sytuacji narastającego kryzysu demograficznego i zagrożenia spadkiem populacji (wraz ze wszystkimi groźnymi konsekwencjami tego zjawiska) konieczne wydaje się podjęcie działań na rzecz szerszego otwarcia granic RP dla imigrantów. Jednakże negatywne doświadczenia państw UE podpowiadają, że program polityki migracyjnej powinien być konstruowany z zachowaniem ostrożności, wybiórczo i opierając się na wnioskach wypływających z błędów popełnionych przez kraje, których doświadczenie w tej mierze jest dużo bogatsze.

Polska znajduje się dziś w bardzo korzystnej sytuacji, ponieważ:

- negatywne zjawiska związane z pobytem imigrantów na terytorium RP są mało znaczące i stosunkowo nieuciążliwe, a co za tym idzie – przybysze są pozytywnie lub neutralnie postrzegani przez społeczeństwo polskie. Zjawiska ksenofobii, agresji wobec osób odmiennych rasowo i kulturowo, niechęć wobec mało licznych<sup>25</sup> „obcych” mają znaczenie marginalne – w każdym razie można je tak oceniać w porównaniu ze skalą tych samych zjawisk w Europie Zachodniej;
- dobrowolne „getta” definiowane narodowościowo nie zdążyły się jeszcze w pełni ukształtować. Istnieją wprawdzie w dużych miastach chińskie i wietnamskie miasteczka, jednak zamieszkuje w nich – po pierwsze – tylko część imigrantów danej narodowości i – po drugie – istnienie tych skupisk związane jest raczej z korzystną możliwością podjęcia pracy (np. okolice wielkich hurtowni z chińskimi towarami) niż z chęcią stworzenia wyodrębnionej społeczności równoległej;
- funkcjonowanie w strefie Schengen i związane z tym zabezpieczenia graniczne i wizowe znacznie ograniczają zjawisko imigracji nielegalnej;
- od kilku lat Polska postrzegana jest jako kraj coraz atrakcyjniejszy migracyjnie, tzn. odpowiedni do osiedlenia się na stałe, a nie jako „punkt etapowy” w wędrówce na zachód Europy. W praktyce oznacza to możliwość prowadzenia aktywnej polityki migracyjnej, czyli stawiania wymagań i określania kryteriów, którym muszą sprostać chętni do osiedlenia się w kraju;
- struktury międzynarodowej przestępczości zorganizowanej nie zdążyły w Polsce wystarczająco mocno się „zadomowić” – po części dlatego, że

<sup>25</sup> W Polsce, podobnie jak Rumunii i Bułgarii, zamieszkuje najmniej w skali UE (poniżej 1 proc.) imigrantów. Za: *Civil Society Platform on Multilingualism, Policy Recommendations for the Promotion of Multilingualism in the European Union*, Komisja Europejska, 9 czerwca 2011 r., [http://ec.europa.eu/languages/pdf/civilsocplrapport-full-version\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/languages/pdf/civilsocplrapport-full-version_en.pdf) (dostęp: 16 listopada 2011 r.).

Polska nie była postrzegana przez nie jako kraj wystarczająco atrakcyjny, częściowo natomiast dlatego, że rodzime grupy przestępcze były na tyle mocne, że zdołały powstrzymać ekspansję z zagranicy;

- system opieki socjalnej, w tym zwłaszcza przyznawania zasiłków dla bezrobotnych, jest na tyle nieatrakcyjny (zwłaszcza w porównaniu z tym, co oferują państwa o systemie *welfare state*), że można oczekiwać, że w Polsce osiedlać się zechcą tylko ci, którzy pragną uczciwie pracować. Obawa przed żerowaniem przybyszów na polskim systemie opieki społecznej praktycznie nie istnieje;
- jest czas na opracowanie przemyślanego programu imigracyjnego, w którym uwzględnione zostaną wszystkie doświadczenia państw europejskich, zwłaszcza doświadczenia negatywne, co pozwoli uniknąć błędów i zmaksymalizować korzyści.

W świetle powyższego zasadne wydaje się sprecyzowanie charakterystyk imigrantów szczególnie pożądaných z punktu widzenia korzyści Polski oraz określenie możliwości ich aktywnego przyciągania. Uwzględniając negatywne doświadczenia państw Europy Zachodniej, można bowiem zidentyfikować, jakich kategorii imigrantów należałoby unikać, ponieważ ich obecność wiąże się z opisanymi wcześniej problemami. Można wyodrębnić kilka wyraźnych kategorii potencjalnych imigrantów mniej pożądaných, tzn. takich, którzy mogliby zniszczyć pozytywny wizerunek imigrantów w polskim społeczeństwie. Najważniejsze z nich obejmują:

- osoby z krajów arabskich i kręgu kultury muzułmańskiej (wniosek oparty na złych doświadczeniach związanych z brakiem aprobaty dla asymilacji kulturowej, pochodzących z Niemiec, Francji i państw skandynawskich);
- osoby z krajów, w których rozprzestrzeniona jest przestępczość zorganizowana, zwłaszcza – ale nie tylko – narkotykowa; krajów, gdzie duże znaczenie mają struktury klanowe (rodowe), trudno dostępne dla penetracji przez siły porządkowe państwa przyjmującego<sup>26</sup>;
- osoby wywodzące się z państw tradycyjnie stanowiących znaczące źródło dla emigracji zarobkowej; imigranci z tych państw zwykle trafiają w kra-

<sup>26</sup> *Asian Transnational Organized Crime and Its Impact on the United States*, styczeń 2007 r., U.S. Department of Justice and National Institute of Justice, <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/214186.pdf> (dostęp: 15 listopada 2011 r.); D. Anastasijević, *Organized Crime in the Western Balkans*, materiały z First Annual Conference on Human Security HUMSEC, Ljubljana, listopad 2006 r., [http://www.etc-graz.at/cms/fileadmin/user\\_upload/humsec/Workin\\_Paper\\_Series/Working\\_Paper\\_Anastasijevic.pdf](http://www.etc-graz.at/cms/fileadmin/user_upload/humsec/Workin_Paper_Series/Working_Paper_Anastasijevic.pdf) (dostęp: 15 listopada 2011 r.).

jach przyjmujących do enklaw wyodrębnionych etnicznie (np. *chinatown*s) i grup wzajemnego wsparcia, przez co integracja z lokalną społecznością państwa – gospodarza jest praktycznie niemożliwa. Ta kategoria imigrantów może, ale nie musi, być uznawana za mniej korzystną przy założeniu, że możliwie najpełniejsza integracja przybyszów jest wartością pożądaną, a doświadczenia wynikające z istnienia konkretnych enklaw etnicznych – zdecydowanie złe.

Zasadne wydaje się wyodrębnienie również kategorii imigrantów poświadczonych z punktu widzenia korzyści Polski. Skoro, opierając się na negatywnych doświadczeniach państw Europy Zachodniej, można zidentyfikować, przy zapraszaniu jakich kategorii imigrantów korzystniej byłoby zachować ostrożność, to opierając się na pozytywnych doświadczeniach tych państw można również nakreślić profil „pożądanego imigranta”. W przeciwieństwie do „imigranta mniej korzystnego” powinien on posiadać kwalifikacje zawodowe potrzebne na polskim rynku pracy. Dobrze, aby pochodził z bliskiego Polsce kręgu kulturowego, a więc kręgu religii i kultury chrześcijańskiej lub był wyznawcą religii „nietotalitarnej” i nieagresywnej (np. hinduizm, buddyzm). Ważne, aby pochodził z kraju, w którym przestępczość zorganizowana nie znajduje oparcia w strukturach klanowych. Istotne z punktu widzenia przyszłej akceptacji społecznej jest to, aby pochodził z narodu, który przez polską opinię publiczną jest „dobrze postrzegany”, jako pracowity, zdolny, skrzętny, uczciwy. Nie bez znaczenia jest również poziom życia w państwie pochodzenia, ponieważ z punktu widzenia interesów RP ważne jest, aby imigranci postrzegali i traktowali Polskę jako kraj atrakcyjny dla migracji docelowej, a nie etapowej.

W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że za naturalny rezerwuariat imigracyjny dla Polski należałoby uznać Polonię – polską diasporę rozszaloną po całym świecie. Doświadczenia „Powrotnika” wskazują jednak, że dla Polonii z Europy Zachodniej Polska jest na razie niewystarczająco atrakcyjna. Pozostaje jednak Polonia z terytorium Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) – ludzie, którzy sami o sobie mówią, że są potomkami nie tych Polaków, którzy z Polski wyjechali na Wschód, ale tych, „od których Polska odjechała na Zachód”.

Możliwość osiedlenia się w Polsce na stałe (repatriacji) byłaby dla większości tych osób niezwykle atrakcyjna, o ile oczywiście obowiązujące dotychczas warunki zostałyby znacząco zliberalizowane. Gwarancją powodzenia byłoby sporządzenie kompleksowego programu pomocy dla repatriantów: mieszkaniowego, emerytalnego (te ustalenia okazałyby się prawdopodobnie

najtrudniejsze do wynegocjowania z władzami krajów WNP), aktywizacji zawodowej wraz z całym kompleksem problemów związanych z uznawalnością wykształcenia i dyplomów. Doświadczenia polskiego rynku pracy z pracownikami sezonowymi zza wschodniej granicy (zwłaszcza tymi o polskim pochodzeniu) dowodzą, że jest to grupa wyjątkowo aktywna, przedsiębiorcza, pracowita, często dobrze wykształcona, lecz tego wykształcenia niewykorzystująca.

Od 2007 r. obowiązuje w Polsce ustawa o Karcie Polaka – zapewniająca osobom polskiego pochodzenia pewne uprawnienia, niemające jednak decydującego wpływu na możliwość osiedlenia się w Polsce na stałe. Aby otrzymać Kartę Polaka, trzeba spełnić trzy warunki łącznie: udowodnić swoje związki z polskością (co w praktyce oznacza sprawdzian z podstawowej znajomości języka, kultury i zwyczajów polskich); w obecności konsula RP zadeklarować „przynależność do narodu polskiego” na piśmie oraz udowodnić „polskie korzenie” (jedno z rodziców lub dziadków lub dwoje pradziadków było Polakami) lub też przedstawić zaświadczenie organizacji polonijnej potwierdzające zaangażowanie na rzecz polskiej mniejszości narodowej przez okres nie krótszy niż trzy lata. Posiadacz Karty Polaka korzysta ze zwolnienia z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę w Polsce, może podejmować i wykonywać działalność gospodarczą, podejmować studia, korzystać z wszelkich form kształcenia na takich samych zasadach jak obywatele polscy, korzystać ze świadczeń opieki zdrowotnej w stanach nagłych. Przysługują mu ulgi w opłatach przy przejazdach środkami publicznego transportu zbiorowego kolejowego, ma także bezpłatny wstęp do muzeów państwowych. Przyznanie Karty Polaka nie oznacza jednak tego, co dla potencjalnych repatriantów najważniejsze: nabycia polskiego obywatelstwa ani stwierdzenia polskiego pochodzenia w rozumieniu odrębnych przepisów. Karta nie jest też dokumentem uprawniającym do przekraczania granicy ani do osiedlenia się na terytorium RP (osoba polskiego pochodzenia chcąc się osiedlić w Polsce potrzebuje karty stałego pobytu). Karty Polaka w obecnie obowiązującym kształcie nie można traktować jako dokumentu, który wpisywałby się w aktywną politykę migracyjną RP.

Druga grupa potencjalnych imigrantów pożądaných, to osoby pochodzące z tych regionów świata, w których nie jest uprawiana krytyka europejskiego stylu życia i nie są kontestowane wartości ważne dla Europejczyków, takie jak demokracja, respektowanie praw człowieka, poszanowanie wolności wyznania i świeckości państwa. W wymiarze praktycznym oznacza to, że najkorzystniej byłoby, gdyby w Polsce osiedlali się wyznawcy chrześcijań-



stwa oraz religii wykluczających agresję (a więc np. hinduizmu i buddyzmu), z zastrzeżeniem, że ich kraj pochodzenia powinien być w miarę możliwości wolny od przestępczości zorganizowanej i rozbudowanych struktur klanowych. Tak sformułowane warunki od razu nakazują zachować pewną rezerwę wobec przybyszów z największego „zagłębia demograficznego” współczesnego świata, czyli Chin i Indii (przestępczość zorganizowana), i części państw Azji Południowo-Wschodniej, takich jak Laos, Myanmar, Tajlandia (narkotyki) oraz państw arabskich (niektóre odmiany islamu egzekwują od wiernych respektowanie stylu życia trudnego do zaakceptowania w Europie). Jako najlepszych „kandydatów na imigrantów” wskazują natomiast osoby pochodzące z Wietnamu, Sri Lanki i Mongolii<sup>27</sup>. Emigranci z tych państw mieszkają już w Polsce (Wietnamczycy stanowią nawet bardzo liczną grupę; w 2010 r. znaleźli się na piątym miejscu wśród osób, które otrzymały zezwolenie na osiedlenie się w Polsce – po Ukraińcach, Białorusinach, Rosjanach i Ormianach); dali się poznać jako ludzie pracowici i przedsiębiorczy, chętnie i skutecznie integrujący się z lokalnymi społecznościami oraz nie tworzący enklaw etnicznych, nie stanowiący ewentualnego zagrożenia wynikającego z powiązań z ekstremizmami religijnymi i – co bardzo ważne – pozytywnie odbierani przez Polaków.

## WNIOSKI DO UWZGLĘDNIENIA W PROGRAMIE POLITYKI IMIGRACYJNEJ

Realizacja przedstawionych powyżej rekomendacji imigracyjnych jest przedsięwzięciem bardzo kosztownym i trudnym organizacyjnie. Udałoby się go uniknąć, gdyby rząd miał możliwość natychmiastowego podjęcia energicznych działań na rzecz rozwiązania problemu ujemnego przyrostu demograficznego w Polsce i mógł skutecznie przeciwdziałać dalszej emigracji Polaków.

<sup>27</sup> Wietnam: oficjalnie 10 proc., a nieoficjalnie ok. 55 proc. ludności to buddyści, chrześcijanie stanowią ok. 8 proc., animiści – ok. 8 proc., kaodaiści – ok. 6 proc. brak znaczącej przestępczości zorganizowanej i mocnych struktur klanowych, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook//geos/vm.html> (dostęp: 16 listopada 2011 r.); Sri Lanka: ok. 70 proc. to buddyści i po ok. 15 proc. – hinduiści i chrześcijanie, bez znaczącej przestępczości zorganizowanej i mocnych struktur klanowych, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook//geos/ce.html> (dostęp: 16 listopada 2011 r.); Mongolia: ponad 50 proc. buddystów-lamaistów, bez znaczącej przestępczości zorganizowanej i mocnych struktur klanowych, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook//geos/mg.html> (dostęp: 16 listopada 2011 r.).

Byłoby to możliwe, gdyby w perspektywie najbliższych kilku lat sytuacja ekonomiczna RP okazała się na tyle korzystna, że proces emigracji wygasłby samoczynnie, zaś dzięki skutecznej realizacji rządowego programu powrotów polskich emigrantów ostatniej fali potencjał ludności w wieku prokreacyjnym wzrósłby o 2 mln, a skuteczna polityka pronatalistyczna państwa doprowadziłaby do odwrócenia niekorzystnych tendencji demograficznych. W takiej sytuacji nie byłoby potrzeby podejmowania dodatkowych działań w celu poszukiwania imigrantów, ponieważ gospodarce nie zagrażałaby luka demograficzna. W tak sprzyjających warunkach polityka imigracyjna Polski mogłaby się koncentrować wyłącznie na przyjmowaniu wybranej grupy imigrantów: Polonusów powracających do ojczyzny przodków.

Sytuacja gospodarcza w Europie nie napawa jednak optymizmem, dlatego nie można wykluczyć, że Polska będzie zmuszona do uwzględniania mocno ograniczających realiów ekonomicznych. Bardziej realne wydaje się więc, że uwarunkowania finansowe pozwolą tylko na to, aby działania naprawcze w celu wypełnienia luki demograficznej podejmowane były interwencyjnie, a nie jako część planu strategicznego. Kryzys gospodarczy nie jest dobrym okresem na wprowadzanie kosztownego programu promującego decyzje prokreacyjne, a to oznacza pokusę kontynuowania działań pozornych, zaczynających się i kończących na „becikowym” oraz zachętach do powrotu z emigracji, niewspartych konkretnymi propozycjami i rozwiązaniami. W takiej sytuacji również interwencyjne programy poszukiwania imigrantów musiałyby trafiać do środowisk przypadkowych, których pojawienie się w Polsce przysparzałoby więcej problemów niż korzyści. Polska propozycja imigracyjna traktowana byłaby więc jako łatwy sposób zdobycia wizy obszaru Schengen. Korzyści z imigracji okazałyby się niewielkie i krótkotrwałe, a co gorsze – takie działania nie miałyby szansy na wypełnienie luki demograficznej.

Najgorsze, co w związku z sytuacją demograficzną mogłoby się wydarzyć, to seria chaotycznych działań *quasi*-naprawczych, podejmowanych w obliczu gwałtownego spadku liczby ludności zawodowo czynnej i wynikających stąd drastycznie obniżonych wpływów do budżetu, przy jednoczesnym wysokim wzroście zobowiązań socjalnych państwa. Nieprzemyślane i składowane zbyt późno propozycje imigracyjne trafiałyby bowiem do środowisk nieakceptowanych w innych państwach UE. Wraz z napływem imigrantów do Polski importowane byłyby europejska i pozaeuropejska przestępczość zorganizowana, korupcja, handel narkotykami, a imigranci podejmowaliby próby żerowania na (i tak słabym) systemie socjalnym państwa. Polsce gro-

ziłaby zapaść ekonomiczna (brak rąk do pracy i rosnące wydatki) i społeczna (brak akceptacji Polaków dla kohabitacji z reprezentantami odmiennych ras i kultur i postrzeganie „obcych” jako pasożytów na organizmie społecznym).

## PODSUMOWANIE

W Europie trwa proces, który określić można jako „wojnę demograficzną”. W związku z narastającym kryzysem demograficznym trwa werbowanie najcenniejszych „kandydatów na obywateli i płatników podatków”: zjawisko, które można porównać do konkursowego naboru do pracy prowadzonego przez wielkie korporacje. Niektóre spośród krajów sąsiadujących z Polską traktują ją jako rezerwuar wykształconej siły roboczej – mówi się nieraz o agresji demograficznej ze strony Niemiec. Proces drenażu kadr jest prawdopodobnie nie do powstrzymania.

W nieodległej perspektywie Polska będzie zmuszona włączyć się w ten nurt i aktywnie poszukiwać najlepszych imigrantów. Zwleknięcie z decyzją zaktywizowania polityki migracyjnej wobec Polonii oznacza utratę możliwości przyciągnięcia osób z punktu widzenia gospodarki najbardziej potrzebnych, które tymczasem skorzystają z oferty migracyjnej innych państw.

Państwa „starej Unii” dysponują zarówno pozytywnymi, jak i skrajnie negatywnymi doświadczeniami wynikającymi z otwarcia na imigrację. Zadaniem o znaczeniu strategicznym dla Polski jest skonstruowanie takiego programu migracyjnego, który pozwoliłby na wyeliminowanie, a przynajmniej ograniczenie, zjawisk negatywnych i wykorzystanie możliwie największej liczby pozytywów wynikających z przyjmowania imigrantów. Bardzo ważne jest także, aby wykorzystać nie tylko doświadczenia państw UE, lecz także dobre i złe doświadczenia, które dotychczas zgromadziła Polska. Okazją do weryfikacji i uogólnienia tych doświadczeń mogą stać się wnioski wypływające z abolicji<sup>28</sup>, legalizującej pobyt cudzoziemców w Polsce, której okres obowiązywania przewidziany jest na I półrocze 2012 r.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o cudzoziemcach, Dz.U. 2011 Nr 191 poz. 1133, <http://isap.sejm.gov.pl/KeywordServlet?viewName=thasC&passName=cudzoziemcy> (dostęp: 16 listopada 2011 r.).

Gwarancją powodzenia aktywnej polityki migracyjnej byłoby sporządzenie kompleksowych programów pomocy tak dla repatriantów, jak i imigrantów: mieszkaniowego, emerytalnego, aktywizacji zawodowej wraz z usprawnieniem systemu uznawania dyplomów, nauki języka polskiego i edukacji specjalistycznej.

Dane i ekstrapolacje statystyczne pozwalają przewidywać, że oczekiwanie na „lepszy moment” dla uruchomienia rzeczywistych, a nie pozorowanych, programów naprawczych może tylko pogorszyć sytuację, ponieważ podaż na rynku pożądanym imigrantów jest ograniczona, a popyt – rośnie tym szybciej, im szybciej starzeje się Europa.



# Realizacja ustawy o Karcie Polaka w latach 2008-2011 – sukces czy porażka?

MICHAŁ WOŁŁEJKO

Ponad trzy lata temu weszły w życie przepisy ustawy o Karcie Polaka, mającej w zamyśle ustawodawcy pomóc Polakom zamieszkałym na obszarze byłego ZSRR zachować związki z dziedzictwem narodowym i umożliwić potwierdzenie przynależności do narodu polskiego. Czas, jaki minął od momentu wejścia w życie ustawy, skłania do analizy tego, jak jej przepisy są realizowane i w jakim stanie znajduje się polska diaspora na Wschodzie. Ocena skuteczności funkcjonowania przepisów tego aktu prawnego nasuwa wreszcie pytanie, czy i w jakim stopniu należy podjąć prace nad nowelizacją ustawy, aby rzesze Polaków na Wschodzie mogły w pełni z niej korzystać.

## GLÓWNE ZAŁOŻENIA USTAWY O KARCIE POLAKA

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka powstała z inicjatywy rządu i weszła w życie po upływie 6 miesięcy od jej ogłoszenia 29 marca 2008 r.<sup>1</sup>. Przepisy ustawy określają zasady przyznawania Karty Polaka osobom polskiego pochodzenia, które posiadają obywatelstwo państw byłego ZSRR lub status bezpaństwowca w jednym z tych państw<sup>2</sup>. Przepisy ustawy określają ponadto uprawnienia osób, którym przyznano Kartę Polaka.

Karta Polaka jest dokumentem potwierdzającym przynależność do narodu polskiego osób, które wnioskuje o jej wydanie spełniają łącznie następujące warunki: wykażą swój związek z polskością poprzez przynajmniej bierną znajomość języka polskiego; wykażą się znajomością i kultywowaniem

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, Dz.U. z 2007 r. Nr 180, poz. 1280; Artykuł 32 ustawy stanowi, że wchodzi ona w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

<sup>2</sup> *Ibidem*, art. 2 ust. 2 ustawy; są to następujące państwa: Republika Armenii, Republika Azerbejdżanu, Republika Białorusi, Republika Estońska, Gruzja, Republika Kazachstanu, Republika Kirgizji, Republika Litewska, Republika Łotewska, Republika Mołdowy, Federacja Rosyjska, Republika Tadżykistanu, Turkmenistan, Ukraina, Republika Uzbekistanu.

polskich tradycji i zwyczajów; złożą pisemną deklarację przynależności do narodu polskiego; wykażą, że co najmniej jedno z rodziców, dziadków, pradiadków było narodowości polskiej lub posiadało obywatelstwo polskie lub przedstawią zaświadczenie organizacji polskiej i polonijnej potwierdzające aktywne zaangażowanie się w działalność na rzecz języka, kultury polskiej lub polskiej mniejszości narodowej w okresie co najmniej trzech ostatnich lat<sup>3</sup>. Karta Polaka wydawana jest przez konsula (w miejscu właściwym dla zamieszkiwania osoby ubiegającej się o nią) i przyznawana na 10 lat, z możliwością jej przedłużania na okres kolejnych 10 lat<sup>4</sup>.

Osoby, które otrzymują Kartę Polaka nabywają prawo do: podejmowania i odbywania nauki w Polsce, korzystania z pomocy stypendialnej; ulgi przy przejazdach środkami transportu publicznego (w wysokości 37 proc.); korzystania (w stanach nagłych) z opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych, a także korzystania z pierwszeństwa przy ubieganiu się o dotacje ze środków budżetu państwa i samorządów, które są przeznaczone na wsparcie Polaków za granicą. Ponadto posiadacz Karty ma prawo do zwolnienia z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę oraz podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatele polscy<sup>5</sup>. Posiadacz Karty ma także prawo do ubiegania się o zwolnienie z opłat za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o wydanie wizy krajowej w celu korzystania z uprawnień wynikających z posiadania dokumentu Karta Polaka lub o refundację kosztów jej wydania<sup>6</sup>. Jednocześnie przyznanie Karty Polaka nie oznacza nabycia polskiego obywatelstwa ani też stwierdzenia polskiego pochodzenia – w rozumieniu odrębnych przepisów<sup>7</sup>.

Podstawowym celem przyjęcia ustawy o Karcie Polaka było wzmocnienie więzi z Polakami zamieszkałymi na terytorium byłego ZSRR, którzy w większości znaleźli się poza granicami RP z nie swojej winy. Ustawodawcy zależało też na otoczeniu opieką Polaków i udzieleniu im pomocy w zachowaniu związków z dziedzictwem narodowym, co zresztą wynika z zapisów konstytucji. Zapewne też, na co wskazuje jeden z zapisów preambuły do ustawy,

<sup>3</sup> *Ibidem*, art. 2 ustawy.

<sup>4</sup> *Ibidem*, art. 17 ustawy.

<sup>5</sup> *Ibidem*, art. 6 ustawy.

<sup>6</sup> *Ibidem*, art. 5 ustawy.

<sup>7</sup> *Ibidem*, art. 7 ustawy. Należy w tym miejscu podkreślić, że w większości państw byłego ZSRR obowiązuje zakaz posiadania podwójnego obywatelstwa.

jej regulacje mają prowadzić do spowolnienia lub wstrzymania procesów depolonizacyjnych wśród diaspory na Wschodzie<sup>8</sup>.

## LICZEBNOŚĆ I ROZMIESZCZENIE DIASPORY POLSKIEJ NA OBSZARZE BYŁEGO ZSRR – POTENCJALNI BENEFICJENCI KARTY POLAKA

Według szacunkowych danych organizacji polonijnych, a także polskich placówek dyplomatycznych, zebranych przez działające pod patronatem Senatu RP Stowarzyszenie Wspólnota Polska, w przestrzeni poradzieckiej mieszka ponad 2,6 mln Polaków<sup>9</sup>. Polacy zamieszkują niemal wszystkie zakątki byłego imperium radzieckiego, choć najwięcej jest ich na obszarze byłych kresów wschodnich II RP, czyli na Litwie<sup>10</sup>, Białorusi<sup>11</sup> i Ukrainie<sup>12</sup>. Ponadto co najmniej kilkaset tysięcy mieszka w azjatyckiej części Rosji – w Kazachstanie, Turkmenistanie, Uzbekistanie i Kirgizji. Są to głównie potomkowie zesłańców. Zwarte osadnictwo polskie znajduje się również na Łotwie, na terenach historycznych Inflant Polskich. Ponadto kolonie polskie odnaleźć można na Zakaukaziu, w Moskwie i Petersburgu oraz w Mołdowie czy w stolicy Estonii – Tallinie.

Diaspora polska na Wschodzie jest bardzo niejednorodna. W zależności od miejsca zamieszkania różni się stopniem poczucia polskiej tożsamości narodowej i znajomością języka polskiego. Na Litwie, Łotwie oraz we Lwowie i w graniczących z Polską gminach na Białorusi i Ukrainie związki z macierzą są silne i kultywowane, żywy jest polski obyczaj, a język ojczy-

<sup>8</sup> Zapis ten brzmi: „w celu wzmocnienia więzi łączących Polaków na Wschodzie z Macierzą oraz wspierając ich starania o zachowanie języka polskiego oraz kultywowanie tradycji narodowej, postanawia się [...]”.

<sup>9</sup> Dane zbiorcze na 2007 r., *vide*: Serwis Stowarzyszenia Wspólnota Polska, <http://archiwum.wspolnotapolska.org.pl/index.php?id=pwko00> (dostęp: 31 października 2011 r.).

<sup>10</sup> Na Litwie – według oficjalnych danych spisu powszechnego z 2011 r. – zamieszkuje 212,8 tys. Polaków, co stanowi 6,6 proc. wszystkich mieszkańców Litwy. Polacy dominują na Wileńszczyźnie i stanowią ok. 20 proc. populacji stolicy kraju. Dane za: <http://db1.stat.gov.lt/statbank/selectvarval/saveelections.asp?MainTable=M3010215&PLanguage=1&TableStyle=&Buttons=&PXSId=3236&IQY=&TC=&ST=ST&rvar0=&rvar1=&rvar2=&rvar3=&rvar4=&rvar5=&rvar6=&rvar7=&rvar8=&rvar9=&rvar10=&rvar11=&rvar12=&rvar13=&rvar14=> (dostęp: 31 października 2011 r.).

<sup>11</sup> Na Białorusi jest największa rozbieżność między danymi szacunkowymi a oficjalnymi danymi spisowymi. Według szacunków organizacji polskich i parafii rzymskokatolickich na Białorusi mieszka około 900 tys. Polaków, a według danych spisowych z 1999 r. jest ich tam zaledwie 396 tys. *Ibidem*.

<sup>12</sup> Kilkadziesiąt tysięcy Polaków zamieszkuje Lwów i ziemie byłej Małopolski Wschodniej, ponadto liczne skupiska Polaków są na wschodnim Podolu – w okolicach Żytomierza i Winnicy.



sty jest używany na co dzień. Inaczej rzecz ma się na terytorium Federacji Rosyjskiej czy w Kazachstanie i innych republikach azjatyckich dawnego ZSRR. Tam procesy depolonizacyjne zaszły bardzo głęboko. Język polski używany jest właściwie tylko w kościołach i to głównie przez osoby starsze. Pokolenie 40- i 50-latków jest znacznie zrusyfikowane językowo. Na tzw. zachodniej Białorusi, gdzie od 1948 r. do lat 90. XX w. nie było ani jednej szkoły z polskim językiem nauczania, polszczyzna zepchnięta została do obszaru życia konfesyjnego. Język ojczysty zastąpiony został w codziennych kontaktach przez gwarę polsko-białoruską, czyli tzw. prosty język (*prostyy jazyk*). Ciekawostką jest, że na tych terenach (przede wszystkim we wschodniej części Wileńszczyzny i na Grodzieńszczyźnie) przed wojną – pod jurysdykcją państwa polskiego – pewna część ludności deklarująca się jako Polacy również używała języka prostego<sup>13</sup>.

Kwestie językowe, jakkolwiek nieprzesądzające o przynależności narodowej, mają istotne znaczenie podczas procedury otrzymania Karty Polaka, gdyż jednym z nich jest wykazanie się znajomością języka ojczystego<sup>14</sup>. Jak zostanie to wykazane dalej, jest to w wielu przypadkach warunek nie do zrealizowania przez Polaków na Wschodzie.

## DYNAMIKA I IMPLIKACJE PRYZNAWANIA KARTY POLAKA W LATACH 2008-2011

Pierwsze Karty Polaka zostały uroczysto wręczone 2 maja 2008 r. – w dzień święta Polonii i Polaków za granicą – otrzymało je kilkanaście osób<sup>15</sup>. Jak relacjonował ówczesny dyrektor Departamentu Konsularnego i Polonii Ministerstwa Spraw Zagranicznych Andrzej Jasionowski na posiedzeniu sejmowej Komisji Łączności z Polakami za Granicą 8 maja 2008 r., w ciągu pierwszych 5 tygodni po wejściu w życie przepisów ustawy o Karcie Polaka zainteresowanie otrzymaniem dokumentu było bardzo duże. Polskie

<sup>13</sup> Bardzo interesująca może być w tym zakresie analiza wyników spisów powszechnych z 1921 i 1931 r. *Vide*: Mały rocznik statystyczny 1939 r., Główny Urząd Statystyczny RP, Warszawa 1939.

<sup>14</sup> Artykuł 2 ust. 1 ustawy o Karcie Polaka, *op.cit.* Osoby ubiegające się o Kartę Polaka zobowiązane są do wykazania się znajomością języka polskiego na poziomie podstawowym, czyli według typologii obowiązującej w Unii Europejskiej jest to test na poziomie A1. Informacja przekazana przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Edukacji Narodowej Krzysztofa Stanowskiego podczas posiedzenia Komisji Łączności z Polakami za Granicą 8 maja 2008 r., Biuletyn z posiedzenia Komisji Łączności z Polakami za Granicą, nr 14, Kancelaria Sejmu – Biuro Komisji Sejmowych, 645/VI kad., s. 12.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 8.

placówki konsularne rozpatrzyły w tym czasie, a następnie wydały 2015 decyzji o przyznaniu dokumentu. Ośrodkami dominującymi liczbowo – pod względem złożonych wniosków – były Lwów, Łuck, Grodno, Brześć i Mińsk<sup>16</sup>. „W Brześciu, nie licząc osób, które złożyły dokumenty i wobec których decyzje zostały już podjęte, zapisane jest na najbliższe dni 1,1 tys. osób, w Grodnie – 900, w Mińsku – 525, a w Łucku – 450. To obrazuje, że zainteresowanie Kartą Polaka jest spore<sup>17</sup>” – stwierdził wówczas Andrzej Jasionowski.

Według przedstawicieli Ministerstwa Spraw Zagranicznych, nasuwał się generalny wniosek, że zainteresowanie otrzymaniem Karty Polaka było znacznie większe w rejonach położonych bliżej granicy z Polską. Natomiast nieznaczne zainteresowanie lub kompletny jego brak były obserwowane w pierwszej połowie 2008 r. na Syberii i w Kazachstanie. Do polskiego konsulatu w Irkucku, gdzie zamieszkuje stosunkowo liczna diaspora polska, przez pierwsze tygodnie obowiązywania przepisów ustawy nie zgłosił się nikt. Podobnie było w Taszkencie, Baku, Erewaniu czy Aszchabadzie<sup>18</sup>.

Po pięciu miesiącach od wejścia w życie ustawy do polskich konsulatów na Wschodzie wpłynęło 9,6 tys. wniosków dotyczących uzyskania Karty Polaka. Największe zainteresowanie otrzymaniem dokumentu odnotowano (podobnie jak w maju 2008 r.) na Ukrainie i Białorusi. Polskie placówki dyplomatyczne w tych państwach realizowały 90 proc. wniosków o wydanie Karty. Najwięcej – we Lwowie i Łucku oraz w Grodnie i w Brześciu<sup>19</sup>. Po upływie roku od obowiązywania przepisów ustawy konsulaty RP przyjęły prawie 26 tys. wniosków o przyznanie Karty Polaka. Przez ponad rok konsulowie fizycznie wydali ponad 15 tys. Kart Polaka (odmów było zaledwie 131, czyli 99 proc. decyzji było pozytywnych), reszta, tj. 11 tys. wniosków, czekała na rozpatrzenie. Wciąż najwięcej wniosków wpływało z zachodnich obwodów Ukrainy i Białorusi. Głównie, jak uprzednio, do konsulatów we Lwowie, w Brześciu i Grodnie<sup>20</sup>.

Do 18 maja 2010 r. wpłynęło około 47 tys. wniosków o wydanie Karty Polaka. Z tego znakomita większość przypadła na dwa kraje graniczące

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 10.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 9.

<sup>19</sup> Biuletyn z posiedzenia Komisji Łączności z Polakami za Granicą, nr 19, Kancelaria Sejmu – Biuro Komisji Sejmowych, 1074/VI kad., s. 10.

<sup>20</sup> Biuletyn z posiedzenia Komisji Łączności z Polakami za Granicą, nr 37, Kancelaria Sejmu – Biuro Komisji Sejmowych, 2204/VI kad., s. 10.

z Polską, czyli Białoruś i Ukrainę, oraz w dużo mniejszym stopniu na Litwę<sup>21</sup>, gdzie mimo bardzo licznej i dobrze zorganizowanej diaspory polskiej w ogóle w całym omawianym okresie – od 2008 do 2011 r. – wpłynęło jedynie 4129 wniosków<sup>22</sup>. Powody tego stanu rzeczy wymagają komentarza. Stosunkowo nikłe zainteresowanie otrzymaniem Karty Polaka na Litwie oraz na Łotwie wynika zapewne z dwóch powodów. Beneficja wynikające z posiadania Karty Polaka, takie jak prawo do pracy na terytorium RP, ubezpieczenie czy możliwość nauki nie są dla Polaków z Wileńszczyzny czy łotewskiego Dyneburga, którzy są obywatelami Unii Europejskiej, w żadnym wypadku atrakcyjne. Polacy jako obywatele Unii i tak z nich korzystają. Dodatkowo na Litwie funkcjonuje polskie szkolnictwo wyższe. Właściwie jedynym argumentem przemawiającym za ubieganiem się o uzyskanie Karty Polaka jest możliwość otrzymania dokumentu, w którym będzie widniało poprawnie napisane polskie nazwisko (bez litewskich znaków diakrytycznych).

Ponadto przez pewien czas – do momentu nowelizacji ustawy Karta Polaka – na Łotwie istniał problem tzw. bezpaństwowców. Dotyczył on tych Polaków, którzy osiedlili się na Łotwie w czasach ZSRR. Po odzyskaniu przez Łotwę niepodległości nie wrócili do miejsc, z których przybyli (najczęściej na Białoruś), a nie otrzymali również, podobnie jak ludność rosyjskojęzyczna, obywatelstwa łotewskiego, co związane było z koniecznością zdania trudnego egzaminu państwowego z języka łotewskiego. Osoby te (co najmniej kilkanaście tysięcy ludzi), mieszkając od lat na Łotwie, wciąż mają status bezpaństwowców. Ustawa o Karcie Polaka okazała się w stosunku do tej grupy ułomna, gdyż przepisy wykluczały możliwość ubiegania się o uzyskanie Karty Polaka przez wiele osób nieposiadających żadnego obywatelstwa. Sytuacja uległa zmianie po znowelizowaniu przepisów ustawy w tym zakresie, czyli w grudniu 2008 r.

Na Litwie dodatkowym argumentem mogącym zniechęcać do ubiegania się o Kartę Polaka były kontrowersje, jakie w litewskim parlamencie wywołało przyjęcie tego dokumentu przez dwóch posłów do parlamentu

<sup>21</sup> Biuletyn z posiedzenia Komisji Łączności z Polakami za Granicą, nr 61, Kancelaria Sejmu – Biuro Komisji Sejmowych, 3782/VI kad., s. 20.

<sup>22</sup> Zestawienie tabelaryczne wniosków, które wpłynęło do konsulatów RP w sprawie wydania Karty Polaka do 3 października 2011 r. Materiał uzyskany z Departamentu Skarg, Wniosków i Obsługi Rady do Spraw Uchodźców Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; dalej cyt. jako zestawienie tabelaryczne. Departament Skarg, Wniosków i Obsługi Rady do Spraw Uchodźców KPRM zapewnia obsługę administracyjną i kancelaryjną Rady do Spraw Polaków na Wschodzie, która jest organem administracji publicznej rozpatrującym odwołania od decyzji o odmowie przyznania i decyzji o unieważnieniu Karty Polaka. *Vide*: art. 9-11 ustawy o Karcie Polaka, *op.cit.*

litewskiego z ramienia Akcji Wyborczej Polaków na Litwie (Waldemara Tomaszewskiego i Michała Mackiewicza). Sprawą zajmował się departament prawa Sejmu Litwy. W komentarzach prasowych nie wykluczano nawet, że posłowie, przyjmując Kartę, złamali konstytucję. Znany z antypolskich wypowiedzi Vytautas Landsbergis sugerował nawet, że problemy mogą mieć nie tylko posłowie, ale też urzędnicy polskiego pochodzenia, którzy pracując w litewskiej administracji przyjęli Kartę Polaka. Stwierdził on w komentarzu na poczytnym portalu Delfi.lt., że: „nie Litwa wymyśliła Kartę Polaka, zastosowanie której na Litwie może stwarzać problemy konstytucyjne, w szczególności urzędnikom państwowym, odbywającym służbę w wojsku litewskim itp. [...] Obecnie wynikły kwestie dotyczące urzędników państwowych, tych którzy złożyli przysięgę i wobec Litwy, i wobec państwa obcego; tych, którzy wyrażają zgodę na to, by byli kontrolowani, by dawano im wskazówki, karcono, czy też by byli za pośrednictwem konsula karani. Taka jest ta polska ustawa, z powodu której ci, którzy przyjęli Kartę, mają problemy”<sup>23</sup>.

Również na Białorusi wydawanie Karty Polaka wywołało najpierw kontrowersje, a następnie otwartą wrogość władz w Mińsku. Jeszcze przed wejściem w życie przepisów ustawy urzędnicy i parlamentarzyści białoruscy twierdzili, że: „wprowadzenie Karty w jej obecnej postaci może zdestabilizować stosunki między różnymi narodowościami na Białorusi” oraz sugerowali, że jest to „próbą stworzenia na Białorusi polskiej piątej kolumny”<sup>24</sup>. 7 kwietnia 2011 r. Sąd Konstytucyjny Białorusi uznał za sprzeczne z niektórymi normami prawa międzynarodowego postanowienia ustawy o Karcie Polaka. Według sądu, przepisy ustawy o Karcie Polaka „nie odpowiadały postanowieniom Traktatu o dobrym sąsiedztwie między Polską a Białorusią z 1992 r., dotyczącym budowania stosunków między państwami w duchu wzajemnego szacunku, dobrego sąsiedztwa i partnerstwa”<sup>25</sup>.

Interesujące jest, że postawa władz białoruskich w kwestii Karty Polaka nie spowodowała zmniejszenia się liczby wniosków osób ubiegających się o dokument. W maju 2010 r. przewodniczący sejmowej Komisji Łączności z Polakami za Granicą Marek Borowski stwierdził na podstawie statystyk Ministerstwa Spraw Zagranicznych dotyczących ubiegania się o Kartę Polaka,

<sup>23</sup> *Landsbergis: problemy z Kartą Polaka mogą mieć Polacy – urzędnicy państwowi*, PAP, 12 listopada 2008 r.

<sup>24</sup> *Vide*: A. Poczobut, *Białoruś walczy z Kartą Polaka*, „Gazeta Wyborcza”, 2 lutego 2008 r., <http://wyborcza.pl/1,86672,4912415.html> (dostęp: 2 listopada 2011 r.).

<sup>25</sup> *Sąd Konstytucyjny Białorusi: Karta Polaka sprzeczna z prawem*, PAP, 2 lipca 2011 r.

że na Białorusi od sierpnia 2008 r. do maja 2010 r. z miesiąca na miesiąc rosła liczba składanych wniosków o otrzymanie Karty<sup>26</sup>. Według stanu na 3 października 2011 r., ogółem do konsulatów polskich na Białorusi wpłynęły 29 142 wnioski<sup>27</sup>. Większość z nich została rozpatrzona pozytywnie. Dla przykładu, w konsulacie w Grodnie jedynie 3 wnioski zostały odrzucone, a 366 unieważniono<sup>28</sup>.

Ogółem do początku października 2011 r. do konsulatów RP wpłynęło 75 912<sup>29</sup> wniosków o wydanie dokumentu Karta Polaka. Najwięcej z nich było na Ukrainie (37 310) oraz na Białorusi (29 142)<sup>30</sup>. Znacznie mniej w krajach bałtyckich – mniej niż 5,5 tys. Karta Polaka w ogóle nie wzbudziła zainteresowania w Estonii, gdzie wpłynął zaledwie 1 wniosek<sup>31</sup>. Na obszarze Federacji Rosyjskiej złożono około 1,8 tys. wniosków, a w republikach azjatyckich dawnego ZSRR ogółem 1520<sup>32</sup>. Z przytoczonego zestawienia wynika więc jasno, że Karta Polaka budzi największe zainteresowanie w krajach graniczących z Polską i przede wszystkim dotyczy ono mieszkańców byłych kresów wschodnich Polski. Na Ukrainie, Białorusi i Litwie złożonych zostało około 90 proc. wszystkich wniosków.

## OCENA I WNIOSKI

W ciągu trzech i pół roku funkcjonowania ustawy o Karcie Polaka o ten dokument potwierdzający przynależność do narodu polskiego ubiegało się nieco ponad 70 tys. mieszkańców byłego ZSRR. Biorąc pod uwagę dotychczasowe szacunki liczebności diaspory polskiej w przestrzeni proradzieckiej, mówiące o co najmniej 2 mln Polaków, liczba wniosków dotyczących Karty Polaka nie jest imponująca. Mając na uwadze, że proces przyznawania dokumentów potwierdzających polskość (oczywiście w rozumieniu przepi-

<sup>26</sup> Biuletyn z posiedzenia Komisji Łączności z Polakami za Granicą, nr 61 ..., *op.cit.*, s. 20.

<sup>27</sup> Zestawienie tabelaryczne ..., *op.cit.*

<sup>28</sup> *Ibidem*. Powody unieważnienia wniosku mogą być różne. Regulują to przepisy art. 20 ustawy. Może być to zrzeczenie się Karty, a także – gdy dokumenty załączone do wniosku o wydanie Karty zawierają nieprawdziwe dane bądź wnioskodawca nabył już obywatelstwo polskie lub otrzymał zezwolenie na osiedlenie się w Polsce, lub gdy przemawiają za tym względy obronności i bezpieczeństwa państwa, względnie wnioskodawca działał na szkodę RP.

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> *Ibidem*.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

sów ustawy<sup>33</sup>) jest procesem ciągłym i rozłożonym na lata, a także obserwując wyraźny wzrost liczby osób ubiegających się o przyznanie Karty (prawie 30 tys.) w ostatnim 1,5 roku, trudno stwierdzić ile osób w efekcie zostanie posiadaczami dokumentu. Można jednak założyć, że ta liczba będzie mniejsza od liczby Polaków rzeczywiście mieszkających na Wschodzie.

Jest kilka powodów takiego stanu rzeczy. Karta Polaka jest, o czym już wspomniano, mało atrakcyjna dla Polaków posiadających obywatelstwo Unii Europejskiej, a więc dla mieszkańców Litwy, Łotwy i Estonii. Ustawa okazała się też zupełnie nieskuteczna dla rzesz Polaków zamieszkujących Rosję, Kazachstan i inne republiki azjatyckie wchodzące niegdyś w skład ZSRR. Polacy stamtąd w większości nie posługują się językiem polskim i w związku z tym nie są w stanie zdać wymaganego w procedurze przyznawania Karty Polaka egzaminu z języka polskiego<sup>34</sup>.

Być może dodatkowym elementem utrudniającym uzyskanie Karty Polaka dla osób mieszkających w Azji są ogromne odległości, jakie trzeba pokonać, aby dostać się do polskiego konsulatu. W tym kontekście należałoby zastanowić się, czy nie zwiększyć sieci polskich placówek konsularnych (np. agencji konsularnych) na Wschodzie. A szerzej, być może należałoby rozważyć nowelizację ustawy w kierunku rezygnacji z wymogu wykazania się znajomością języka polskiego. Jak pokazuje przykład Irlandczyków, utrata języka ojczystego nie jest jednoznaczna z zatraceniem tożsamości narodowej.

Pozostając jednak w sferze rozważań dotyczących Polaków zamieszkujących Rosję i Azję – najczęściej potomków zesłańców – warto zwrócić uwagę, że dotychczasowa ustawa repatriacyjna, mimo wielu lat funkcjonowania wciąż jest mało skuteczna, a liczba Polaków, których udało się ściągnąć do ojczyzny, jest niewielka.

Ocena dotychczasowej realizacji ustawy o Karcie Polaka, oparta na liczbie wniosków składanych przez przedstawicieli polskiej diaspory ze Wschodu o potwierdzenie przynależności do narodu polskiego, nasuwa następujące pytanie: czy w rzeczywistości liczba Polaków czujących głęboki związek z polskością w wymiarze tożsamościowym, obyczajowym czy, szerzej, cywilizacyjnym nie jest mniejsza niż dotychczas szacowana? Być może Polacy w RP nie zdawali sobie dotąd w pełni sprawy z tego, jak silne zaszły

<sup>33</sup> Artykuł 7 ust. 1 ustawy o Karcie Polaka, *op.cit.*

<sup>34</sup> Problem ten występuje również, choć w mniejszym stopniu, na Białorusi i Ukrainie.

na Wschodzie procesy depolonizacyjne? Analiza realizacji ustawy daje na to smutną odpowiedź. Polaków jest zapewne mniej niż szacowano.

Korzyści wynikające z ustawy mają konkretny wymiar ekonomiczny. Dotyczy to możliwości legalnego pobytu i podejmowania pracy oraz nauki na terytorium Polski. W efekcie dla niektórych posiadaczy Karty Polaka te wymienione wyżej elementy mogą stać się w przyszłości istotnymi przesłankami do ubiegania się o polskie obywatelstwo. Mając na uwadze pogłębiającą się zapaść demograficzną Polski i znaczny odpływ młodych Polaków za granicę, należy – zdaniem autora – rozważyć kwestię, czy w przyszłości to Polacy ze Wschodu nie będą wypełniać luki na rodzimym rynku pracy, tworzyć produkt krajowy i budować swą pracą zamożność państwa. Powstaje, rzecz jasna, pytanie: czy i w jakim stopniu będą oni w stanie zastąpić Polaków, którzy postanowili pozostać na stałe w krajach zachodniej Europy?

# Technologie i techniki satelitarne: szansa rozwoju dla Polski

CZESŁAW JUŻWIK

Obserwując problemy, jakie napotyka rozwój sektora kosmicznego w Polsce, można odnieść wrażenie, że świadomość znaczenia wykorzystania przestrzeni kosmicznej jako czynnika stymulującego postęp cywilizacyjny, jest wśród polskich decydentów ograniczona. Tymczasem na świecie trwa niezwykle dynamiczny rozwój rynku produktów i usług satelitarnych, którego obroty sięgają setek miliardów euro. Efektywne wykorzystanie polskiego potencjału naukowo-badawczego i przemysłowego w dziedzinie technologii i technik satelitarnych wymaga zintegrowanego podejścia zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i w ramach Unii Europejskiej. Potrzebne są strategia, adekwatny budżet i skuteczna koordynacja działań.

21 października 2011 r. z portu kosmicznego, znajdującego się nie- daleko miejscowości Kourou w Gujanie Francuskiej, zostały wyniesione w przestrzeń kosmiczną dwa satelity europejskiego systemu nawigacji satelitarnej Galileo<sup>1</sup>. Jest to najbardziej zaawansowany program satelitarny Unii Europejskiej, zaprojektowany i wdrażany przez Europejską Agencję Kosmiczną<sup>2</sup> (European Space Agency, ESA), w porozumieniu z Komisją Europejską.

Umieszczenie na orbicie okołoziemskiej satelitów Galileo ma dla Europy znaczenie historyczne i jest zarazem krokiem w kierunku uniezależnienia

---

<sup>1</sup> Galileo to europejski odpowiednik amerykańskiego systemu nawigacji satelitarnej GPS. Doce- lowo Galileo będzie wykorzystywał 30 satelitów (27 operacyjnych i 3 zapasowe), umieszczonych na 3 orbitach na wysokości 23 222 km nad powierzchnią Ziemi. System ma osiągnąć zdolność ope- racyjną po 2014 r. Centrum Badań Kosmicznych Polskiej Akademii Nauk bierze udział w pracach nad skalą czasu systemu Galileo i w konstruowaniu odbiorników systemu czasu, [http://www.esa.int/ esaNA/galileo.html](http://www.esa.int/esaNA/galileo.html) (dostęp: 2 listopada 2011 r.).

<sup>2</sup> Europejska Agencja Kosmiczna została utworzona w 1975 r. w celu koordynacji europejskich programów kosmicznych i zarządzania potencjałem przemysłu kosmicznego państw Europy. Do ESA należy 18 krajów. Dodatkowo, 20 stycznia 2011 r. umowę akcesyjną podpisała Rumunia. Polska, Wę- gry, Estonia i Słowenia mają status krajów współpracujących z ESA. Agencja zatrudnia ok. 2,2 tys. osób, a jej budżet w 2011 r. wyniósł ok. 3,994 mld euro, [http://www.esa.int/SPECIALS/About\\_ESA/ SEMW16ARRIF\\_0.html](http://www.esa.int/SPECIALS/About_ESA/ SEMW16ARRIF_0.html) (dostęp: 24 lutego 2011 r.).



się od Stanów Zjednoczonych w zakresie dostępu do usług satelitarnych. Centrum Kosmiczne w Gujanie Francuskiej<sup>3</sup> (Centre Spatial Guyanais, CSG) istniejące od 1964 r. stanowi co prawda własność Republiki Francuskiej, ale Europejska Agencja Kosmiczna od momentu powstania korzysta z prawa do jego współużytkowania. Obecnie ESA finansuje 2/3 rocznego budżetu CSG, a ostatnio pokryła również koszty dostosowania wyrzutni w Kourou do rosyjskich rakiet Sojuz. Taka właśnie rakieta została użyta do umieszczenia w przestrzeni satelitów Galileo. W przyszłości ESA będzie wykorzystywała francuskie rakiety Ariane nowej generacji.

Polskie Ministerstwo Infrastruktury oraz Centrum Badań Kosmicznych Polskiej Akademii Nauk (CBK PAN) zorganizowały 20 października br. konferencję pt. „Start Galileo”, poświęconą temu historycznemu wydarzeniu<sup>4</sup>. Jej punktem kulminacyjnym miała być transmisja z wystrzelenia rakiety Sojuz z Kourou, ale jednodniowe opóźnienie startu (co nie jest niczym wyjątkowym w przypadku tak złożonego przedsięwzięcia dotyczącego przestrzeni kosmicznej) uniemożliwiło uwieńczenie spotkania tym akcentem.

Galileo to jeden z konkretnych przykładów na to, że Unia Europejska aktywnie angażuje się w trwający proces eksploracji przestrzeni kosmicznej i praktycznego wykorzystania dorobku tych starań. Znaczenie, jakie UE przywiązuje do polityki kosmicznej, odzwierciedla artykuł 189 traktatu lizbońskiego, mówiący o prowadzeniu wspólnej europejskiej polityki dotyczącej przestrzeni kosmicznej i wręcz obligujący Radę i Parlament Europejski do „ustanowienia niezbędnych środków, które mogą przybrać postać europejskiego programu kosmicznego”<sup>5</sup>. Warto podkreślić, że Unia Europejska uznaje sektor kosmiczny za jeden z kluczowych obszarów realizacji strategii „Europa 2020” oraz za istotny element w wielu innych obszarach, w tym polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Tymczasem można odnieść wrażenie, że w Polsce etap zainteresowania „podbojem” kosmosu, kojarzony głównie z fazą załogowych lotów kosmicznych, przeszedł do historii, a publiczne wypowiedzi nawiązujące do możli-

<sup>3</sup> Kourou zostało wybrane na lokalizację CSG spośród 14 propozycji, ze względu na unikatowe położenie zaledwie 500 km na północ od równika. Ułatwia ono osiągnięcie orbity geostacjonarnej, a równikowa rotacja Ziemi zwiększa o 400 m/sek. prędkość osiąganą przez rakiety nośne, co pozwala oszczędzać paliwo i przedłużać żywotność satelitów, [http://www.esa.int/esaMI/Launchers\\_Europe\\_s\\_Spaceport/](http://www.esa.int/esaMI/Launchers_Europe_s_Spaceport/) (dostęp: 2 listopada 2011 r.).

<sup>4</sup> <http://www.cbk.waw.pl/images/stories/aktualnosci/2011/041111/raportstartgalileo.pdf> (dostęp: 4 listopada 2011 r.).

<sup>5</sup> *Plan działań na rzecz rozwoju technologii kosmicznych i wykorzystania systemów satelitarnych w Polsce*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, grudzień 2010 r., s. 11.

wej roli Polski w praktycznym wykorzystaniu przestrzeni kosmicznej nie są traktowane poważnie. Sprawy przestrzeni kosmicznej uważane są za temat niszowy, interesujący jedynie wąską grupę specjalistów.

W pierwszej połowie 2011 r. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego przeprowadziło szereg konsultacji z udziałem przedstawicieli instytucji odgrywających kluczową rolę w kształtowaniu sektora kosmicznego w Polsce. Ustalenia z tych spotkań zostały wykorzystane do sporządzenia w lipcu 2011 r. raportu dla prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na temat uwarunkowań funkcjonowania i perspektyw rozwoju polskiego sektora kosmicznego. Raport podkreśla szczególne znaczenie wykorzystania przestrzeni kosmicznej w sferze innowacyjności, postępu naukowego, rozwoju gospodarczego (zwłaszcza w obszarze nowych technologii) oraz budowy społeczeństwa opartego na wiedzy. Zwraca uwagę na rolę technik satelitarnych w obszarze bezpieczeństwa i obronności oraz charakteryzuje potencjał i problemy sektora kosmicznego w Polsce, zwłaszcza w odniesieniu do udziału w europejskich i światowych projektach kosmicznych.

Wieloletnie niedowartościowanie polskiego sektora kosmicznego, znajdujące wyraz w nikłym uwzględnianiu go w strategiach rozwojowych, niewystarczającym wsparciu finansowym i braku zintegrowanego podejścia, spowodowało, że nawet kraje o zdecydowanie mniejszych możliwościach i zasobach, np. Republika Czeska czy Rumunia, efektywniej wykorzystują swój potencjał w tym obszarze. Działania podejmowane z ogromnym poświęceniem i zaangażowaniem przez pasjonatów, naukowców oraz wiele instytucji zajmujących się problematyką polskiego sektora kosmicznego okazały się niewystarczająco skuteczne wobec piętrzących się barier biurokratycznych. Polski nie stać na dalsze ignorowanie szansy dla rozwoju gospodarczego i społecznego, jaką daje udział w europejskich i światowych projektach wykorzystujących technologie kosmiczne i systemy satelitarne. Potencjalne straty i zacofanie w obszarach nauki, gospodarki, jakości życia społecznego czy obronności, będące prawdopodobnymi następstwami takiego podejścia, mogą się okazać naprawdę znaczące.

## WIELOWYMIAROWE ZNACZENIE SEKTORA KOSMICZNEGO

Sektor kosmiczny stanowi jeden z najbardziej zaawansowanych technologicznie i dynamicznie rozwijających się obszarów ludzkiej działalności, o trudnym do przecenienia potencjale innowacyjnym i rozwojowym.

**Tabela 1.** Wybrane przykłady zastosowania technik satelitarnych

| ŁĄCZNOŚĆ                                    | NAWIGACJA                 | OBSERWACJA  |
|---|---------------------------|---|
| Telewizja, sieci kablowe, platformy cyfrowe | Nawigacja drogowa         | Kartografia, meteorologia, oceanografia   |
| Sieci szerokopasmowe                        | Usługi lokalizacyjne      | Monitorowanie lądów i ocena zmian klimatycznych                                   |
| Dostęp do internetu                         | Zarządzanie flotą, ruchem | Planowanie przestrzenne   |
| Telefonia satelitarna                       | Rolnictwo precyzyjne      | Serwisy internetowe   |
| Radio satelitarne                           | Geodezja                  | Zasoby naturalne  |
| Łączność wojskowa                           | Badania naukowe           | Katastrofy żywiłowe   |
| Łączność lotnicza i morska                  | Monitoring ładunków       | Działania wojskowe: rozpoznanie, monitoring                                       |
| Łączność w ruchu                            | Żegluga, kolej, lotnictwo | Systemy Informacji Geograficznej ( <i>Geographical Information Systems, GIS</i> ) |
| Telemedycyna                                | Transport                 |   |
| Profesjonalny przesył wideo                 | Wojsko                    |   |
| Transmisje multimedialne                    | Służby publiczne          |   |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Planu działań na rzecz rozwoju [...]*, *op.cit.*, s. 6.

Zgodnie z popularną klasyfikacją, obejmuje on tzw. segment *upstream* (urządzenia w przestrzeni kosmicznej) oraz *downstream* (infrastruktura naziemna oraz usługi wykorzystujące techniki satelitarne). Na całym świecie systematycznie rośnie zapotrzebowanie na produkty i usługi satelitarne, zarówno ze strony sektora publicznego, jak i komercyjnego, w trzech podstawowych obszarach zastosowań: telekomunikacji, nawigacji satelitarnej oraz użytkowej obserwacji Ziemi (Tabela 1). Własne programy kosmiczne z powodzeniem realizują wschodzące potęgę – Chiny i Indie, ale nie tylko one.

Mamy do czynienia ze swoistym sprzężeniem zwrotnym: badania nad wykorzystaniem przestrzeni kosmicznej przyczyniają się do powstawania wachlarza szeroko dostępnych produktów i usług satelitarnych, z kolei zapotrzebowanie na te usługi stanowi jeden z czynników stymulujących dalszą eksplorację przestrzeni kosmicznej.

Usługi satelitarne to relatywnie nowy obszar ściśle związany z działalnością kosmiczną. Ich powszechna dzisiaj dostępność powoduje, że zwykle nie zdajemy sobie sprawy, iż korzystamy z technik i technologii kosmicznych. Nie zastanawiamy się nad, tym używając nawigacji satelitarnej, oglądając telewizję czy surfując w wirtualnej przestrzeni internetu – instrumentu komunikacji i transformacji społecznej o niespotykanej dotychczas sile oddziaływania. Nawet teflonowe patelnie czy wszechobecne „rzepy” tak bar-

dzo spowszedniały, że nikt nie myśli o nich w kategoriach kosmicznych technologii, które trafiły „pod strzechy”.

Ludzkość nie miałaby możliwości korzystania z tych wszystkich zdobyczy nauki i techniki, gdyby nie postęp w badaniach naukowych Ziemi i przestrzeni kosmicznej oraz bezzałogowej i załogowej eksploracji kosmosu. Dziedziny te w dalszym ciągu stanowią ważny element długofalowych planów zarówno amerykańskiej Narodowej Agencji Aeronautyki i Przestrzeni Kosmicznej (National Aeronautics and Space Administration, NASA), jak i Europejskiej Agencji Kosmicznej oraz wielu narodowych agencji innych państw, zaangażowanych w programy kosmiczne. Potwierdził to niedawno dyrektor Centrum Badawczego NASA Ames gen. Simon P. Worden podczas warsztatów poświęconych psychofizjologicznym aspektom bezpieczeństwa operacji w przestrzeni powietrznej, które zostały zorganizowane w Warszawie 16 i 17 września 2011 r. przez Wojskowy Instytut Medycyny Lotniczej i NASA<sup>6</sup>.

## TECHNOLOGIE SATELITARNE W OBSZARZE OBRONNOŚCI

Wykorzystanie informacji satelitarnych ma kluczowe znaczenie w zastosowaniach militarnych. Jak dobitnie pokazały działania prowadzone przez Sojusz Północnoatlantycki na podstawie mandatu Rady Bezpieczeństwa ONZ w Libii, zobrazenie satelitarne staje się coraz ważniejszym elementem zapewnienia przewagi informacyjnej, a co za tym idzie – budowania przewagi strategicznej<sup>7</sup>.

Dostęp do danych z satelitarnej obserwacji Ziemi, w połączeniu z komputerowymi technikami ich przetwarzania, analizy i interpretacji, pozwala monitorować prawie wszystkie ruchy przeciwnika. Umożliwia dynamiczne określanie położenia i śledzenie aktywności jego systemów uzbrojenia. Czas propagacji (opóźnienia) – wpływający od momentu uzyskania informacji przez satelitę do zaplanowania i przeprowadzenia np. ataku powietrznego na wybrany cel – wynosi dziś średnio 12 godzin. W szczególnie sprzyjających warunkach, gdy analizie poddawany jest konkretny obszar znajdujący się

<sup>6</sup> <http://www.aon.edu.pl/pl/component/content/article/187-wydarzenia/1626-warsztaty-tematyczne-wiml-nasa-workshop-2011> (dostęp: 23 września 2011 r.).

<sup>7</sup> „Stany Zjednoczone udostępniły nieocenione zdolności w zakresie wywiadu i rozpoznania, nie wspominając o unikalnych zdolnościach satelitarnych” – brygadier Ben Barry, International Institute for Strategic Studies (IISS), <http://www.iiss.org/whats-new/iiss-in-the-press/october-2011/nato-winds-down-libyan-war-effort-after-26000-air-missions/> (dostęp: 21 października 2011 r.).

akurat w zasięgu satelitów, możliwe jest uzyskanie efektu działania w czasie rzeczywistym, tzn. wojsko może realizować zadania dysponując informacjami satelitarnymi o rzeczywistych ruchach przeciwnika w danym momencie. Dzisiaj problemem nie jest brak informacji, ale ich nadmiar, stwarzający wyzwanie dla mocy obliczeniowej analizujących je komputerów. Moc obliczeniowa procesorów rośnie w zawrotnym tempie i Dowództwo Transformacji Sojuszu Północnoatlantyckiego prognozuje, że wkrótce przestanie ona stanowić realne ograniczenie<sup>8</sup>. Korzystanie z informacji satelitarnych będzie więc jeszcze łatwiejsze. Ocenia się, że siły zbrojne wykorzystujące techniki satelitarne na polu walki przedstawiają 2,5-krotnie większą wartość bojową w porównaniu z siłami działającymi konwencjonalnie.

Bez nawigacji satelitarnej nie byłoby możliwe użycie broni precyzyjnego rażenia, zaawansowane naprowadzanie rakiet, samolotów, bezzałogowców oraz zarządzanie zatłoczoną przestrzenią powietrzną na miarę potrzeb XXI wieku (ogromna liczba obiektów poruszających się z dużymi prędkościami, na różnych wysokościach, we wszystkich możliwych kierunkach).

Wykorzystanie satelitów ma kluczowe znaczenie dla programu obrony przeciwrakietowej – jednego z najbardziej zaawansowanych technologicznie projektów NATO. Siły powietrzne, które nie mają możliwości korzystania w czasie rzeczywistym z nawigacji i łączności satelitarnej, nie mają żadnych szans w konfrontacji z posiadającym je przeciwnikiem. Trudno też przecenić rolę informacji satelitarnych w działaniach marynarki wojennej na rozległych akwenach morskich.

Strategiczne znaczenie posiadania satelitów o przeznaczeniu wojskowym stworzyło zapotrzebowanie na rozwój zdolności do ich przechwytywania i niszczenia, równoznacznego z „oślepieniem” przeciwnika. Wymaga to jednak potencjału i zaawansowanych rozwiązań technicznych, analogicznych do tych, które są niezbędne do umieszczenia satelity na orbicie. Takimi możliwościami dysponuje na razie wąska grupa państw.

Perspektywicznym obszarem walki informacyjnej ma szansę stać się systemowa dezinformacja przeciwnika, polegająca na wprowadzeniu do jego zautomatyzowanych systemów dowodzenia fałszywych informacji satelitarnych. Taka operacja umożliwiłaby manipulowanie działaniami sił przeciwnika, skierowanie ich w zasadzkę, a nawet wykorzystanie ich do wsparcia własnych działań.

<sup>8</sup> Wystąpienie przedstawiciela Połączonego Dowództwa Transformacji NATO na konferencji planowania obronnego zorganizowanej przez Departament Transformacji MON 3-4 listopada 2010 r., [http://www.dt.wp.mil.pl/plik/file/Panel\\_I\\_04\\_Bretherton\\_TT-6714\\_LTRB\\_PP\\_EXPORT\\_26OCT2010.pdf](http://www.dt.wp.mil.pl/plik/file/Panel_I_04_Bretherton_TT-6714_LTRB_PP_EXPORT_26OCT2010.pdf) (dostęp: 10 października 2011 r.).

W warunkach ofensywnego wykorzystania cyberprzestrzeni posiadanie w tym celu własnych satelitów nie wydaje się warunkiem koniecznym – teoretycznie powinna wystarczyć zdolność do przechwytywania i modyfikowania transmisji danych satelitarnych przeciwnika. Chociaż ochrona przesyłu danych z wykorzystaniem zaawansowanych technik kryptograficznych jest jednym z priorytetów sił zbrojnych, zdarzają się tak spektakularne incydenty wycieku niejawnych informacji, jak w przypadku amerykańskich bezzałogowców „Predator”, wykorzystywanych m.in. w Afganistanie<sup>9</sup>. Z powodu luk w systemie zabezpieczeń Talibowie przechwytywali transmisje danych „Predatorów”, posługując się programami powszechnie dostępnymi w internecie.

Polskie Ministerstwo Obrony Narodowej również stara się zapewnić możliwość korzystania z satelitarnego rozpoznania obrazowego przez Siły Zbrojne RP (SZ RP). Z punktu widzenia SZ RP, ważny jest wysoki poziom szczegółowości zobrazowań, ich szybka dostępność, możliwość prowadzenia obserwacji w dzień i w nocy oraz poufność dostępu do danych satelitarnych. W ocenie MON, własny narodowy system satelitarny byłby pożądanym, ale zbyt kosztownym. Opcja ta byłaby warta rozważenia, gdyby pojawiły się możliwości budowy narodowego satelity w ramach programu o odrębnej ścieżce finansowania, niezależnej od poszczególnych resortów. Dlatego zdecydowano się na udział w międzynarodowym programie *Multinational Space-based Imaging System* (MUSIS)<sup>10</sup>. W celu zapewnienia siłom zbrojnym zdolności do przetwarzania, analizy i interpretacji danych obrazowych MON postanowiło również utworzyć Ośrodek Analiz Obrazowych. Dodatkowo współpracuje z Europejską Agencją Obrony (European Defence Agency, EDA) w realizacji szeregu specjalistycznych projektów.

## WYMIAR KOMERCYJNY

Przychody sektora kosmicznego na świecie osiągnęły w 2010 r. sumę 276,52 mld dolarów<sup>11</sup>, przy czym przychody generowane przez same tylko satelity telekomunikacyjne są trzydzieści razy większe niż koszty budowy

<sup>9</sup> *Kogo bije dron?*, „Polityka”, nr 42 (2778), 16 października 2010 r., <http://archiwum.polityka.pl/art/kogo-bije-dron,429484.html> (dostęp: 11 października 2011 r.).

<sup>10</sup> M. Pielach, *EDA się przyda*, „Polska Zbrojna”, nr 3/2011, 14 stycznia 2011 r., [http://polska-zbrojna.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10964&Itemid=135](http://polska-zbrojna.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=10964&Itemid=135) (dostęp: 28 stycznia 2011 r.).

<sup>11</sup> *The Space Report 2011*, Space Foundation, USA, s. 3, [http://www.thespacereport.org/tsr\\_tour.html](http://www.thespacereport.org/tsr_tour.html) (dostęp: 25 października 2011 r.).

i umieszczenia ich na orbicie. Średni zwrot nakładów w innych obszarach następuje w proporcji 1 do 4,6. Technologie kosmiczne znajdują szerokie zastosowania komercyjne, stymulując rozwój technologiczny i postęp w innych dziedzinach. Unia Europejska inwestuje rocznie ok. 700 mln euro w projekty kosmiczne. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, Polska, przy 2,5-procentowym udziale w ogólnym budżecie unijnym, współfinansuje programy kosmiczne na poziomie ok. 17,5 mln euro rocznie. Ponieważ duże programy kosmiczne wymagają znaczących nakładów inwestycyjnych, a zyski są odłożone w czasie, większość projektów realizowana jest w ramach współpracy większej liczby podmiotów, koordynowanej przez wyspecjalizowane agencje międzynarodowe, np. ESA.

Polska od 2007 r. uczestniczy w programie ESA dla europejskich państw współpracujących (*Plan for European Cooperating States*, PECS), a i to przy minimalnym poziomie finansowania (roczna składka obowiązkowa dla Polski to ok. 1,2 mln euro). Jednak już nawet taka formuła włączenia się w tę inicjatywę stworzyła polskim przedsiębiorstwom możliwość ubiegania się na równych prawach o kontrakty na europejskim rynku kosmicznym, współdziałał w wykorzystaniu i rozwijaniu nowych technologii oraz zdobywanie cennych doświadczeń.

## POLSKI SEKTOR KOSMICZNY

Chociaż dla wielu sceptyków zabrzmiało to jak echo propagandy sukcesu, Polska posiada dość znaczący potencjał naukowo-techniczny i przemysłowy w dziedzinie technologii i technik satelitarnych. Głównym mankamentem jest brak systemowych rozwiązań umożliwiających jego integrację. Polska dysponuje stosunkowo dobrze rozwiniętą bazą naukową i wykształconą kadrą. Dodatkowo niższe niż w wysokorozwiniętych krajach koszty pracy powodują, że polskie oferty mają realne szanse w rywalizacji o kontrakty w sektorze kosmicznym. Technologie kosmiczne rozwijane w Centrum Badań Kosmicznych PAN (CBK) w Warszawie, Instytucie Fizyki w Krakowie, jak również w szeregu innych polskich uczelni technicznych i instytutów badawczych zaowocowały w ostatnich latach umieszczeniem w przestrzeni kosmicznej ok. 70 instrumentów i urządzeń skonstruowanych w Polsce. Naukowcy pragną przejść od budowy instrumentów i podsystemów do kolejnego etapu – budowy satelitów. CBK podjęło wyzwanie zbudowania dwóch pierwszych, ważących ok. pięciu kilogramów nanosatelitów, w ra-

mach programu BRITE<sup>12</sup>. Istnieją możliwości konstruowania w nieodległej przyszłości platform o masie do 150 kg, na których można instalować przyrządy optyczne wysokiej rozdzielczości.

Dynamicznie rozwija się rynek urządzeń nawigacji satelitarnej wraz z towarzyszącym mu rynkiem nowoczesnego oprogramowania. Duży potencjał ma segment satelitarnego dostępu do szerokopasmowego internetu dla obszarów wiejskich i trudno dostępnych. Jest to ważny aspekt rozwoju cywilizacyjnego.

Jak ocenia Ministerstwo Gospodarki, w Polsce sektor kosmiczny obejmuje łącznie kilka ośrodków naukowych, kilkanaście grup badawczych na wyższych uczelniach oraz kilkadziesiąt małych i średnich przedsiębiorstw<sup>13</sup>.

Szkoda, że właściwi decydenci dotychczas nie dostrzegali korzyści płynących z większego zaangażowania polskiego potencjału w europejską działalność kosmiczną, jako jednego z mechanizmów rozwojowych.

Podział kompetencji w obszarze sektora kosmicznego nacechowany jest syndromem „Polski resortowej”:

- Ministerstwo Gospodarki odpowiada za współpracę z ESA;
- Ministerstwo Obrony Narodowej – za współpracę z EDA;
- Ministerstwo Infrastruktury – za program Galileo<sup>14</sup>;
- Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego – za Europejski Program Obserwacji Ziemi (*Global Monitoring for Environment and Security, GMES*)<sup>15</sup>.

Według szacunków Ministerstwa Gospodarki<sup>16</sup>, w latach 2007-2013 Polska zainwestuje łącznie (w znacznym stopniu obligatoryjnie) ok. 122,5 mln euro

<sup>12</sup> BRITE (BRight-star Target Explorer Constellation) – międzynarodowy projekt budowy grupy sześciu nanosatelitów, przeznaczonych do pomiarów fotometrycznych kilkuset najjaśniejszych gwiazd na niebie z orbity o wysokości 800 km. W ramach programu BRITE-PL w przestrzeni kosmicznej zostaną umieszczone 2 polskie naukowe nanosatelite, zaprojektowane i wykonane wspólnie przez Centrum Badań Kosmicznych PAN i Centrum Astronomiczne im. Mikołaja Kopernika PAN. Będą to „Lem” (2012 r.) i „Heweliusz” (ok. 2013 r.), <http://www.brite-pl.pl/pliki/main.htm> (dostęp: 25 października 2011 r.).

<sup>13</sup> *Plan działań na rzecz rozwoju ...*, *op.cit.*, s. 13.

<sup>14</sup> Polska przez składkę do UE zainwestowała w Galileo 87 mln euro (2,5 proc. całości kosztów). Zwrotnie uzyskano dotychczas ok. 0,7 mln euro. Ponieważ Polska nie jest członkiem ESA, nie dotyczy jej „geograficzny” zwrot nakładów przez kontrakty.

<sup>15</sup> GMES – program obserwacji Ziemi z kosmosu dla potrzeb ochrony środowiska i bezpieczeństwa publicznego. Faza przedoperacyjna: lata 2011-2013, operacyjna – od 2014 r. W 2011 r. zostaną rozstrzygnięte kwestie zarządzania programem, podział ról i odpowiedzialności. Strategicznie programem kieruje Komisja Europejska, ESA odpowiada za segment kosmiczny, a Europejska Agencja Środowiska (EEA) – za dane naziemne.

<sup>16</sup> *Plan działań na rzecz rozwoju ...*, *op.cit.*



w europejskie projekty kosmiczne, uzyskując zwrotnie zaledwie 3,95 mln euro, czyli pozostając w praktyce płatnikiem netto. Jest to uboczny, ale dolegliwy efekt pozostawiania poza strukturami ESA.

Według zasadniczo zgodnej opinii środowiska reprezentującego sektor kosmiczny, potwierdzonej w trakcie spotkań w BBN, główne przyczyny takiego stanu rzeczy to brak spójnej, ponadresortowej strategii działania, bariery organizacyjne (brak krajowej instytucji koordynującej, swoistej „polskiej agencji kosmicznej”) oraz niewystarczające nakłady finansowe na wspieranie sektora kosmicznego. Wspólnym mianownikiem tym mankamentów wydaje się brak zrozumienia wagi problemu i woli politycznej stosownych władz.

### PRÓBY INICJATYW „NAPRAWCZYCH”

W Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego przez kilka lat funkcjonował zespół do spraw przestrzeni kosmicznej, który koncentrował się na naukowych aspektach działalności kosmicznej. Ku zaskoczeniu członków zespołu, został on rozwiązany 19 marca 2009 r. bez racjonalnego uzasadnienia.

12 października 2001 r. decyzją nr 19/2001 prezesa Polskiej Akademii Nauk utworzone zostało polskie biuro do spraw przestrzeni kosmicznej<sup>17</sup>. Była to mała, autonomiczna jednostka, usytuowana przy Centrum Badań Kosmicznych PAN. Biuro zapewniało wsparcie merytoryczne działaniom administracji publicznej w zakresie polityki kosmicznej (m.in. wnosząc wkład w opracowywanie polskich stanowisk i instrukcji negocjacyjnych na spotkania organów UE różnego szczebla), prowadziło prace analityczne, utrzymywało kontakty robocze z Europejską Agencją Kosmiczną oraz uczestniczyło w negocjacjach dotyczących przystąpienia Polski do programu PECS. Pełniło również funkcję polskiego punktu kontaktowego dla programów kosmicznych Unii Europejskiej: GMES i Galileo, skupiając działania informacyjne, doradcze i wspierające w jednym ośrodku. Niestety, utworzenie biura było inicjatywą własną grupy entuzjastów kosmosu, którzy dzięki swoim staraniom zdobyli dotację Unii Europejskiej. Grant miał charakter celowy i wraz z jego wyczerpaniem wygaszono działalność biura.

Wiele cennych inicjatyw i skutecznych działań podejmował sejmowy zespół do spraw wykorzystania przestrzeni kosmicznej, który przez interpelacje

<sup>17</sup> <http://www.kosmos.gov.pl/index.php?link=78> (dostęp: 6 kwietnia 2011 r.).

poselskie<sup>18</sup>, dezyderaty, aktywność w Sejmie, jak również prezentowanie polskiego stanowiska na forum Europejskiej Konferencji Międzyparlamentarnej do spraw Kosmosu (European Interparliamentary Space Conference, EISC) starał się doprowadzić do uznania działalności kosmicznej, zgodnie z polityką UE, za jeden z priorytetów państwa.

Inicjatywy promujące i wspierające polską działalność kosmiczną podejmowało samodzielnie wiele instytucji i ośrodków naukowych, a także indywidualni eksperci–pasjonaci.

Jednym z ważniejszych kroków, zmierzających do uporządkowania problematyki polskiego sektora kosmicznego, było opracowanie w czerwcu 2010 r. przez międzyresortowy zespół roboczy, powołany przez Ministerstwo Gospodarki (MG)<sup>19</sup>, przywoływanego już tutaj „Planu działań na rzecz rozwoju technologii kosmicznych i wykorzystania systemów satelitarnych w Polsce”, zmodyfikowanego w grudniu 2010 r.

W planie nakreślono zasadnicze cele działalności sektora kosmicznego i warunki ich osiągnięcia<sup>20</sup>:

- spowodowanie wzrostu innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw przez rozwój i wdrażanie zaawansowanych technologii i technik satelitarnych oraz wspieranie współpracy między sektorem badawczo-rozwojowym i przemysłowym;
- zwiększanie sprawności i efektywności działania administracji publicznej przez rozwój i wdrażanie rozwiązań opartych na technikach satelitarnych, umożliwiających bardziej efektywne wykorzystanie posiadanych zasobów i infrastruktury;
- zaspokajanie potrzeb bezpieczeństwa narodowego przez wykorzystanie dostępnych instrumentów i rozwój autonomicznego potencjału w wybranych obszarach.

Warunkiem koniecznym do osiągnięcia tych celów, w ocenie międzyresortowego zespołu robczego, jest:

<sup>18</sup> Poseł T. Sławcki, interpelacja nr 13896 do Prezesa Rady Ministrów w sprawie globalnego systemu nawigacji satelitarnej o nazwie Galileo, 6 stycznia 2010 r., <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/3219403F> (dostęp: 20 maja 2011 r.).

<sup>19</sup> Zespół składał się z przedstawicieli ministerstw: nauki i szkolnictwa wyższego, infrastruktury, obrony narodowej, spraw wewnętrznych i administracji, spraw zagranicznych, środowiska, sportu i turystyki, a także reprezentantów Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii oraz Centrum Badań Kosmicznych PAN, jak również zaproszonych ekspertów.

<sup>20</sup> *Plan działań na rzecz rozwoju ...*, *op.cit.*

- dalszy rozwój współpracy z Europejską Agencją Kosmiczną, a w szczególności, uzyskanie pełnego członkostwa Polski w ESA;
- udział Polski w projektach Europejskiej Agencji Obrony;
- dalszy udział Polski w programach unijnych, takich jak: Galileo, GMES<sup>21</sup>, system informacji o sytuacji w przestrzeni kosmicznej (*Space Situation Awareness, SSA*)<sup>22</sup>, BRITE;
- utworzenie struktury organizacyjnej koordynującej polską działalność kosmiczną (biura lub agencji);
- opracowanie i wdrożenie krajowego programu dotyczącego sektora kosmicznego (polskiej „strategii kosmicznej”).

Postulaty te są zgodne z tezami dezyderatu nr 11/5 komisji edukacji, nauki i młodzieży oraz komisji gospodarki Sejmu RP w sprawie przystąpienia Polski do Europejskiej Agencji Kosmicznej, uchwalonego 23 czerwca 2010 r.<sup>23</sup>

Ich realizacja wymaga zapewnienia odpowiedniego, stałego poziomu finansowania działalności sektora kosmicznego. Paradoksalnie, przeznaczenie większych kwot na działalność kosmiczną, w tym przede wszystkim członkostwo w ESA, umożliwiłoby Polsce zwiększenie zysków z tej działalności oraz zwrot większości i tak już ponoszonych nakładów.

## FINANSOWE UWARUNKOWANIA CZŁONKOSTWA W ESA

Nawet dotychczasowe mocarstwa kosmiczne, takie jak Stany Zjednoczone czy Federacja Rosyjska, poszukują możliwości dzielenia się kosztami eksploracji kosmosu. Polska, stając się członkiem ESA, również może (z zachowaniem właściwych proporcji) zapewnić sobie uczestnictwo w europejskich programach kosmicznych i uzyskiwanie większych efektów przy mniejszych nakładach finansowych. Pozostając poza ESA, Polska zachowa status usługobiorcy, niemającego trwałych gwarancji zaspokojenia potrzeb w sferze produktów i usług satelitarnych w przyszłości.

<sup>21</sup> Polska wygrała konkurs na nazwę systemu GMES – „COPERNICUS” (pisownia łacińska). Jednak Komisja Europejska skłania się ku pisowni niemieckiej. Sprawa ma dla Polski znaczenie prestiżowe. Nazwa będzie umieszczana na wszystkich urządzeniach systemu. Dotychczasowe starania o korzystne dla Polski rozstrzygnięcie pozostają nieskuteczne.

<sup>22</sup> SSA – system ostrzegania przed zagrożeniami z kosmosu. Jego zadaniem będzie ostrzeganie przed zagrożeniami dla infrastruktury satelitarnej (i Ziemi) pochodzącymi ze środowiska kosmicznego, np. nadmiernym promieniowaniem czy asteroidami.

<sup>23</sup> <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/5F1C822E> (dostęp: 14 maja 2011 r.).

Na koszty przystąpienia do ESA składa się opłata akcesyjna (wykupienie udziału w infrastrukturze kosmicznej ESA, tworzonej od wielu lat przez dotychczasowych jej członków), roczna składka podstawowa oraz fakultatywna składka operacyjna, przeznaczona na dodatkowe programy stymulujące gospodarkę, która zależy od decyzji władz krajowych. Łącznie na ten cel potrzeba 25-30 mln euro<sup>24</sup>.

W przypadku składek członkowskich obowiązuje tzw. zwrot geograficzny – każdy kraj otrzymuje zwrot nakładów w ramach zawartych kontraktów, pomniejszony o 5 proc. kosztów operacyjnych. W praktyce minimum 80–90 proc. składki „wraca” do opłacającego ją członka ESA. Dobre kontrakty stwarzają perspektywę dodatkowych dochodów, zwielfokrotniając stopę zwrotu nakładów. Przez pierwszych pięć lat nowi członkowie objęci są specjalnym programem pomocowym, ułatwiającym efektywne współuczestniczenie w realizacji projektów unijnych.

12 stycznia 2011 r. Senat RP przyjął poprawkę dotyczącą zwiększenia składki PECS<sup>25</sup> o 15 mln zł w roku budżetowym 2011 (przesunięcie niewykorzystanych środków z działu nauka – współpraca zagraniczna do działu gospodarka). Poprawka nie tylko zapewniła finansowanie programu PECS w 2011 r., ale pozwoliła uruchomić pewną liczbę kontraktów przyznanych Polsce wcześniej, a zamrożonych właśnie ze względu na brak środków finansowych. Był to ważny sygnał dla ESA, że Polska gotowa jest finansować swoje przyszłe członkostwo na wymaganym poziomie.

5 kwietnia 2011 r. sekretarz generalny Komisji Europejskiej skierował do sekretarza generalnego Rady Unii Europejskiej komunikat<sup>26</sup> przypominający członkom UE, że działalność kosmiczna oraz usługi i produkty z nią związane mają kluczowe znaczenie dla wzrostu gospodarczego i rozwoju unijnych społeczeństw. Komunikat stwierdza, że polityka kosmiczna jest narzędziem polityki wewnętrznej i zewnętrznej Unii Europejskiej oraz stanowi odpowiedź na trzy rodzaje wyzwań<sup>27</sup>:

<sup>24</sup> *Plan działań na rzecz rozwoju ...*, *op.cit.*

<sup>25</sup> <http://www.kosmonauta.net/index.php/Przyszlosc/Polska/senat-zwieksza-skladke-pecs.html> (dostęp: 24 lutego 2011 r.).

<sup>26</sup> *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów ku strategii Unii Europejskiej w zakresie przestrzeni kosmicznej w służbie obywateli*, KOM (2011) 152 wersja ostateczna, Komisja Europejska, Bruksela, 4 kwietnia 2011 r., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0152:FIN:PL:HTML> (dostęp: 25 października 2011 r.).

<sup>27</sup> *Ibidem*.

- społecznych: ochrona środowiska, przeciwdziałanie zmianie klimatu, bezpieczeństwo publiczne i obrona cywilna, pomoc humanitarna i rozwojowa, transport i społeczeństwo informacyjne;
- gospodarczych: źródło nowej wiedzy, nowych produktów i form współpracy przemysłowej; działalność kosmiczna jest siłą napędową innowacji, konkurencyjności, wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy;
- strategicznych: wykorzystanie przestrzeni kosmicznej potwierdza pozycję UE jako jednego z głównych podmiotów na scenie międzynarodowej oraz buduje niezależność gospodarczą i polityczną UE.

## PODSUMOWANIE

14 czerwca 2011 r. Ministerstwo Gospodarki poinformowało nieoficjalnie o podpisaniu przez prezesa Rady Ministrów instrukcji negocjacyjnej w sprawie przystąpienia Polski do Europejskiej Agencji Kosmicznej, co było równoznaczne z formalną zgodą na rozpoczęcie procesu akcesyjnego. Pozytywna wiadomość pojawiła się podczas wspomnianej konferencji „Start Galileo” w siedzibie CBK PAN 20 października 2011 r. Przedstawiciel ESA poinformował zgromadzonych, że spełniony został kolejny warunek na drodze do członkostwa Polski w ESA: rozpoczęcie przez Polskę negocjacji akcesyjnych zaakceptowali wszyscy członkowie Agencji na sesji jej Rady. W praktyce Polska ma szansę na przystąpienie do ESA w 2012 lub 2013 r., przy czym rok 2012 byłby cezurą korzystniejszą, ponieważ „starzy” członkowie ESA rozważają zwiększenie obciążenia „nowych” większymi niż dotychczas kosztami zrealizowanych projektów. Nowe zasady miałyby obowiązywać od 2013 r. Najważniejszym elementem procesu akcesyjnego będzie przegląd polskiego potencjału naukowo-przemysłowego w sektorze kosmicznym, zakończony wizytą studyjną przedstawicieli ESA w Polsce.

Doceniając znaczenie sektora kosmicznego dla Polski, szef BBN postanowił uwzględnić problematykę rozwoju technologii kosmicznych i wykorzystania systemów satelitarnych w Strategicznym Przeglądzie Bezpieczeństwa Narodowego.

Stosowanie technik i technologii satelitarnych stanowi ważny instrument stymulowania rozwoju gospodarki i czynnik postępu cywilizacyjnego. Dlatego obszar ten zasługuje na szczególne zainteresowanie najwyższych władz państwowych.

Rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych z ESA wieńczy wieloletnie starania środowiska kosmicznego w Polsce, ale nie rozwiązuje wszystkich problemów. To dopiero początek drogi. Niełatwe rozmowy akcesyjne będą wymagały dobrego klimatu oraz odpowiednio wysokiego wsparcia dla polskiego zespołu negocjacyjnego. Zapewnienie skuteczności i spójności dalszych wysiłków wymaga realizacji postulatów „Planu działań na rzecz rozwoju technologii kosmicznych i wykorzystania systemów satelitarnych w Polsce” międzyresortowego zespołu przy MG, a przede wszystkim:

- zapewnienia stabilnego finansowania działalności kosmicznej;
- przyjęcia narodowego programu rozwoju sektora kosmicznego (polskiej „strategii kosmicznej”) i uwzględnienia go w strategiach rozwojowych RP;
- utworzenia instytucji koordynującej polską działalność kosmiczną<sup>28</sup>.

W ocenie specjalistów ok. 70 proc. działalności kosmicznej wiąże się ze sprawami bezpieczeństwa i obronności, dlatego wskazana jest większa aktywność resortów siłowych w tym obszarze oraz zintegrowane podejście do wykorzystania technik satelitarnych przez Siły Zbrojne RP. Wojsko, analogicznie do sektora cywilnego, powinno również posiadać strategiczną wizję (zgodną z narodową), budżet na jej implementację oraz komórkę koordynującą działania w tym obszarze.

Dotychczasowe problemy na drodze do członkostwa w ESA, także te związane ze stabilnym finansowaniem sektora kosmicznego, nie wynikały z braku stosownej wiedzy, ale raczej z przeszkód biurokratycznych. Niebezpieczeństwo ich ponownego pojawienia się nadal istnieje. O ile członkostwo w ESA stanowi wspólny mianownik oczekiwań zdecydowanej większości podmiotów zainteresowanych problematyką kosmiczną, w kwestiach szczegółowych mogą się pojawiać różnice zdań, a nawet konflikt interesów. Obszarem spornym łatwo może stać się sposób przydzielania kontraktów przez ESA i zarządzania wydziałym budżetem na działalność kosmiczną. Tym większe znaczenie ma możliwie szybkie stworzenie w Polsce przejrzystego i efektywnego systemu zarządzania sprawami sektora kosmicznego.

<sup>28</sup> Ministerstwo Gospodarki proponuje na początek rozwiązanie kompromisowe, polegające na utworzeniu odpowiedniej struktury w Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.



# Współpraca państw Europy Środkowo-Wschodniej w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego

KAMIL SOBczyk

Potrzeba współpracy energetycznej państw Europy Środkowo-Wschodniej mogłaby wydawać się oczywista. Nie była jednak taka, aż do wybuchu ukraińsko-rosyjskiego konfliktu gazowego w styczniu 2009 r. Kryzys ten stanowił punkt zwrotny w kooperacji krajów regionu. Jednym z jego skutków było stworzenie poczucia wspólnoty interesów wśród państw uzależnionych od rosyjskiego importu. Z tej zbieżności zaś zrodziły się zręby regionalnej współpracy mającej na celu zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego. Wątpliwe jest jednak, aby ten swoisty kooperacyjny *boom* utrzymał się długo w specyficznym środowisku środkowo-wschodniej Europy.

Pomimo wielu podobieństw między państwami Europy Środkowo-Wschodniej, dotychczasowa współpraca w tym regionie nie była idealna. Rozbieżności interesów poszczególnych państw stanowiły główny problem w budowaniu zrębów kooperacji. Przykładem może być spadek znaczenia Grupy Wyszehradzkiej (V4) po osiągnięciu podstawowych celów organizacji, czyli akcesji jej członków do NATO i Unii Europejskiej. Co więcej, w praktyce współpraca słabła już w czasie negocjacji akcesyjnych do UE, gdy zastąpiła ją rywalizacja i wyścig do członkostwa. Ilustruje to, jak trudna jest współpraca krajów nawet o tak podobnej specyfice jak kraje Europy Środkowo-Wschodniej, leżące niegdyś wspólnie w radzieckiej strefie wpływów. Tym bardziej istotne jest, aby szukać każdej możliwej platformy budowania partnerstwa w regionie.

Gaz ziemny i ropa naftowa to podstawowe surowce energetyczne, niezbędne do funkcjonowania każdego rozwiniętego kraju. Z racji niedostatecznych zasobów tych surowców w państwach Europy Środkowo-Wschodniej pewność importu gazu i ropy oraz dywersyfikacja jego źródeł stanowią



kluczowe zagadnienia z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego. Kraje regionu stawiają czoła podobnym problemom w kwestii zapewnienia dostaw surowców. Głównym ich źródłem są niedostatki infrastrukturalne. Istniejący obecnie system połączeń gazociągowych i ropociągowych przebiega po osi równoleżnikowej, ze wschodu na zachód. W sposób naturalny fakt ten powoduje uzależnienie od dostawcy rosyjskiego oraz komplikuje współpracę państw regionu. Sytuacja ta zrodziła potrzebę budowy połączeń po osi północ-południe, które umożliwiłyby import surowców z innych kierunków. Do niedawna jednak współpraca w tej mierze była dość oporna. Momentem przełomowym stał się kryzys gazowy w 2009 r., który w niezwykle jaskrawy sposób zwrócił uwagę państw regionu na problem bezpieczeństwa energetycznego. W obliczu odcięcia dostaw gazu ziemnego na skutek ukraińsko-rosyjskiego sporu wiele państw regionu znalazło się w sytuacji bardzo niebezpiecznej zarówno dla ich gospodarek, jak i obywateli. Ukazało to również znaczenie połączeń systemów gazowych krajów regionu, umożliwiających wzajemną pomoc w razie kryzysu. Trwająca kilkanaście dni<sup>1</sup> przerwa w dostawach gazu w okresie zimowym wymusiła zmianę w postrzeganiu problemu bezpieczeństwa energetycznego w regionie. Aby określić problemy, przed jakimi stanęły opisywane kraje, warto pochylić się nad uwarunkowaniami każdego z nich. Analizie poddane zostaną państwa najbardziej istotne przy rozpatrywaniu perspektyw współpracy regionalnej w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego, czyli Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Rumunia i Chorwacja.

## UWARUNKOWANIA BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO

### *Rzeczpospolita Polska*

Roczne zużycie gazu ziemnego w Polsce wyniosło w 2010 r. 14,4 mld m<sup>3</sup>. Wydobyte krajowe pokryło 30 proc. zapotrzebowania na gaz (4,2 mld m<sup>3</sup>)<sup>2</sup>. Jego uzupełnieniem był import, który wyniósł 10 mld m<sup>3</sup> gazu. Dostawy

<sup>1</sup> S. Pirani, J. Stern, K. Yafimava, *The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009: A Comprehensive Assessment*, Oxford Institute for Energy Studies, 1 lutego 2009 r., <http://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2010/11/NG27-TheRussoUkrainianGasDisputeofJanuary2009AComprehensiveAssessment-JonathanSternSimonPiraniKatjaYafimava-2009.pdf> (dostęp: 14 października 2011 r.).

<sup>2</sup> *Charakterystyka rynku paliw gazowych*, Urząd Regulacji Energetyki, <http://www.ure.gov.pl/portal/pdb/459/4073/2010.html> (dostęp: 16 października 2011 r.).

realizowano głównie poprzez gazociąg jamalski z terytorium Białorusi oraz gazociąg Braterstwo z Ukrainy. Obiema drogami sprowadzany jest gaz rosyjski. Importem zajmuje się – posiadający dominującą pozycję na rynku – państwowy koncern Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo (PGNiG). Drugą drogą przesyłu jest rozbudowany w 2011 r. interkonektor z Niemcami w Lasowie, którym po zakończonej w tym samym roku rozbudowie sprowadzać można 1,5 mld m<sup>3</sup> gazu. Konkurenci PGNiG, posiadający ok. 2 proc. udziałów w polskim rynku, importują na niewielką skalę skroplony gaz LNG także z innych źródeł za pomocą cystern<sup>3</sup>. Najistotniejszym problemem, przed jakim stoi Polska, jest uzależnienie od importu gazu z jednego kierunku. Dostawy rosyjskie stanowiły w 2010 r. 89 proc. całego importu. Sytuację komplikują dodatkowo braki infrastrukturalne uniemożliwiające zmianę tego stanu rzeczy. Obecnie ryzyko odcięcia dostaw przez Federację Rosyjską nie jest wysokie z racji przesyłu tą drogą surowca do państw Europy Zachodniej. Zagrożenie w tej mierze stanowią jednak konflikty między Rosją a państwami tranzytowymi – Białorusią i Ukrainą. Wydaje się jednak, że po doświadczeniach kryzysu gazowego z 2009 r. żaden z krajów nie zdecyduje się na powtórzenie tego szkodliwego dla wszystkich stron konfliktu. Czynnikiem mogącym pogorszyć sytuację Polski jest z kolei osiągnięcie przez omijającą Polskę gazociąg Nord Stream pełnej operacyjności. Projekt ten daje możliwość zaopatrywania krajów Europy Zachodniej bez udziału państw tranzytowych. Próba otwarcia nowych dróg importu surowca stała się inicjatywa budowy terminalu LNG (*liquefied natural gas*, gaz ziemny w postaci ciekłej) w Świnoujściu. Po 2014 r., kiedy planowane jest zakończenie inwestycji, Polska będzie mogła sprowadzać drogą morską 5 mld m<sup>3</sup> gazu rocznie, co stanowi 1/3 polskiego zapotrzebowania. Oznacza to, że udział surowca sprowadzanego gazociągiem jamalskim może spaść, osiągając również poziom 1/3 potrzeb. Stworzenie równowagi pomiędzy wydobywaniem krajowym, importem drogą morską oraz drogą lądową jest jednym z celów PGNiG w ramach budowy bezpieczeństwa energetycznego Polski. Warta uwagi jest również inicjatywa uruchomienia „wirtualnego” rewersu na gazociągu jamalskim, umożliwiającego transport gazu z Niemiec do Polski w razie zatrzymania dostaw rosyjskich.

Istotną szansą, jaka pojawia się przed Polską, jest perspektywa wydobywania gazu łupkowego. Polskie zasoby tego surowca szacowane są obecnie maksy-

<sup>3</sup> *Oil & Gas Emergency Policy*, Międzynarodowa Agencja Energetyczna, s. 13, [http://www.iea.org/papers/security/poland\\_2011.pdf](http://www.iea.org/papers/security/poland_2011.pdf) (dostęp: 16 października 2011 r.).

malnie na 5,3 bln m<sup>3</sup><sup>4</sup>. Faktyczny potencjał tych złóż oraz możliwości eksploatacji ich na dużą skalę zostaną określone w ciągu najbliższych lat. Jeśli będą one pozytywne, wtedy zmieni to zasadniczo uwarunkowania bezpieczeństwa energetycznego całego regionu. Obecnie jednak istotnym problemem polskiego sektora gazowego jest niski poziom strategicznych rezerw surowca. Polskie składy gazu ziemnego mają łączną pojemność 1,8 mld m<sup>3</sup>, co odpowiada miesięcznemu zużyciu w okresie zimowym. Po ukończeniu trwającej obecnie rozbudowy składów planowane jest osiągnięcie rezerwy na poziomie 3,4 mld m<sup>3</sup><sup>5</sup>.

Zaopatrzenie Polski w ropę naftową w jeszcze większym stopniu niż w gaz bazuje na imporcie z Federacji Rosyjskiej. Krajowa produkcja wyniosła w 2009 r. 25,2 tys. baryłek ropy dziennie. Biorąc pod uwagę polskie zapotrzebowanie, wynoszące w tymże roku 534,9 tys. baryłek ropy dziennie (24,5 mln ton rocznie), polska produkcja zaspokaja jedynie 5,2 proc. potrzeb. Pozostałe 94,8 proc. importowane jest głównie z Rosji poprzez północną nitkę rurociągu Przyjaźń oraz naftoport w Gdańsku<sup>6</sup>. Pomimo znacznego udziału w imporcie surowca rosyjskiego fakt istnienia bazy przeładunkowej paliw płynnych w Gdańsku niweluje zagrożenie związane z możliwością odcięcia dostaw z tego kierunku. Roczna przepustowość naftoportu wynosi 34 mln ton ropy<sup>7</sup>, co jest w stanie zaspokoić polskie zapotrzebowanie. Surowiec sprowadzany tankowcami jest droższy niż transportowany rurociągami, jednak w sytuacji kryzysowej Polska nie zostanie odcięta od dostaw paliwa. Perspektywę wyłączenia z użycia północnej nitki Przyjaźni oddala również stan niemieckiej infrastruktury naftowej na wybrzeżu bałtyckim, niezdolnej do odbioru zaspokajającej potrzeby ilości ropy. Fakt ten znacząco niweluje zagrożenie, jakie mogłaby stwarzać postępująca rozbudowa rosyjskiego potencjału eksportu ropy drogą morską (ropociąg BPS-2).

<sup>4</sup> P. Poprawa, *Zasoby i potencjał gazu niekonwencjonalnego w Europie i na świecie*, w: *Gaz niekonwencjonalny – szansa dla Polski i Europy? Analiza i rekomendacje*, Instytut Kościuszki, [http://ik.org.pl/cms/wp-content/uploads/2011/09/Instytut\\_Kosciuszki\\_GNK\\_raport\\_29.08.20111.pdf](http://ik.org.pl/cms/wp-content/uploads/2011/09/Instytut_Kosciuszki_GNK_raport_29.08.20111.pdf) (dostęp: 15 października 2011 r.).

<sup>5</sup> *Historia podziemnego magazynowania gazu w Polsce*, Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo, <http://www.pgnig.pl/osm/dlaczego/historia> (dostęp: 16 października 2011 r.).

<sup>6</sup> *Oil & Gas ...*, *op.cit.*, s. 2.

<sup>7</sup> *O firmie*, Przedsiębiorstwo Załadunku Paliw Płynnych Naftoport Sp. z o.o., [http://www.naftoport.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=94&Itemid=97](http://www.naftoport.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=94&Itemid=97) (dostęp: 15 października 2011 r.).

## Republika Czeska

Czeskie zużycie gazu ziemnego wyniosło w 2010 r. 8,9 mld m<sup>38</sup>. Produkcja własna zaspokoila jedynie około 2 proc. zapotrzebowania, reszta pochodziła z importu. Większość sprowadzanego surowca kupiono od Federacji Rosyjskiej (58,8 proc.), resztę od Norwegii (34,6 proc.) oraz Niemiec (6,6 proc.)<sup>9</sup>. W praktyce gaz norweski fizycznie nie dociera do Czech. Podlega on wymianie na surowiec rosyjski sprowadzany do Niemiec przez gazociąg jamalski. Niemniej jednak bezpośredni tranzyt norweskiego surowca jest również możliwy, co udowodniono w czasie wspomnianego już kryzysu gazowego. Większość rosyjskiego gazu dociera do Czech gazociągiem Braterstwo biegnącym przez Słowację. Dostawy z Niemiec i Szwecji odbierane są w Górze św. Katarzyny, mieście leżącym przy północno-zachodniej granicy kraju. W odróżnieniu od Polski gazociąg Nord Stream nie stanowi dla Czech zagrożenia. Wręcz przeciwnie, lądowe przedłużenie Nord Stream – gazociąg Opal biegnie od wybrzeża Bałtyku do Czech, gdzie łączy się z czeskim rurociągiem Gazela, który przez terytorium Republiki Czeskiej będzie przesyłać gaz do południowych landów niemieckich. Niemiecko-rosyjska inwestycja stanowi zatem dla tego kraju szansę na pewność dostaw gazu, nie zmniejszając jednak dominującej pozycji jednego z dostawców. Czeskie rezerwy gazu wynoszą obecnie 3,2 mld m<sup>3</sup>, co stanowi ponad 1/3 rocznego zapotrzebowania<sup>10</sup>.

Zużycie ropy naftowej wyniosło w 2009 r. ok. 206 tys. baryłek dziennie, co w skali roku przekłada się na 8,1 mln ton surowca<sup>11</sup>. Import zaspokoila 96,7 proc. zapotrzebowania, podczas gdy niewielka produkcja krajowa wyniosła jedynie 6,8 tys. baryłek ropy dziennie<sup>12</sup>. 70,9 proc. importu pochodzi z Federacji Rosyjskiej, zaś pozostałe 29,1 proc. z innych państw, głównie Azerbejdżanu i Kazachstanu<sup>13</sup>. Czechy 58,7 proc. sprowadzanej ropy pobierają z południowej

<sup>8</sup> *Spotřeba zemního plynu v roce 2010 stoupla o 10 procent*, Česká plynárenská unie, <http://www.cpu.cz/tiskove-zpravy/1869-3> (dostęp: 17 października 2011 r.).

<sup>9</sup> *Bezpieczeństwo energetyczne państw Grupy Wyszehradzkiej. Jak zmieniają się relacje energetyczne w Europie*, Instytut Kościuszki, 2011 r., s. 40, [http://ik.org.pl/cms/wp-content/uploads/2011/07/BEZPIECZENSTWO\\_ENERGETYCZNE\\_V4.pdf](http://ik.org.pl/cms/wp-content/uploads/2011/07/BEZPIECZENSTWO_ENERGETYCZNE_V4.pdf) (dostęp: 17 października 2011 r.).

<sup>10</sup> *GSE Map Database*, Gas Infrastructure Europe, [http://www.gie.eu/maps\\_data/downloads/2011/GSE\\_STOR\\_August2011\\_MapData\\_final.xls](http://www.gie.eu/maps_data/downloads/2011/GSE_STOR_August2011_MapData_final.xls) (dostęp: 16 października 2011 r.).

<sup>11</sup> *Bezpieczeństwo energetyczne państw Grupy Wyszehradzkiej ...*, *op.cit.*, s. 39.

<sup>12</sup> *Oil & Gas ...*, *op.cit.*, s. 2.

<sup>13</sup> *Bilanční přehled za rok 2010. Ropa, ropné produkty*, Ministerstvo Průmyslu A Obchodu Česká Republika, <http://download.mpo.cz/get/43767/49122/576190/priloha001.pdf> (dostęp: 17 października 2011 r.).

nitki ropociągu Przyjaźń, biegnącej z Rosji przez Ukrainę i Słowację. Pozostałe 41,3 proc. pochodzi z czeskiego ropociągu Ingolstadt–Kralupy–Litvínov (IKL), który łączy się w niemieckim Ingolstadt z ruropociągiem Transalpejskim (TAL), dając Czechom dostęp do naftoportu w Trieście. Choć przepustowość obu dróg przekracza roczne czeskie zapotrzebowanie, kraj ten znajduje się w dość problematycznym położeniu. Zwiększenie importu poprzez Przyjaźń nie jest brane pod uwagę z racji potrzeby uniezależnienia się od dostaw surowca z Federacji Rosyjskiej. Z kolei ropociąg IKL, pomimo wykorzystywania jedynie około 1/3 swoich mocy przerobowych, nie może obecnie transportować większych ilości ropy z racji przeciążenia ropociągu TAL, który jest źródłem surowca dla IKL<sup>14</sup>. W tej sytuacji rosyjskie plany rozwoju możliwości transportu ropy drogą morską (BPS-2) zagrażają bezpieczeństwu energetycznemu Czech. Przykładem tego może być odcięcie przez Rosję w 2008 r. dostaw ropociągiem Przyjaźń z „powodów technicznych”, które nastąpiło krótko po podpisaniu czesko-amerykańskiej umowy o umieszczeniu elementów amerykańskiej tarczy antyrakietowej na terytorium Czech. Wówczas kraj uratowało zwiększenie dostaw ropociągiem IKL, które dziś jest już jednak niemożliwe z racji braku wolnych mocy przerobowych.

### *Republika Słowacka*

Zaopatrzenie w gaz ziemny Republiki Słowacji dokonuje się w 98,3 proc. przez import gazociągiem Braterstwo. Podobnie jak w przypadku Czech, produkcja krajowa ma niewielkie znaczenie. Zużycie gazu wyniosło 5,3 mld m<sup>3</sup> w 2009 r.<sup>15</sup>. Tym, co odróżnia Słowację od wymienionych wcześniej krajów jest stu procentowa zależność od dostaw z Federacji Rosyjskiej. Niemniej jednak po kryzysie z 2009 r. rozwinięto możliwość odwrócenia przepływu surowca transportowanego gazociągiem Braterstwo do Czech i Austrii. Teoretyczna przepustowość jest w stanie zaspokoić słowackie potrzeby, lecz w sytuacji kryzysowej jest dość wątpliwe, czy inne kraje – również mające swoje problemy – będą mogły lub chciały podzielić się deficytowym towarem. Obecnie jednak wysoki stan słowackich rezerw gazu, wynoszący 2,8 mld m<sup>3</sup>, znacząco polepsza sytuację kraju<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> A. Leszczenko, *Družhba Pipeline's Future as a Threat to Czech Energy Security*, Prezentacja na konferencji Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych: *Energy Security of Central Europe: Looking through Regional Lenses*, [http://www.pism.pl/files/?id\\_plik=8348](http://www.pism.pl/files/?id_plik=8348) (dostęp: 17 października 2011 r.).

<sup>15</sup> *Oil & Gas ...*, op.cit., s. 2.

<sup>16</sup> *GSE Map Database*, op.cit.

Roczne zużycie ropy naftowej w Słowacji wyniosło w 2009 r. 79,3 tys. baryłek ropy dziennie (5,7 mln ton w skali roku). Import pokrył 95,2 proc. słowackiego zapotrzebowania. Jego przytłaczającą większość stanowi surowiec rosyjski sprowadzany ropociągiem Przyjaźń. Pomimo pełnego uzależnienia od dostaw z Federacji Rosyjskiej Słowacja ma możliwość dywersyfikacji swych dostaw poprzez istniejący łącznik z ropociągiem Adria, łączącym Słowację z chorwackim naftoportem w Omišalj. Przepustowość rurociągu jest w stanie pokryć większość słowackiego zapotrzebowania. Fakt ten, w połączeniu z istniejącym systemem magazynowania ropy zdolnym zaspokoić potrzeby kraju przez 90 dni, tworzy poczucie bezpieczeństwa dostaw ropy naftowej na Słowacji.

### *Republika Węgierska*

Całkowite zużycie gazu na Węgrzech w 2009 r. wyniosło 11,3 mld m<sup>3</sup>. Produkcja krajowa pokryła 23 proc. zapotrzebowania (2,6 mld m<sup>3</sup>), a import pozostałe 77 proc. (9,6 mld m<sup>3</sup>)<sup>17</sup>. Głównym dostawcą surowca, odpowiadającym za 82 proc. całkowitego importu, jest Federacja Rosyjska. Inni to m.in. Francja i Niemcy. Węgry pobierają gaz z biegnącego z Ukrainy gazociągu Bratierstwo oraz austriackiego gazociągu HAG. Obecnie obiema drogami sprowadzany jest gaz rosyjski. Specyfiką Węgier jest znacznie większe niż w innych opisywanych krajach oparcie energetyki na gazie ziemnym. Odpowiada ono na 37 proc. zapotrzebowania tego sektora gospodarki<sup>18</sup>. Rezerwy surowca wynoszą obecnie 6,1 mld m<sup>3</sup>, co stanowi ponad połowę rocznego zużycia<sup>19</sup>.

W 2009 r. na Węgrzech zużyto 154 tys. baryłek ropy dziennie, co stanowi 7,1 mln ton w skali roku<sup>20</sup>. Krajowa produkcja wyniosła zaledwie 0,7 mln ton, dlatego też import pozostaje podstawowym źródłem surowca, pokrywającym zapotrzebowanie w 90,2 proc. Choć całość importu pochodzi z Federacji Rosyjskiej, Węgry mają znaczny potencjał dywersyfikacyjny.

<sup>17</sup> *Country Gas Profile - Hungary*, Energy Delta Institute, <http://www.energydelta.org/mainmenu/edi-intelligence-2/our-services/Country-gas-profiles/country-gas-profile-hungary> (dostęp: 18 października 2011 r.).

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *GSE Map Database*, *op.cit.*

<sup>20</sup> *BP Statistical Review of World Energy June 2011*, British Petroleum, s. 6-8, [http://www.bp.com/liveassets/bp\\_internet/globalbp/globalbp\\_uk\\_english/reports\\_and\\_publications/statistical\\_energy\\_review\\_2011/STAGING/local\\_assets/pdf/statistical\\_review\\_of\\_world\\_energy\\_full\\_report\\_2011.pdf](http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2011/STAGING/local_assets/pdf/statistical_review_of_world_energy_full_report_2011.pdf) (dostęp: 19 października 2011 r.).

Obecnie ropa naftowa dostarczana jest dwiema południowymi nitkami ropociągu Przyjaźń (z Ukrainy i ze Słowacji) oraz w niewielkim stopniu ropociągiem Adria biegnącym z chorwackiego naftoportu w Omišalj. Dominacja rosyjskiej ropy na węgierskim rynku nie stanowi żadnego problemu dla Budapesztu. Ropociąg Adria o maksymalnej przepustowości 10 mln ton jest w stanie, w razie zakłócenia dostaw ze wschodu, zaspokoić potrzeby Węgier. Dodatkowe zabezpieczenie stanowią węgierskie rezerwy ropy naftowej o pojemności 0,5 mln ton. Składy te są w stanie zaopatrzyć kraj do czasu dotarcia dostaw znad Adriatyku. Co więcej, węgierski koncern paliwowy MOL Group stanowi dodatkowy fundament węgierskiego bezpieczeństwa energetycznego poprzez posiadanie znacznych udziałów w większości przedsiębiorstw branży energetycznej w regionie.

### *Rumunia*

Rumunia jest krajem posiadającym do niedawna jedno z największych w Europie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego. Z roku na rok zasoby stają się jednak coraz mniejsze i kraj zmuszony jest do zwiększania importu. W 2009 r. zużycie gazu ziemnego w Rumunii wyniosło 13,3 mld m<sup>3</sup>. Znaczna produkcja krajowa zaspokoiła 80 proc. zapotrzebowania (11,3 mld m<sup>3</sup>), uzupełnieniem produkcji był głównie import z Federacji Rosyjskiej (2 mld m<sup>3</sup>)<sup>21</sup>. Dotychczasowy potencjał importowy Rumunia zamierza zwiększyć poprzez budowę gazoportu w Konstancy. Terminal o maksymalnej przepustowości 7 mld m<sup>3</sup> ma służyć sprowadzaniu skroplonego gazu z Azerbejdżanu<sup>22</sup>. Z uwagi na znaczne zasoby krajowe, rumuńska energetyka również w dużym stopniu opiera się na gazie (35 proc.). Rezerwy strategiczne Rumunii wynoszą obecnie 2,6 mld m<sup>3</sup> gazu<sup>23</sup>, co stanowi równowartość nieco ponad miesięcznego zapotrzebowania w okresie zimowym.

Dzisiejsze rumuńskie wydobycie ropy naftowej dalekie jest od dawnych rekordowych wielkości. W 2009 r. wyniosło ono 93 tys. baryłek ropy dziennie, co przekłada się na 4,5 mln ton. Zapotrzebowanie rumuńskiej gospodarki oscylowało wokół poziomu 211 baryłek ropy dziennie (9,9 mln ton). Za pomocą importu Rumunia zmuszona jest zatem pokrywać 55 proc. swo-

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 24-27.

<sup>22</sup> *Podpisano porozumienie w sprawie budowy terminali LNG w Rumunii i Gruzji*, Inżynieria.com, <http://paliwa.inzynieria.com/cat/1/art/21313> (dostęp: 20 października 2011 r.).

<sup>23</sup> *GSE Map Database*, *op.cit.*

jego zapotrzebowania. Realizowany jest on poprzez naftoport w Konstancy, mogący przyjąć 8 mln ton ropy rocznie.

### *Republika Chorwacji*

Na przykładzie Chorwacji przedstawić można udany proces dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego. Po kryzysie gazowym z początku 2009 r., który mocno odbił się na ówczesnie pozbawionym rezerw i dróg dywersyfikacji dostaw kraju, w Chorwacji zaszły duże zmiany. Sukces jest po części skutkiem małego zapotrzebowania (2,9 mld m<sup>3</sup> w 2008 r.)<sup>24</sup> i względnie wysokiej produkcji krajowej (1,7 mld m<sup>3</sup>), lecz nie ulega wątpliwości, że Chorwacja niezwykle konsekwentnie dąży do trwałego zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego kraju. Od 1 stycznia 2011 r. przestała obowiązywać umowa z rosyjskim Gazpromem, a dostawy realizuje włoska firma ENI. Tranzyt dokonuje się dwiema drogami: interkonektorem ze Słowacją oraz nowo powstałym połączeniem z Węgrami<sup>25</sup>. Co więcej, Chorwacja jest wstępnie zaangażowana w projekt budowy gazociągu jońsko-adriatyckiego (IAP), biegnącego przez Dalmację aż do albańskiego portu Fier, gdzie łączyć się będzie z gazociągiem transadriatyckim (TAP), dając Chorwacji dostęp do złóż kaspijskich<sup>26</sup>. W mieście tym planowana jest również budowa gazoportu, co dodatkowo zwiększa atrakcyjność tej inwestycji. Ostatnim elementem systemu bezpieczeństwa energetycznego Chorwacji będzie terminal LNG w Omišalj na wyspie Krk. Wydaje się, że działania Zagrzebia konsekwentnie ukierunkowane są na budowę trwałych fundamentów bezpieczeństwa energetycznego kraju.

Przed opisanymi krajami stoją podobne wyzwania w kwestii budowania swego bezpieczeństwa energetycznego. Konieczność dywersyfikacji źródeł zaopatrzenia w gaz ziemny i ropę naftową wymusiła inwestycje w systemy przesyłu i magazynowania surowców. Po kryzysie z 2009 r. potrzeba zniwelowania niedostatków infrastrukturalnych stała się podstawą do współpracy w regionie.

<sup>24</sup> 2008 Energy Balance for Croatia, Międzynarodowa Agencja Energetyczna, [http://www.iea.org/stats/balancetable.asp?COUNTRY\\_CODE=HR](http://www.iea.org/stats/balancetable.asp?COUNTRY_CODE=HR) (dostęp: 21 października 2011 r.).

<sup>25</sup> Chorwacja wybrała nowego dostawcę gazu, Ministerstwo Gospodarki, <http://www.eksporter.gov.pl/Informacja/Informacja.aspx?Id=25489> (dostęp: 21 października 2011 r.).

<sup>26</sup> TAP and Croatia Gas Pipeline Operator Plinacro Sign South East Europe MOUC, Trans Adriatic Pipeline, <http://www.trans-adriatic-pipeline.com/news/news/detail-view/article/50/> (dostęp: 21 października 2011 r.).



## WSPÓŁPRACA W BUDOWANIU BEZPIECZEŃSTWA ENERGETYCZNEGO REGIONU

Sprzeczności interesów i narodowe egoizmy skutecznie paraliżowały wiele prób koordynacji polityki w regionie. W tych warunkach szansa na skuteczniejszą współpracę jawiła się w relacjach bilateralnych, w naturalny sposób łatwiejszych od rozmów wielostronnych. Dowodów na to dostarcza analiza skutków ukraińsko-rosyjskiej wojny gazowej w 2009 r. Ciekawym zjawiskiem jest też wpisywanie małych projektów bilateralnych w ramy szerszych projektów regionalnych, co zaobserwować można na przykładzie interkonektorów.

14 września 2011 r. premierzy Polski i Czech uczestniczyli w ceremonii otwarcia interkonektora systemów gazowych obu krajów. Połączenie o teoretycznej przepustowości 2,5 mld m<sup>3</sup> ze względu na słabość dalszego odcinka polskiego systemu gazowego będzie przesyłać jedynie 0,5 mld m<sup>3</sup> gazu rocznie<sup>27</sup>. Obecnie interkonektor umożliwia jedynie dostawy z Czech do Polski. Przepływ w drugą stronę jest możliwy, lecz wiąże się z zatrzymaniem pracy i przestawieniem połączenia na tłoczenie zwrotne. Warto dodać, że w czasie kryzysu w 2009 r. odwrócenie biegu gazociągu Braterstwo na tranzyt z Czech do Słowacji zajęło 17 dni<sup>28</sup>. Przykład ten wskazuje, jak bardzo potrzebny jest rozwój tego połączenia. Umożliwienie faktycznej dwukierunkowości przesyłu dużych objętości gazu może przynieść znaczące korzyści obu stronom, szczególnie w razie potwierdzenia istnienia w Polsce opłacalnych w wydobyciu złóż gazu łupkowego.

Podobne znaczenie może mieć interkonektor polsko-słowacki, obecnie znajdujący się we wczesnej fazie planowania inwestycji. Studium wykonalności projektu ma powstać w 2012 r. Choć polski operator systemu gazowego Gaz-System zapowiada ukończenie połączenia do 2017 r., obecnie realizacja projektu nadal stoi pod znakiem zapytania. Dla inwestorów niepewny jest bowiem ekonomiczny sens inwestycji<sup>29</sup>.

Na marginesie warto wspomnieć również o polskich planach budowy interkonektora z Litwą. Połączenie to miałyby służyć zapewnieniu dostaw dla

<sup>27</sup> *Połączenie gazowe między Polską a Czechami otwarte*, Portal Gospodarczy WNP, [http://gazownictwo.wnp.pl/polaczenie-gazowe-miedzy-polska-a-czechami-otwarte,150458\\_1\\_0\\_0.html](http://gazownictwo.wnp.pl/polaczenie-gazowe-miedzy-polska-a-czechami-otwarte,150458_1_0_0.html) (dostęp: 21 października 2011 r.).

<sup>28</sup> *Bezpieczeństwo energetyczne w Grupie Wyszehradzkiej ...*, *op.cit.*, s. 81.

<sup>29</sup> *Połączenie gazowe ze Słowacją nie jest przesądzone*, Forbes.pl, <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/polaczenie-gazowe-ze-slowacja-nie-jest-przesadzone,16869,1> (dostęp: 21 października 2011 r.).

państw bałtyckich, wpisując się zarazem w priorytety rozwoju infrastruktury energetycznej wyznaczone przez Unię Europejską<sup>30</sup>. Obecnie zakończono studium wykonalności i trwają starania o zapewnienie finansowania inwestycji środkami unijnymi.

Aby zapobiec powtórzeniu się sytuacji z 2009 r., Słowacja poczyniła w ostatnich latach inwestycje gwarantujące stałą dwukierunkowość przesyłu gazu ziemnego rurociągiem Braterstwo. Dodatkowo pracowano nad budową interkonektorów. We wrześniu 2011 r. operatorzy systemów gazowych Słowacji i Węgier podpisali porozumienie o współpracy w celu ukończenia projektu interkonektora łączącego oba kraje. Do 2015 r. ma powstać połączenie o przepustowości 5 mld m<sup>3</sup>, łączące przez Węgry słowacki odcinek gazociągu Braterstwo z budowanym terminalem LNG w Chorwacji<sup>31</sup>. Łącznik umożliwiłaby Słowacji korzystanie również z gazociągu Nabucco w perspektywie urzeczywistnienia tego projektu.

Węgry także starały się tworzyć nowe drogi dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego. W październiku 2010 r. premierzy Węgier i Rumunii, Victor Orban i Emil Boc, otworzyli rumuńsko-węgierski interkonektor w Csanádpalota. Choć obecnie połączenie stanowi źródło dywersyfikacji dostaw dla Rumunii, to istnieje również możliwość przesyłu w drugą stronę. Roczna przepustowość sięga 4,5 mld m<sup>3</sup> gazu<sup>32</sup>. Oznacza to, że gazociąg jest w stanie zaspokoić w pełni potrzeby rumuńskiego importu, uniezależniając kraj od dostawcy rosyjskiego. W razie kryzysu kierunek przesyłu może zostać odwrócony, co daje Węgom dostęp do rumuńskich składów błękitnego paliwa.

Kolejną ceną inicjatywą jest plan powstania interkonektora między Rumunią a Bułgarią. Projekt jest w fazie realizacji a jego ukończenie nastąpić ma do 2013 r. Przepustowość tego dwukierunkowego połączenia ma wynieść 1,5 mld m<sup>3</sup> gazu rocznie<sup>33</sup>. Głównym celem powstania interkonektora jest wzajemna pomoc w sytuacjach kryzysowych.

<sup>30</sup> Chadam: *chcemy spotkać się z KE ws. interkonektora z Litwą*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/artykul/732384.html> (dostęp: 22 października 2011 r.).

<sup>31</sup> *Development of Slovak-Hungarian Gas Interconnector reinforced by new Memorandum of Understanding*, Eustream, [http://www.eustream.sk/en\\_media/en\\_press-releases/development-of-slovak-hungarian-gas-interconnector-reinforced-by-new-memorandum-of-understanding](http://www.eustream.sk/en_media/en_press-releases/development-of-slovak-hungarian-gas-interconnector-reinforced-by-new-memorandum-of-understanding) (dostęp: 22 października 2011 r.).

<sup>32</sup> *The Arad-Szeged Gas Pipeline Was Opened at the Inauguration Ceremony*, Földgázszállító, <http://www.fgsz.hu/node/577> (dostęp: 22 października 2011 r.).

<sup>33</sup> *Bulgaria-Romania Interconnection, between Giurgiu (Romania) and Russe (Bulgaria)*, Transgaz, [http://www.transgaz.ro/en/inter\\_russe\\_giurgiu.php](http://www.transgaz.ro/en/inter_russe_giurgiu.php) (dostęp: 22 października 2011 r.).

Wartym uwagi pomysłem jest węgiersko-rumuńsko-gruzińsko-azerski projekt AGRI, zakładający transport skroplonego gazu LNG z Azerbejdżanu przez Gruzję do Rumuni i Węgier. Surowiec byłby wysyłany statkami z gruzińskiego portu Kulevi do rumuńskiego terminalu LNG w Konstancy, aby następnie zostać wtłoczony w rumuński i węgierski system gazowy. Przepustowość gazoportu ma być systematycznie zwiększana, osiągając początkowo od 7 do 10, a ostatecznie nawet 20 mld m<sup>3</sup> gazu rocznie<sup>34</sup>. Połączenie węgierskiego i rumuńskiego systemu gazowego może zatem w przyszłości pełnić rolę fundamentu bezpieczeństwa energetycznego w całym regionie Europy Środkowo-Wschodniej. Budowa terminalu LNG w Konstancy mogłaby stanowić domknięcie trójkąta bezpieczeństwa energetycznego regionu, na który składają się gazoporty w Świnoujściu i Omiśalju.

Wspomniany już przy opisie Chorwacji interkonektor z Węgrami wart jest dłuższego omówienia. Obecnie stanowi on jedynie źródło dywersyfikacji dostaw dla Chorwacji. Niemniej jednak jego przepustowość wynosząca 6,5 mld m<sup>3</sup> rocznie sugeruje, że nie było to jedynym celem inwestycji (import chorwacki wynosi 1 mln m<sup>3</sup>)<sup>35</sup>. Dla Węgier budowa tego połączenia stanowi długofalową inwestycję nakierowaną na odbiór chorwackiego LNG oraz kaspijskiego gazu z IAP. Interkonektor jest również pierwszym elementem korytarza gazowego północ-południe.

Choć od budowy terminalu LNG w Omiśalju na chorwackiej wyspie Krk zależy sens wielu innych projektów, samo powstanie gazoportu napotyka na nowe trudności. W kwietniu 2011 r. udziałowcy spółki Adria LNG odłożyli decyzję inwestycyjną na 2013 r. Wcześniej planowano ukończenie całego projektu w 2014 r. W tej sytuacji w Chorwacji pojawiły się prowokacyjne propozycje budowy małego terminalu tylko na potrzeby rynku chorwackiego, mające skłonić zagranicznych udziałowców (E.ON-Ruhrgas, Total, OMV, RWE, Geoplin) do szybszego działania<sup>36</sup>.

Poza budowę terminalu LNG, Chorwacja zaangażowana jest również w inny projekt dywersyfikacji dostaw gazu ziemnego – gazociąg IAP. Poza nią poparcie dla niego wyrażają Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra oraz Albania. Jeśli jego budowa dojdzie do skutku, poprawić on może również

<sup>34</sup> *Black Sea LNG Project Draws On Gas From Azerbaijan*, European Dialogue, <http://eurodialogue.org/Black-Sea-LNG-Project-Draws-On-Gas-From-Azerbaijan> (dostęp: 22 października 2011 r.).

<sup>35</sup> *Uruchomiono chorwacko-węgierski łącznik gazowy*, Ośrodek Studiów Wschodnich, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2011-08-10/uruchomiono-chorwackowegierski-lacznik-gazowy> (dostęp: 22 października 2011 r.).

<sup>36</sup> *Adria LNG Schedule Unacceptable for Croatia*, Reuters, <http://uk.reuters.com/article/2011/04/28/croatia-lng-idUKLDE73R10J20110428> (dostęp: 23 października 2011 r.).

bezpieczeństwo energetyczne Węgier. Perspektywa otwarcia nowej drogi dostaw bliskowschodniego i kaspijskiego gazu ziemnego jest warta uwagi i dalszego wsparcia. Najistotniejszym problemem jest kwestia finansowania, którego źródło Chorwacja upatruje w Unii Europejskiej.

Opisane powyżej inicjatywy mają w większości przypadków charakter dwustronny. Przy ich realizacji korzystano jednak niemalże zawsze z pomocy finansowej lub patronatu organizacji międzynarodowych. Budowę interkonektorów wspiera m.in. funkcjonujący w ramach Komisji Europejskiej *European Economic Recovery Programme* (EERP). Komisja zgodziła się współfinansować inwestycje energetyczne państw członkowskich, które, podnosząc poziom bezpieczeństwa energetycznego, są zarazem nieopłacalne dla inwestorów prywatnych. 19 października 2011 r. Komisja Europejska ogłosiła listę ośmiu priorytetów nowego funduszu infrastrukturalnego *Connecting Europe Facility* (CEF). Na jego cele na lata 2014-2020 zaplanowano przeznaczenie 50 mld euro, w tym 9,1 mld euro na projekty energetyczne. Wśród ośmiu priorytetów znajduje się pięć kluczowych dla Polski, m.in. gazowy korytarz północ-południe<sup>37</sup>.

Kolejnym istotnym działaniem Unii Europejskiej jest kontynuowanie i rozszerzanie uregulowań zawartych w tzw. dyrektywie SoS z 2006 r., czego skutkiem było rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 994/2010 z 20 października 2010 r. Celem tego aktu prawnego jest zapobieganie kryzysom gazowym i łagodzenie ich skutków. Warte odnotowania jest to, że rozdziela on odpowiedzialność za bezpieczeństwo dostaw gazu między państwa członkowskie, przedsiębiorstwa gazowe i Komisję Europejską. Ta ostatnia ma pełnić rolę koordynacyjną i sprawować kontrolną. Rozporządzenie daje państwom członkowskim cztery lata na podjęcie działań w celu uniezależnienia się od dostaw z jednego źródła, rozbudowę połączeń krajowych systemów gazowych, zapewnienie możliwości odwrócenia przesyłu gazu oraz zwiększenie strategicznych rezerw surowca<sup>38</sup>. Ten istotny akt prawny zwiększył dynamikę zmian zachodzących w regionie.

W czasie kryzysu finansowego w Europie zgłaszanie przez nowych członków UE propozycji dofinansowania ich inwestycji budzi w Europie

<sup>37</sup> UE postawi na połączenia energetyczne przez Polskę, Forbes.pl, <http://m.forbes.pl/mobile/artykul/home/wydarzenia/ue-postawi-na-polaczenia-energetyczne-przez-polske,20606,1,none> (dostęp: 23 października 2011 r.).

<sup>38</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 994/2010 z dnia 20 października 2010 r., Eur-Lex <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:295:001:0022:PL:PDF> (dostęp: 8 listopada 2011 r.).

Zachodniej wiele kontrowersji. Tym bardziej istotne jest wspólne występowanie na forum Unii wszystkich państw Europy Środkowo-Wschodniej. Kryzys gazowy pokazał, że działanie w oderwaniu od swoich sąsiadów i bazowanie na dobrych relacjach czy to z Rosją, czy państwami Europy Zachodniej nie jest w stanie zagwarantować bezpieczeństwa. Słowacja, kraj w 100 proc. zależny od rosyjskiej ropy, straciła na siedemnaście dni dostęp do gazu ziemnego, nie będąc w żadnym sporze z Federacją Rosyjską. Pomoc ze strony Czech i Austrii nadeszła późno. W podobnej, choć nieco lepszej sytuacji znajdowały się też inne kraje regionu. Uświadomiło im to, jak ważne jest stworzenie jednolitego systemu gazowego w Europie Środkowej. Dlatego też w czerwcu 2009 r. Grupa wysokiego szczebla do spraw bezpieczeństwa energetycznego (istniejąca w ramach Grupy Wyszehradzkiej) zainicjowała dyskusję na temat projektu korytarza gazowego północ-południe<sup>39</sup>. Inicjatywa ta zakłada powstanie połączeń systemów gazowych państw Europy Środkowo-Wschodniej od Bałtyku po Adriatyk i Morze Czarne, umożliwiających swobodny przepływ gazu pomiędzy nimi. Kluczowymi punktami tego systemu mają być: terminale LNG w Świnoujściu, Omišalj i w dalszej perspektywie również Konstancy oraz gazociąg Nabucco. Potwierdzenie poparcia dla tego przedsięwzięcia znalazło się w Deklaracji budapeszteńskiej ogłoszonej po szczycie Grupy Wyszehradzkiej Plus (z udziałem państw regionu: Austrii, Bośni i Hercegowiny, Bułgarii, Chorwacji, Serbii, Słowenii i Rumunii). Inicjatywa ta formułowała dwa główne priorytety. Pierwszym z nich była integracja rynków gazowych. Włączono zatem w ramy korytarza ówczesznie prowadzone projekty budowy interkonektorów oraz promowano powstawanie następnych. Drugim priorytetem stało się koordynowanie wpływu państw V4 na politykę energetyczną UE. W tym celu zarządzono przeprowadzanie regularnych spotkań wysokiego szczebla i powstanie podległych im grup roboczych<sup>40</sup>. Ministrowie krajów V4 wystosowali również, bazując na wspomnianej deklaracji, list otwarty do komisarza UE do spraw energii Güntera Oettingera, który przyjął go z zadowoleniem i obiecał poparcie. Efektem tego było zatwierdzenie listy priorytetowych inwestycji energetycznych w regionie przez Radę Europejską w lutym 2011 r. oraz powołanie przez Jose Manuela Barroso Grupy wysokiego szczebla pod przewodnictwem Komisji Europejskiej. W jej skład, oprócz państw V4, weszły także Rumunia, Bułgaria a także Chorwacja w roli obserwatora. Zadaniem Grupy

<sup>39</sup> K. Rogala, *Gazociąg Wolin-Adria na gruzach Żelaznej Kurtyny*, Instytut Jagielloński, <http://www.jagiellonski.pl/?p=794> (dostęp: 23 października 2011 r.).

<sup>40</sup> *Bezpieczeństwo energetyczne państw Grupy Wyszehradzkiej ...*, op.cit., s. 82.

jest przygotowanie planu rozbudowy połączeń wszystkich sektorów energetycznych. Obecnie prace koncentrują się na szczegółowej charakterystyce projektów będących częścią korytarza gazowego północ-południe. Gotowy plan ma zostać dostarczony KE jeszcze w 2011 r.

Ostatnim z omówionych projektów gazowych i zarazem największym z nich jest gazociąg Nabucco, mogący obecnie stać się częścią korytarza gazowego północ-południe. Początki idei budowy gazociągu sięgają 2002 r., kiedy to miały miejsce pierwsze wielostronne rozmowy konsorcjów energetycznych z Austrii, Turcji, Węgier, Rumunii i Bułgarii w sprawie budowy gazociągu łączącego Austrię z kaspijskimi i bliskowschodnimi złożami gazu ziemnego. Warto pamiętać, że dopiero w 2009 r. podpisano porozumienie międzyrządowe w tej sprawie, ratyfikowane rok później<sup>41</sup>. Jeszcze w 2010 r. planowano rozpoczęcie budowy na 2012 r., a uruchomienie gazociągu na 2015 r. Obecnie termin rozpoczęcia prac przesunięto o rok, zaś termin ich zakończenia o dwa lata. Ma to związek z zaplanowanym na 2017 r. rozpoczęciem II fazy eksploatacji azerskich złóż gazu ziemnego w Szah Deniz<sup>42</sup>. Niestety, złoża te nie wystarczą do wypełnienia całkowitych mocy przesyłowych rurociągu, które mają wynosić 31 mld m<sup>3</sup> rocznie. Planowane położenie gazociągu po dnie Morza Kaspijskiego jest niezwykle kłopotliwe z racji nieregulowanego statusu prawnego tego akwenu. Niedostatek podaży stanowi główny problem dla realizacji projektu Nabucco. Aspekt ten podnosi jako jego główny oponent – Rosja, oferująca w zamian udział w budowie gazociągu South Stream. W podobnym tonie wypowiadają się przedstawiciele nieuwzględnionego w projekcie Iranu, który oferował tranzyt gazu turkmeńskiego. Uwagę od Nabucco odwracają też alternatywne unijne projekty dotarcia do złóż kaspijskich i bliskowschodnich – projekt włosko-grecko-tureckiego interkonektora ITGI oraz plan przesyłu LNG w ramach AGRI. Kolejnym problemem są spekulacje dotyczące rosnących kosztów budowy gazociągu. Początkowe 7,9 mld euro zastąpiły przedstawione w październiku 2011 r. szacunki komisarza G. Oettingera, wskazujące kwotę w przedziale od 10 do 14 mld euro. Zaledwie dwa tygodnie później węgierski minister rozwoju narodowego Tamás Fellegi ogłosił, że koszty oscylować będą wokół

<sup>41</sup> *About Us*, Nabucco Gas Pipeline International GmbH, [http://www.nabucco-pipeline.com/portal/page/portal/en/company\\_main/about\\_us](http://www.nabucco-pipeline.com/portal/page/portal/en/company_main/about_us) (dostęp: 23 października 2011 r.).

<sup>42</sup> *Problemy Nabucco zwiększają szanse na fuzję w ramach Południowego Korytarza*, Ośrodek Studiów Wschodnich, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-05-11/problemy-nabucco-zwiekszaja-szanse-na-fuzje-w-ramach-polu> (dostęp: 23 października 2011 r.).

24-26 mld euro<sup>43</sup>. Przedstawione dane są jedynie spekulacjami, jednakże nie przysparzają one zwolenników coraz bardziej kontrowersyjnemu projektowi gazociągu Nabucco.

## PERSPEKTYWY ROZWOJU WSPÓŁPRACY REGIONALNEJ

Kontynuacja projektu budowy korytarza północ-południe wydaje się pewnym kierunkiem postępu współpracy w regionie. Potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego stała się wspólnym interesem spajającym kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Patronat nad tym programem prowadzony w formacie Grupy Wyszehradzkiej Plus, połączony ze wspólnym promowaniem tego projektu na forum Unii Europejskiej wydaje się niezbędny. Omówienia wymaga jednak kwestia możliwych sprzeczności, m.in. pomiędzy projektem AGRI a gazociągiem Nabucco. Choć przedstawiciele państw zaangażowanych w AGRI zaświadczać, że nie stanowi on konkurencji, a jedynie uzupełnienie dla Nabucco, są powody, aby w to wątpić. Uwzględniana w dłuższej perspektywie maksymalna przepustowość AGRI na poziomie 20 mld m<sup>3</sup> rocznie stanowi 2/3 planowanej mocy gazociągu. Z drugiej strony, projekt Nabucco „realizowany” jest od 2002 r. i posiada poważnych konkurentów w postaci projektu gazociągu South Stream i ITGI. Zakładając, że budowa Nabucco jest niepewna, idea AGRI może stanowić łatwiejszy do uzgodnienia i zrealizowania projekt dywersyfikacji dostaw dla regionu.

Wyzwaniem wymagającym zgodnej współpracy w regionie jest perspektywa budowy gazociągu South Stream. Jego przepustowość sięgająca 63 mld m<sup>3</sup><sup>44</sup>, chęć strony rosyjskiej do pokrycia znaczącej części kosztów oraz skłonność niektórych krajów do wiary w niezawodność wolnego od pośredników przesyłu rosyjskiego surowca mogą w dużym stopniu zniweczyć próby energetycznego uniezależnienia się krajów regionu od Rosji. W przypadku powstania tego wydajnego połączenia znacznie trudniej będzie przekonać instytucje unijne, inwestorów, czy podatników do finansowania kolejnych prób dywersyfikacji dostaw błękitnego paliwa. Jest wysoce prawdopodobne, że niektóre kraje regionu poprą inicjatywę budowy gazociągu South Stream,

<sup>43</sup> *Nabucco Cost Speculation Rises*, Natural Gas Europe, <http://www.naturalgaseurope.com/nabucco-costs-speculation-rises-3172> (dostęp: 23 października 2011 r.).

<sup>44</sup> *Facts and Figures*, South Stream, <http://south-stream.info/index.php?id=14&L=1> (dostęp: 23 października 2011 r.).

upatrując w nim szansę osiągnięcia bezpieczeństwa energetycznego. Może to stanowić w przyszłości kolejny przykład rozbijania od wewnątrz regionalnych inicjatyw na obszarze „nowej Europy”. Jedyną rzeczą, jaką można zrobić, aby temu zapobiec, to próba jak najgłębszego powiązania interesów krajów regionu. Plan budowy energetycznego korytarza północ-południe stanowi doskonałą szansę osiągnięcia tego celu.

W ciągu kilku najbliższych lat znane będą faktyczne zasoby gazu łupkowego na terytorium Europy Środkowo-Wschodniej oraz opłacalność ich wydobycia na masową skalę. Dotyczy to w pewnym stopniu Węgier i Czech, przede wszystkim jednak Polski. Przy założeniu wariantu optymistycznego gaz łupkowy znad Wisły stanie się źródłem dywersyfikacji dostaw dla całego regionu, a Polska zmieni się z importera w eksportera gazu. W wariantcie pesymistycznym pokłady okażą się małe lub niemożliwe do eksploatacji ze względów ekonomicznych. Polska, wzmagając zainteresowanie poszukiwaniami gazu łupkowego, nic nie traci. Może za to dużo zyskać. Skrajnie negatywnym scenariuszem byłaby oczywiście rezygnacja z wszelkich projektów dywersyfikacji, spowodowana przedwczesną euforią. Jest to jednak mało prawdopodobne.

W przypadku inwestycji związanych z ropą naftową specyfika rynku tego surowca zmniejsza znacząco wpływ państw. Kluczowym kryterium jest opłacalność inwestycji, gdyż z reguły prowadzone są one przez podmioty komercyjne. Dodatkowo, różnice między państwami regionu osłabiają potencjał wspólnego działania. Najprawdopodobniej każdy z krajów będzie budował swe bezpieczeństwo samodzielnie lub w relacjach bilateralnych. Wyjątkiem mogą stać się kraje członkowskie Międzynarodowej Organizacji Energetycznej, która stosuje wysokie standardy utrzymywanych przez państwa strategicznych rezerw oraz tworzy plany awaryjne na wypadek zakłóceń w dostawach ropy.

Jednym z najważniejszych projektów w skali regionu jest Euroazjatycki Naftowy Korytarz Transportowy, polegający na rozbudowie ropociągu Odessa–Brody, umożliwiającej przesył większych ilości ropy do południowej nitki ropociągu Przyjaźń oraz przedłużenie go do Płocka i Gdańska. Rurociąg ten powstał w 2001 r., jednak już trzy lata później Ukraina zmieniła całkowicie koncepcję jego użycia i zaczęto tłoczyć ropę w odwrotnym kierunku: z Brodów do naftoportu w Odessie. Obecnie Kijów powrócił do pierwotnych planów. Od lutego 2011 r. rurociąg transportuje ropę na Białoruś. Roczny przesył wynosi 4 mln ton surowca<sup>45</sup>. Tranzyt ten wskazuje,

<sup>45</sup> Ropa już płynie na Białoruś rurociągiem Odessa-Brody, Polskie Radio, <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/312971,Ropa-juz-plynie-na-Bialorus-rurociagiem-OdessaBrody> (dostęp: 22 października 2011 r.).



że Ukraina nie zamierza czekać i utrzymywać wolnych mocy przesyłowych rurociągu w oczekiwaniu na polską inicjatywę. Główny problem stanowią kwestie finansowania inwestycji. Jeśli jednak Czechy, Słowacja i Węgry zdecydują się dołączyć do projektu, może to znacząco wzmocnić szanse jego realizacji.

Polska, choć funkcjonuje obecnie we względnie komfortowych warunkach, nie może stale opóźniać programów dywersyfikacji dostaw, takich jak Odessa–Brody–Gdańsk. Gdy strona ukraińska lub azerska stracą zainteresowanie projektem lub znajdą innych nabywców, Polska może znaleźć się w kłopotliwej sytuacji.

Innym z wariantów transportu azerskiej ropy do Polski jest koncepcja dostaw poprzez połączenie między ropociągiem Odessa–Brody a białoruskim systemem rurociągu Przyjaźń. W celu realizacji tego połączenia w Polsce budowana jest trzecia nitka rurociągu Przyjaźń z Adamowa do Płocka. Inwestycje po stronie wschodniej znajdują się obecnie na etapie wstępnym. Zakończenie projektu wyznaczono na 2015 r.<sup>46</sup>. Przedsięwzięcie to wzmocni bezpieczeństwo dostaw ropy, lecz nie jest ono doskonałe z racji konieczności tranzytu surowca przez dość nieprzewidywalnego partnera, jakim jest Białoruś. W tym kontekście zostanie dokonana dywersyfikacja źródeł dostaw, lecz nie drogi przesyłu, co zmniejsza znaczenie projektu.

Dla Czech, Słowacji i Węgier zakup ropy transportowanej rurociągiem Odessa–Brody wydaje się dość korzystnym sposobem dywersyfikacji dostaw tego surowca. Minusem są jednak ograniczone moce przesyłowe, których zwiększenie wymaga znacznych inwestycji. Inną szansą na zapewnienie bezpieczeństwa dostaw dla tych krajów jest rozbudowa ropociągu Adria, umożliwiająca dostawy do Czech oraz osiągnięcie większych mocy przesyłowych, mogących w pełni zaspokoić zapotrzebowanie zainteresowanych krajów. W przypadku czeskim wartym rozważenia pomysłem jest również budowa połączenia z niemiecką rafinerią w Spergau. Powodem tego jest fakt zainteresowania firm rosyjskich zakupem udziałów w niemieckim przemyśle przetwórstwa ropy naftowej, co sprawia, że jest mało prawdopodobne, aby obiekty te miały zostać pozbawione dostaw surowca.

Budowa wspólnego rynku naftowego osiągnięta przez łączenie rurociągów produktowych mogłaby, podobnie jak w przypadku gazu ziemnego, poprawić sytuację regionu. Obecnie jednak idea tego typu połączeń nie

<sup>46</sup> *Kaspijska ropa w polskich rafineriach? Sarmatia: Rurociąg naftowy Brody-Adamowo do końca 2015 r.*, „Polska The Times”, <http://www.polskatimes.pl/pieniadze/434302,kaspijska-ropa-w-polskich-rafineriach-sarmatia-rurociag,id,t.html> (dostęp: 8 listopada 2011 r.).

cieszy się zainteresowaniem inwestorów. Polska spółka PKN Orlen jeszcze w 2005 r. rozważała budowę połączenia z Czechami. Dziś jednak odcina się od tych planów<sup>47</sup>.

Skutkiem inwestycji w system przesyłu ropy może być zmniejszenie uzależnienia Polski i innych krajów regionu od importu rosyjskiego surowca. Współpracę utrudniają jednak różnice między państwami, powodujące mniejsze zainteresowanie projektami wielostronnymi.

## PODSUMOWANIE

Dalsza współpraca energetyczna państw Europy Środkowo-Wschodniej najprawdopodobniej stanowić będzie kontynuację rozpoczętych już inicjatyw. Region ten jest obecnie miejscem dynamicznego rozwoju infrastruktury przesyłowej, magazynowej oraz produkcyjnej. Priorytetem dla krajów powinno być wywiązanie się z podjętych zobowiązań. Wypełnienie opisanych planów skutkowałaby w perspektywie od pięciu do dziesięciu lat całkowitą zmianą uwarunkowań bezpieczeństwa energetycznego Europy Środkowo-Wschodniej.

W przypadku Polski samo ukończenie terminalu LNG w Świnoujściu oraz rozbudowa wewnętrznej infrastruktury przesyłowej, umożliwiającej pełne wykorzystanie polsko-czeskiego interkonektora, teoretycznie umożliwi zmniejszenie udziału importu gazociągami jamalskim z 89 do około 30 proc. rocznego zapotrzebowania. Dalsza rozbudowa gazociągów z Czech i Słowacji lub zwiększenie mocy przesyłowych gazoportu może ten spadek znacznie pogłębić. W praktyce nie będzie to jednak możliwe bez renegocjacji kontraktu jamalskiego, gwarantującego dostawy rosyjskie na poziomie 10,25 mld m<sup>3</sup> rocznie do 2037 r. Co więcej, uwzględniając postępujący wzrost zapotrzebowania na gaz ziemny, obecne projekty w perspektywie bieżącej dekady wydają się niewystarczające. Jeśli chodzi o ropę naftową, Polska może czuć się względnie bezpieczna dopóty, dopóki niemieckie naftoporty nie zwiększą swych możliwości przesyłowych w stopniu czyniącym tranzyt ropociągami Przyjaźń zbędnym. Sposobem zażegnania tego niebezpieczeństwa może być udział w projekcie przedłużenia ropociągu Odessa–Brody

<sup>47</sup> Orlen nie planuje budowy rurociągów do Niemiec i Czech, Portal WNP, [http://nafta.wnp.pl/orlen-nie-planuje-budowy-rurociagow-do-niemiec-i-czech,143151\\_1\\_0\\_0.html](http://nafta.wnp.pl/orlen-nie-planuje-budowy-rurociagow-do-niemiec-i-czech,143151_1_0_0.html) (dostęp: 23 października 2011 r.).

do Płocka i Gdańska. Wymaga to jednak od Polski poniesienia znacznych kosztów, co wydaje się zmniejszać zapal potencjalnych inwestorów.

Czechy, Słowacja, Węgry, Chorwacja i Rumunia również odczują efekty poczynionych inwestycji. W kwestii gazu kluczowy dla tych krajów jest „trójkąt bezpieczeństwa energetycznego” Świnoujście–Omiśalj–Konstanca. Zaś w przypadku ropy naftowej szansą jest udział w ukraińskim projekcie tranzytu azerskiej ropy rurociągiem Odessa–Brody oraz budowa interkonektorów dających dostęp do naftoportów (Gdańsk, Omiśalj).

Obecna dekada wydaje się okresem znaczących i pozytywnych zarazem zmian w środowisku bezpieczeństwa energetycznego państw Europy Środkowo-Wschodniej. Źródłem tego stanu rzeczy należy szukać w ukraińsko-rosyjskim konflikcie gazowym. Kryzys będący jej następstwem dobitnie wskazał zagrożenia, wynikające z uzależnienia od jednego dostawcy surowców energetycznych. Spowodował też wzrost współpracy krajów regionu oraz ożywienie kontaktów w ramach już istniejących platform, takich jak Grupa Wyszehradzka i Unia Europejska. Choć perspektywy energetycznej kooperacji i wzrostu poczucia bezpieczeństwa są dość optymistyczne, to jest niestety również prawdopodobne, że po zakończeniu wspólnych projektów współpraca ponownie osłabnie, podobnie jak po zrealizowaniu podstawowych celów V4, czyli akcesji do NATO i UE.

## BIOGRAMY

### *Lucjan Belza*

Absolwent Wydziału Prawa Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie – filia w Rzeszowie. Ukończył studia podyplomowe w Szkole Głównej Handlowej, Akademii Obrony Narodowej oraz Wyższej Szkole Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego w Warszawie. Pracował w Komendzie Wojewódzkiej Policji w Rzeszowie oraz w Departamencie Obrony Narodowej i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK w Warszawie. Był dyrektorem Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu m.st. Warszawy oraz pełnił funkcję zastępcy komendanta głównego Straży Granicznej. Obecnie jest dyrektorem Departamentu Bezpieczeństwa Pozamilitarnego BBN.

### *Czesław Juźwik*

Płk rezerwy. Absolwent Wydziału Cybernetyki Wojskowej Akademii Technicznej oraz Królewskiej Akademii Studiów Obronnych w Londynie. Ukończył podyplomowe studia służby zagranicznej w PISM oraz zarządzanie zasobami obrony w Podyplomowej Szkole Marynarki Wojennej USA w Monterey. Uczestniczył w dwóch operacjach pokojowych ONZ: UNTAG w Namibii w latach 1989-1990 oraz UNPROFOR w byłej Jugosławii w latach 1993-1994. Dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej MON w latach 2003-2006, a następnie radca-minister, doradca stałego przedstawiciela RP przy NATO i UZE. Obecnie szef Zespołu Zwierzchnictwa Operacyjnego w Departamencie Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi BBN.

### *Stanisław Koziej*

Prof. dr hab., gen. bryg. w stanie spoczynku. Absolwent Oficerskiej Szkoły Wojsk Zmechanizowanych we Wrocławiu oraz Akademii Sztabu Generalnego WP w Warszawie. Ukończył szereg kursów zagranicznych. W latach 2005-2006 podsekretarz stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej, w 2007 r. – doradca Rzecznika Praw Obywatelskich, w 2008 r. – doradca ministra obrony narodowej. Od kwietnia 2010 r. szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Wieloletni wykładowca akademicki, ostatnio profesor w Uczelni Łazarskiego oraz Akademii Obrony Narodowej w Warszawie. Autor wielu publikacji, w tym kilkunastu podręczników i książek z dziedziny wojskowości, obronności, bezpieczeństwa międzynarodowego i narodowego oraz kierowania bezpieczeństwem i zarządzania kryzysowego.

### *Anita Krzyżanowska*

Absolwentka Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Studium Bezpieczeństwa Narodowego przy Instytucie Stosunków Międzynarodowych UW oraz podyplomowych studiów integracji europejskiej w Centrum Europejskim UW. Wieloletni pracownik Ministerstwa Obrony Narodowej (m.in. Departament Transformacji, Departament Polityki Zbrojeniowej, Sztab Generalny WP, Departament do spraw NATO). Obecnie pracuje w BBN jako analityk w Departamencie Analiz Strategicznych.

### *Ewa Mazur-Cieślik*

Absolwentka Wydziału Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, studiów podyplomowych z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi oraz Szkoły Praw Człowieka Fundacji Helsińskiej. Pracowała jako dziennikarka w kilkunastu tytułach prasy ogólnopolskiej, na placówkach zagranicznych oraz jako analityk w Komendzie Głównej Policji (analiza strategiczna). Działaczka organizacji ekologicznych. W BBN pracuje od września 2010 r. jako analityk w Departamencie Analiz Strategicznych.

### *Przemysław Pacuła*

Absolwent międzynarodowych stosunków gospodarczych i politycznych Szkoły Głównej Handlowej. Pracował w Zakładzie Badań nad Gospodarką Amerykańską Kolegium Gospodarki Światowej SGH

oraz w Sekcji Handlowej Ambasady Republiki Korei (Korea Trade Center). W BBN pracuje od stycznia 2007 r., zajmuje się tematyką związaną z NATO, polityką zagraniczną i bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych oraz problemami regionu Europy Środkowo-Wschodniej. W latach 2008-2010 był naczelnikiem Wydziału Euroatlantyckiego w Departamencie Bezpieczeństwa Międzynarodowego BBN. Obecnie analityk w Departamencie Analiz Strategicznych.

*Jarosław Padzik*

Płk rezerwy, radca prawny. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Od 1986 r. związany zawodowo z Ministerstwem Obrony Narodowej, ostatnio jako radca generalny w kierownictwie dyrektora generalnego MON. Zajmując stanowisko głównego specjalisty do spraw legislacji MON czynnie uczestniczył w opracowywaniu projektów oraz w pracach legislacyjnych nad wieloma aktami prawnymi z szeroko rozumianej sfery bezpieczeństwa, w tym nad ustawami dotyczącymi bezpieczeństwa polskich obszarów morskich i wybrzeża. Jest członkiem resortowej Komisji orzekającej w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych przy ministrze obrony narodowej oraz członkiem Rady Muzeum Marynarki Wojennej. Od września 2010 r. jest zastępcą dyrektora Departamentu Prawno-Organizacyjnego BBN.

*Kamil Sobczyk*

Student piątego roku dwóch kierunków Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego: stosunków międzynarodowych (specjalizacja – europejska) oraz politologii (specjalizacja – bezpieczeństwo). We wrześniu 2011 r. w ramach IV edycji Wakacyjnych Staży Studenckich odbył staż w Wydziale Analiz Międzynarodowych Departamentu Analiz Strategicznych BBN.

*Janusz Tomaszewski*

Absolwent Instytutu Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego. Studiuje historię w Instytucie Historycznym Uniwersytetu Warszawskiego. Interesuje się współczesnymi systemami politycznymi oraz polityką bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. W BBN pracuje od października 2009 r., obecnie w Departamencie Analiz Strategicznych.

*Michał Wołłejko*

Absolwent Instytutu Historycznego Uniwersytetu Warszawskiego. Doktorant na Wydziale Nauk Historycznych i Społecznych Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie. W BBN pracuje od stycznia 2007 r., obecnie w Departamencie Bezpieczeństwa Pozamilitarnego. Zajmuje się zagadnieniem nielegalnej migracji, europejskiej polityki azylowej, mniejszościami narodowymi oraz innymi zagadnieniami z zakresu bezpieczeństwa społeczno-kulturowego.

