

# JAGIELLOŃSKI PRZEGLĄD BEZPIECZEŃSTWA

# 1

2017

---

Zakład  
Bezpieczeństwa  
Narodowego UJ



---

## JAGIELLOŃSKI PRZEGLĄD BEZPIECZEŃSTWA

### The Jagiellonian Security Review

---

Jagielloński Przegląd Bezpieczeństwa jest recenzowanym czasopismem naukowym wydawanym przez Zakład Bezpieczeństwa Narodowego Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

Zakład Bezpieczeństwa Narodowego został utworzony w 2015 r. Tworzą go naukowcy i praktycy o szerokiej wiedzy i doświadczeniu w zakresie bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego, konfliktów regionalnych, studiów strategicznych i prawnych aspektów współczesnego bezpieczeństwa.

Więcej informacji na stronie internetowej: <http://www.zbn.inp.uj.edu.pl/>

*The Jagiellonian Security Review is a double-blind peer reviewed open access scholarly journal published by the National Security Chair at the Institute of Political Science and International Relations of Jagiellonian University in Krakow.*

*The National Security Chair was established in 2015. It is constituted by the team of scholars with extensive expertise in national and international security, regional conflicts, strategic studies and legal affairs.*

*More information on the webpage: [http://www.zbn.inp.uj.edu.pl/en\\_GB/](http://www.zbn.inp.uj.edu.pl/en_GB/)*

---

**Redaktor naczelny / Editor in Chief** – Artur Gruszczak

**Sekretarz redakcji / Managing Editor** – Piotr Bajor

**Zespół redakcyjny / Editorial Board**

Marek Czajkowski

Paweł Frankowski

Michał Matyasik

Arkadiusz Nyzio

Robert Siudak

**Rada Programowa / Advisory Board:**

Prof. Radosław Fiedler (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza)

Prof. Robert Kłosowicz (Uniwersytet Jagielloński)

Prof. Hubert Królikowski (Uniwersytet Jagielloński)

Prof. Andrzej Mania (Uniwersytet Jagielloński)

Prof. Bogdan Szlachta (Uniwersytet Jagielloński)

Dr Gabor Boldizsar (Narodowy Uniwersytet Służby Publicznej w Budapeszcie)

Prof. Oldřich Bureš (Uniwersytet Metropolitalny w Pradze)

Dr Harald Gell (Terezjańska Akademia Wojskowa w Wiener Neustadt)

Prof. Vladan Holcner (Uniwersytet Obrony w Brnie)

Prof. Christian Kاونert (Vrije Universiteit w Brukseli)

Dr Nino Lapiashvili (Państwowy Uniwersytet w Tbilisi)

Dr Song Lilei (Tongji University w Szanghaju)

Prof. John Nomikos (Webster University w St. Louis)

Prof. Hryhoriy Perepelyca (Akademia Dyplomatyczna przy MSZ Ukrainy)

Prof. Mark Rhinard (Uniwersytet Sztokholmski)

### Informacje dla Autorów

Zapraszamy pracowników naukowych i doktorantów oraz specjalistów i ekspertów z ośrodków naukowych i analitycznych w kraju i za granicą do składania oryginalnych, dotąd niepublikowanych i nierozpatrywanych w tym samym czasie przez inną redakcję artykułów naukowych oraz recenzji książek. Przyjmujemy artykuły napisane zarówno w języku polskim, jak i angielskim.

Ostateczna decyzja Redakcji o przyjęciu artykułu do publikacji zależy od uzyskania pozytywnego wyniku anonimowego procesu recenzyjnego. Recenzenci są wyznaczani przez Redakcję spośród specjalistów zajmujących się daną dziedziną.

Wytyczne dla Autorów są dostępne na stronie internetowej: <http://www.przeglad.uj.edu.pl/dla-autorow>

Zawarte w numerze artykuły lub ich fragmenty nie mogą być reprodukowane, przetwarzane i rozpowszechniane w jakikolwiek sposób za pomocą urządzeń elektronicznych, mechanicznych, kopiujących, nagrywających i innych oraz nie może być przechowywany w żadnym systemie informatycznym bez uprzedniej pisemnej zgody Wydawcy. Jakiegokolwiek odwołanie lub cytowanie w pracach naukowych treści publikowanych w Jagiellońskim Przeglądzie Bezpieczeństwa powinno być wyraźnie zaznaczone.

Opinie, wnioski i zalecenia wyrażone przez Autorów lub związane z ich osobami niekoniecznie odzwierciedlają oficjalne stanowisko Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

### Contributions

The Jagiellonian Security Review welcomes original submission of scholarly and scientific research from academic specialists, security policymakers and analysts from Poland and abroad.

Submission guidelines are available at: [http://www.przeglad.uj.edu.pl/en\\_GB/for-authors](http://www.przeglad.uj.edu.pl/en_GB/for-authors)

Submit articles for consideration to the address below.

Any copyrighted portions of this journal may not be reproduced or extracted without permission of the copyright proprietors. The Jagiellonian Security Review should be acknowledged whenever material is quoted from or based on its content.

The opinions, conclusions, and recommendations expressed or implied within are those of the contributors and do not necessarily reflect the views of the Jagiellonian University in Krakow.

Adres redakcji / Correspondence to: Jagielloński Przegląd Bezpieczeństwa, INPiSM UJ, ul. Jabłonowskich 5, 31-114 Kraków; e-mail: [jpb@uj.edu.pl](mailto:jpb@uj.edu.pl).

Strona internetowa / Webpage: <http://www.przeglad.uj.edu.pl/>

Pierwotną formą czasopisma jest wersja elektroniczna.

Spis treści / Contents .....	1
Od redaktora .....	2
Editorial .....	3
 <b>Komunikacja międzykulturowa a bezpieczeństwo i efektywność misji zagranicznych .....</b>	<b>4</b>
Paweł Tarnawski	
 <b>Russia's Middle Eastern Engagement – Two Years On .....</b>	<b>18</b>
Marek Czajkowski	
 <b>Poglądy „heretyków” potęgi morskiej a strategia bezpieczeństwa morskiego Polski .....</b>	<b>35</b>
Robert Wężowicz	
 <b>Wokół „ustawy inwigilacyjnej”. Geneza, przepisy i konsekwencje Ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw .....</b>	<b>49</b>
Arkadiusz Nyzio	
 <b>Rola pozarządowych podmiotów ratowniczych w systemie bezpieczeństwa narodowego .....</b>	<b>84</b>
Artur Luzar	
 Noty o autorach .....	99
Contributors .....	100

## Od Redaktora

Drugi numer Jagiellońskiego Przeglądu Bezpieczeństwa zawiera pięć artykułów naukowych odzwierciedlających wielowymiarowość, różnorodność tematyczną oraz interdyscyplinarność współczesnego bezpieczeństwa. Ta ostatnia cecha staje się swoistą wizytówką nauk o bezpieczeństwie jako formalnej dyscypliny włączonej do dziedziny nauk społecznych, a przecież tak często sięgających do dorobku pokrewnych dyscyplin, a nawet innych dziedzin, takich jak nauki humanistyczne czy nauki inżyniersko-techniczne. Publikowane w tym numerze artykuły w znacznej mierze odpowiadają postulatowi rozwoju i wzbogacania dyscypliny nauk o bezpieczeństwie o elementy inter- i multidyscyplinarne.

Otwierający bieżący numer artykuł Pawła Tarnawskiego akcentuje kulturowe i społeczne elementy komunikacji między przedstawicielami odrębnych cywilizacji, odmiennych grup etnicznych i wspólnot wyznających odmienne systemy wartości i norm społecznych. Marek Czajkowski we wnikliwej analizie rosyjskich działań na Bliskim Wschodzie odnosi się do dorobku studiów strategicznych, wojskowości, polityki zagranicznej i stosunków międzynarodowych, a także – co szczególnie istotne – elementów kultury strategicznej Federacji Rosyjskiej. Z kolei artykuł Roberta Wężowicza sięga w typowy dla nauk historycznych sposób do klasycznych źródeł współczesnych koncepcji potęgi morskiej. Opierając się na poglądach XIX-wiecznych „heretyków” nawalizmu, Wężowicz konstruuje założenia współczesnej strategii bezpieczeństwa morskiego Polski. Dwa ostatnie artykuły odnoszą się do zagadnień bezpieczeństwa wewnętrznego Rzeczypospolitej Polskiej. Arkadiusz Nyzio dokonuje dogłębnej analizy „ustawy inwigilacyjnej” z 2016 r. w oparciu o dogmatyczną analizę źródeł prawa oraz interpretację dyskursów budowanych przez parlamentarzystów, rządowych i pozarządowych uczestników debaty nad konsekwencjami tej ustawy. Artur Luzar skupia się na aktorach pozarządowych jako ważnych i coraz skuteczniejszych podmiotach działań ratowniczych, wspomagających instytucje państwowe w prowadzeniu trudnych i nagłych operacji.

Imperatyw interdyscyplinarności badań odzwierciedla dynamikę współczesnego bezpieczeństwa jako tego wymiaru rzeczywistości, który stale i aktywnie koresponduje ze zjawiskami politycznymi, społecznymi, gospodarczymi, technologicznymi i kulturowymi. Świadomość rosnącej złożoności procesów bezpieczeństwa, różnorodności aktorów oraz zmienności warunków ich działania stawia przed badaczami zadanie poszerzania pola badań, stawiania śmiałych pytań badawczych oraz rozwijania specyficznej metodologii, wiążącej elementy pochodzące z różnych, często odległych dyscyplin nauki.

Jagielloński Przegląd Bezpieczeństwa pretenduje do roli forum współczesnej debaty o bezpieczeństwie toczącej się w Polsce i poza jej granicami. Otwiera możliwość i zachęca do udziału w tej debacie przedstawicieli ośrodków akademickich, naukowych i eksperckich z kraju i zagranicy, gotowych do dzielenia się swą wiedzą oraz doświadczeniem badawczym i praktycznym. W imieniu zespołu redakcyjnego zapraszam do publikowania na łamach Jagiellońskiego Przeglądu Bezpieczeństwa artykułów, które wzbogacą studia bezpieczeństwa o nowatorskie i wielodyscyplinarne analizy i rozważania.

Artur Gruszcak

Redaktor Naczelny

## Editorial

The second issue of the Jagiellonian Security Review contains five academic articles reflecting on multidimensionality, thematic diversity and interdisciplinary nature of contemporary security. The latter feature becomes a specific trademark of Security Studies as a formal discipline included in the field of Social Science, yet often referring to the achievements of related disciplines, and even other fields such as Humanities or Engineering and Technical Sciences. The articles published in this issue broadly respond to the call for the development and enrichment of the discipline of Security Studies with inter- and multidisciplinary elements.

Paweł Tarnawski's paper, which opens the current issue, emphasizes the cultural and social elements of communication between representatives of diverse civilizations, different ethnic groups and communities professing divergent values and social norms. Marek Czajkowski, in a thorough analysis of the Russian engagement in the Middle East, takes advantage of the scholarship of strategic studies, military science, foreign policy and international relations, as well as – what is particularly important – points to key elements of strategic culture of the Russian Federation. The article by Robert Wężowicz, in turn, builds in a way typical for historical sciences on the classical sources of contemporary concepts of maritime power. Based on the views of the nineteenth-century "heretics" of the theory of naval power, Wężowicz lays the ground for Poland's contemporary maritime security strategy. The last two articles refer to the issues of internal security of the Republic of Poland. Arkadiusz Nyzio makes an in-depth analysis of the "surveillance act" of 2016 based on a dogmatic analysis of the sources of law and interpretation of discourses built by parliamentary, governmental and non-governmental participants of the debate on the consequences of this act. Artur Luzar focuses on non-governmental actors as important and increasingly effective actors in rescue operations, who support state institutions in conducting difficult and urgent operations.

The imperative of interdisciplinary research reflects the dynamics of modern security as a dimension of reality that constantly and actively corresponds with political, social, economic, technological and cultural phenomena. Awareness of the growing complexity of security processes, diversity of actors and volatility of conditions they operate in assign the researchers with the task of expanding the scope of their research, raising bold research questions and developing a specific methodology that connects parts of different, often distant, disciplines.

The Jagiellonian Security Review aspires to perform the role of a forum for a contemporary debate on security in Poland and abroad. It opens up a possibility for and encourages participation in this debate by representatives of academia, research centres and think tanks from Poland and abroad, ready and willing to share their knowledge and expertise. On behalf of the editorial team, I invite you to publish articles in the Jagiellonian Security Review that will enrich security studies with innovative and multidisciplinary analyses and deliberations.

Artur Gruszcak

Editor in Chief

Paweł Tarnawski

## Komunikacja międzykulturowa a bezpieczeństwo i efektywność misji zagranicznych

### Streszczenie

W artykule omówiono rolę komunikacji między różnymi kulturami jako czynnik zwiększający bezpieczeństwo i skuteczność działań podejmowanych podczas misji zagranicznych. Zdaniem autora taka wiedza i umiejętności mogą często gwarantować bezpieczeństwo zaangażowanego personelu. Właściwe wykorzystanie wiedzy o normach i zachowaniach obowiązujących na określonym terytorium lub w danej grupie ludzi bardzo często eliminuje potrzebę użycia siły. Ta ostatnia często jest nie tyle wynikiem celowej agresji, co efektem nieporozumienia powodującego agresję. Powyższy artykuł przedstawia niezbędną wiedzę, w którą powinien być wyposażony każdy kandydat na misję zagraniczną. Tekst ten opiera się głównie na osobistych doświadczeniach zebranych przez autora podczas jego pracy w tym obszarze.

**Słowa kluczowe:** komunikacja • kultura • bezpieczeństwo kulturowe • misje zagraniczne

### Abstract

This article discusses the role of communication between different cultures as a factor increasing safety and effectiveness of actions taken during foreign missions. According to the author, such a knowledge and skills can very often guarantee the safety of personnel involved. The proper use of knowledge about norms and behaviours mandatory on a certain territory or within a certain group of people very often eliminates the need to use force. The latter often is not as much a result of calculated aggression as it is an effect of misunderstanding causing aggression. The above article presents the necessary knowledge that every candidate for a foreign mission should be equipped with. This text is based mainly on personal experience gathered by the author during his work in this field.

**Keywords:** communication • culture • cultural security • foreign missions

### 1. Uwagi wstępne

Termin „komunikacja międzykulturowa” kojarzy się z domeną rozważań socjologicznych. Pojawia się jednak w opracowaniach dotyczących bezpieczeństwa, głównie w związku z uczestnictwem wojsk polskich w misjach zagranicznych<sup>1</sup>. Na znajomość uwarunkowań kulturowych zwraca się również uwagę w kontekście negocjacji policyjnych. Służby państwowe

---

<sup>1</sup> Przykładowo książki i publikacje Magdaleny El-Gamari: *Bezpieczeństwo kulturowe w Islamskiej Republice Afganistanu*, Warszawa 2017; *Istota prowadzenia operacji w Islamskiej Republice Afganistanu – kontekst kulturowy*, Warszawa 2017.

coraz częściej organizują w tym zakresie szkolenia<sup>2</sup>. Umiejętność kulturowego „poruszania się” w innym kraju, bądź w kontaktach z przedstawicielami tych krajów w Europie może decydować o bezpieczeństwie uczestników, czyniąc użycie siły niepotrzebnym. Dotyczy to nie tylko misji wojskowych, lecz również przedsięwzięć humanitarnych, czy gospodarczych

Misje zagraniczne, tak wojskowe, jak i cywilne, funkcjonują w obcym otoczeniu. Bez względu na cel ich działalności, zawsze jednym z elementów decydujących o ich powodzeniu będzie porozumienie się z lokalną ludnością, przy czym nie ogranicza się to do kwestii językowych. Będzie miało również wpływ na bezpieczeństwo zaangażowanych w nie osób oraz obiektów. Każde nieporozumienie, czy zachowanie niezgodne z miejscowymi normami, może urosnąć do rangi problemu i w efekcie wzbudzić wrogość prowadzącą do fizycznej konfrontacji. Efektywna komunikacja nie ogranicza się w tym wypadku do użycia lokalnego języka, tylko całego kodu zachowań charakterystycznego dla obszaru działania.

Poniższe uwagi w mniejszej mierze opierają się na literaturze przedmiotu<sup>3</sup>, w większej na doświadczeniach własnych autora podczas podróży i pracy na Bliskim Wschodzie, Azji i w Afryce.

## 2. Podejście do komunikacji międzykulturowej

Nie zagłębiając się w setki definicji „kultury” przyjmujemy, że pod terminem „komunikowanie międzykulturowe” będziemy rozumieli porozumiewanie się pomiędzy przedstawicielami grup etnicznych, bądź regionalnych, posługujących się odmiennymi sygnałami werbalnymi, bądź niewerbalnymi, lub o odrębnych systemach wartości i odmiennej strukturze społecznej.

W kwestiach międzykulturowych można przyjąć, że cokolwiek może zostać źle zrozumiane... zostanie źle zrozumiane. Wystarczy prosty eksperyment – zadanie pytania jakimkolwiek obcokrajowcowi spoza kręgu niektórych krajów słowiańskich, jak zrozumie gest dotknięcia prawej części szyi zewnętrzną stroną prawej dłoni przy jednoczesnym patrzeniu w jego stronę. Większość odpowie: „groźba zabójstwa”. Zdziwi się, gdy powiemy, że to zachęta do wypicia alkoholu.

---

<sup>2</sup> P. Guła, W. Zubrzycki, P. Tarnawski, *Medyczne skutki terroryzmu*, Warszawa 2017; P. Tarnawski, *Sytuacja zakładnicza poza granicami RP. Zarządzanie kryzysem*, „Przegląd Obrony Cywilnej” 2012, nr 1, s. 34-36. Autor niniejszego artykułu prowadził tego typu szkolenia dla wojska, policji i Biura Ochrony Rządu.

<sup>3</sup> Wśród dostępnych w Polsce publikacji polecić można między innymi: M. Ząbek, *Dylematy kaukaskie. Problemy narodowościowe i migracyjne*, Warszawa 2010; V. Birkenbihl, *Komunikacja niewerbalna. Sygnały ciała*, Wrocław 1998.



Ten humorystyczny przykład pokazuje, jak komunikaty oczywiste w danym kręgu kulturowym są opacznie rozumiane przez osoby z innych obszarów. Podczas przygotowywania misji zagranicznej konieczne jest zapoznanie się z takimi komunikatami i wyeliminowanie niewłaściwych lub niestosownych, a także poznanie komunikatów miejscowych w celu ich zrozumienia i odpowiedniego używania. Owe mylnie rozumiane komunikaty mogą być:

- niezrozumiałe – w tym wypadku niebezpieczeństwo wywołania wrogiej postawy odbiorcy komunikatu jest mniejsze;
- zrozumiałe opacznie – w tym wypadku mogą doprowadzić do zachowań agresywnych i spowodować konieczność użycia siły, bądź przerwania misji.

Nauki społeczne wprowadzają szereg podziałów kultur według kryterium różnicy, jaką dany autor uważa za najistotniejszą (przykładowo: indywidualizm – kolektywizm, uniwersalizm – partykularyzm). Stopień znajomości kultury obcej będzie wypadkową czasu poświęconego na jej poznawanie i bezpośredni z nią kontakt, jak również indywidualnej wrażliwości człowieka na postrzeganie i rozumienie odmienności. Interesujące podejście do „stopniowania” znajomości obcej kultury wprowadza Marian Golka stosując analogię architektoniczną:

- zauważanie zewnętrznych cech (fasada);
- rozumienie pewnych przekazów i różnic (sien);
- rozumienie różnic i umiejętność odniesienia ich do własnej kultury (korytarz);
- poznanie wszystkich niuansów i umiejętność odnoszenia się do nich (salon)<sup>4</sup>.

Głęboka znajomość danej kultury wymaga długotrwałej nauki i nie jest możliwa w przypadku przygotowywania misji. Szkolenia dla personelu misyjnego, a także osób zajmujących się zawodowo kontaktami z środowiskami imigracyjnymi, powinny jako niezbędne minimum obejmować:

- podstawową wiedzę encyklopedyczną;
- komunikaty niewerbalne;
- normy zachowania;
- systemy wartości i tematy „tabu”;
- podstawową wiedzę o religiach i wyznaniach.

---

<sup>4</sup> M. Golka, *Bariery w komunikowaniu i społeczeństwo (dez)informacyjne*, Warszawa 2008, s. 73.

### **3. Kody komunikacyjne – niezbędne minimum**

Skuteczna komunikacja międzykulturowa polega na poznaniu kodów porozumiewania się automatycznie rozpoznawanych w danym kręgu kulturowym. Do celów niniejszego artykułu spróbujemy podzielić kategorie kodów komunikacyjnych, z którymi zapoznać należy się obowiązkowo w przypadku organizowania misji zagranicznych w terenach kulturowo odmiennych, lub przy prowadzeniu tam działalności biznesowej bądź humanitarnej. Im teren mniej bezpieczny, tym zagadnienie to staje się istotniejsze z uwagi na możliwe konsekwencje błędów. Minimalne przygotowanie powinno obejmować następujące aspekty:

#### **3.1. Podstawowa wiedza encyklopedyczna o miejscu wyjazdu**

Turysta odwiedzający miejsca historyczne łatwo zauważy, że sprzedawcy pamiątek kolekcjonują podstawowe wyrażenia we wszystkich możliwych językach. Zdają sobie sprawę z tego, że osoba w obcym kraju chętnie usłyszy zwrot we własnym języku z ust „obcego”. Im „obcy” jest bardziej egzotyczny, tym pozytywniejsze uczucia wzbudza jego znajomość naszego kraju i naszej historii. Zachowania odwrotne nastawiają rozmówcę negatywnie. Pytanie, jakie można było czasem usłyszeć w USA: „czy w Polsce mówi się po rosyjsku czy po niemiecku?”, albo „na jakim kontynencie leży Polska?”, nie jest zapewne dobrym wstępem do robienia interesów. Jakakolwiek wzmianka choćby o Sobieskim lub Kościuszcze nastraja zagadywanego Polaka pozytywnie. Im kraj jest mniejszy i mniej znany, tym większy wydaje się być efekt pozytywny jego znajomości przez obcokrajowca.

Podczas jednej z misji handlowych francusko-węgierska firma miała uzasadnione pretensje do firmy polskiej o niedotrzymanie terminów. Sytuacja groziła konsekwencjami finansowymi. Sprawę uratował tłumacz, który podczas nieformalnej rozmowy zapytał o powód obecności flag na ulicach. Usłyszawszy, że jest to rocznica rewolucji węgierskiej zapytał, czy chodzi o tę z 1848 roku czy 1956. Wywołało to pozytywne zdziwienie i skierowało rozmowę na bardziej partnerskie tory. Przypadkowa znajomość przez tłumacza nazwy sera, jaki produkowano w rodzinnym regionie francuskiego negocjatora spowodowała, że jedyną

konsekwencją była prośba o dotrzymanie terminów w przyszłości i strony rozstały się w najlepszej komitywie<sup>5</sup>.

Szczególnie istotne jest zapoznanie się z elementami, które nazwiemy identyfikacyjnymi „czerwonymi lampkami”, które mogą mieć charakter pozytywny (np. zwycięstwo nad Brytyjczykami dla Afgańczyków), jak i negatywny (np. określanie w rozmowie z Bułgarami ich alfabetu jako „rosyjskiego” – Bułgaria jest najstarszym istniejącym państwem słowiańskim i używała cyrylicy kilka wieków przed powstaniem państwa rosyjskiego).

Istotnym jest, aby podstawowe informacje o kraju posiadali wszyscy uczestnicy misji. Negocjatorzy czy menadżerzy powinni tę wiedzę szczególnie pogłębić i... powinna ich rzeczywiście interesować. Poleganie na wyrywkowych informacjach i stosowanie ich w formie manipulacji może przynieść więcej szkód niż korzyści.

### **3.2. Obowiązujące miejscowe komunikaty niewerbalne**

#### ***Dystans między rozmówcami***

Zależności przestrzenne kształtują się podobnie w tożsamych kręgach kulturowych. Tak zwana strefa osobista, której nie należy przekraczać i pozostawać w „strefie społecznej”, w kręgu kultury europejskiej wytyczona jest na odległość zbliżoną do wyciągniętej ręki. Jednak nawet na kontynencie europejskim jej zasięg zmienia się – im dalej na południe, tym strefa osobista jest mniejsza i zwiększa się częstotliwość dotykania rozmówcy, co jest niemal niespotykane w krajach skandynawskich. Prowadzi to niejednokrotnie do wielu nieporozumień oraz obustronnego dyskomfortu rozmówców, z których jeden będzie uważał rozmówcę za „natręta”, drugi za „sztywniaka”.

Sytuacja zmienia się jeszcze bardziej w krajach pozaeuropejskich, gdzie dochodzi wręcz do sytuacji trzymania jednego mężczyznę przez drugiego za rękę, choćby podczas oprowadzania po mieście. Jest to wyraz szacunku i sympatii, niemający jakiegokolwiek podtekstu seksualnego. Dla Europejczyka jest to jednak trudne do zniesienia, o czym autor może zapewnić na podstawie doświadczeń z pobytu w Syrii. Z kolei w wielu krajach arabskich samo podanie kobiecie ręki przez mężczyznę, nie mówiąc o pocałowaniu w rękę, będzie uznane za obrazę i może spowodować wrogość, a nawet zagrożenie fizyczne dla obcokrajowca. W niektórych krajach azjatyckich może się również skończyć „honorowym” zabójstwem kobiety

---

<sup>5</sup> Materiały własne autora.

przez rodzinę, nawet gdy nie doszło do kontaktu rąk, ale jedynie skrzyżowania spojrzeń (w samym Pakistanie zabójstw takich jest około 100 rocznie).

### *Dynamika rozmowy i gestykulacja*

Dynamika rozmowy również wykazuje charakterystyczne różnice na geograficznej osi Północ – Południe.

Brytyjczyka nie da się pomylić choćby z Włochem. Włosi są wybitnie ekspresyjni i tamtejsza norma każe ilustrować każdą wypowiedź rozbudowaną symboliką niewerbalną, obejmującą gesty, mimikę i intonację. Nawet jeżeli „brytyjski chłód” jest częścią stereotypu i niekoniecznie musi odpowiadać rzeczywistości, to na tle normy włoskiej ta brytyjska jest wybitnie statyczna.

W pewnej europejskiej instytucji Polak zobaczył na korytarzu znajomą Włoszkę rozmawiającą z jakimś mężczyzną. Ta zobaczywszy go wyciągnęła z daleka rękę zwróconą dłońią w dół i zamachała palcami. Polak zgodnie z poleceniem oddalił się i nie przerywał jej spotkania. Jakiś czas później dowiedział się, że Włoszka wołała go, żeby poznać go z rozmówcą. Dla niego gest wołania wymagał zwrócenia dłoni w górę. Ten gest w krajach południowych będzie jednak niezrozumiały a np. w Korei obraźliwy (tak woła się psa, a nie człowieka)<sup>6</sup>.

Poza krajami europejskimi dynamika rozmowy wzrośnie wyraźnie na Bliskim Wschodzie, by stopniowo zmieniać się w poszczególnych krajach afrykańskich. Część krajów azjatyckich charakteryzować będzie wyjątkowe opanowanie w okazywaniu emocji.

Gestykulacja jest trudnym zagadnieniem różnic międzykulturowych, również w krajach nieodległych geograficznie i kulturowo. Jednym z podstawowych zadań przed wyjazdem jest zapoznanie się z listą gestów uchodzących w danej kulturze za obraźliwe, zwłaszcza tych, które w naszej kulturze obraźliwe nie są, a w innych uważane są za nietaktowne – jak choćby gest, którym w większości krajów dziękują sobie kierowcy, a który jest wyjątkowo obraźliwy w Grecji, albo gesty złożonego w kółko kciuka i palca wskazującego, czy uniesionego kciuka w górę, które w wielu krajach znaczą „ok”, a w innych są uważane za aroganckie. Częsty wśród Arabów gest „odgania” wykonywany jedną lub dwoma rękami, który w naszej kulturze odebrany może zostać za niegrzeczną formę zaproponowania rozmówcy oddalenia się, w kulturze arabskiej jest wyrazem odrzucenia jakiegoś poglądu i powtarzany jest wielokrotnie w każdej dyskusji.

---

<sup>6</sup> Materiały własne autora.

W niektórych wypadkach komunikaty niewerbalne mogą mieć znaczenie odwrotne, jak choćby kiwanie głową „na nie”, które w Bułgarii oznacza „tak”, zaś kiwanie uznawane w innych krajach za „tak”, oznacza „nie”.

Warto również unikać gestów, które po prostu nie będą zrozumiałe, jak choćby polskie zaciśnięcie pięści w połączeniu z wyciągnięciem przed brzuchem prawego przedramienia, jako komunikatu, że to, o czym była mowa oceniane jest bardzo pozytywnie. Dla osób spoza kręgu kultury arabskiej niezrozumiałe będzie pokazywanie w czasie dyskusji odwróconej spodem do rozmówcy prawej dłoni i jednocześnie przesuwanie po niej palcem wskazującym dłoni lewej. Ów komunikat, często widoczny w dyskusjach w studio telewizji Al-Jazeera, symbolizuje demonstrowanie dokumentu i oznacza, że kwestia wypowiedziana przez nadawcę sygnału jest bezsporna „jakby była dokumentem”. Jest to niewerbalny odpowiednik polskiego zwrotu idiomatycznego „czarno na białym”.

### ***Mimika i kontakt wzrokowy***

Kontakt wzrokowy uznawany jest często za oznakę szczerości. W niektórych kulturach może jednak wywołać skrajną agresję (np. wśród Jamajczyków). Często będzie również niegrzeczny bądź prowokacyjny w rozmowie z osobami starszymi lub zajmującymi wyższe stanowiska. W niektórych kręgach kulturowych należy unikać kontaktu wzrokowego, jeśli dojdzie do rozmowy z osobą przeciwnej płci. Dotyczy to w szczególności krajów muzułmańskich, im bardziej są one tradycyjne. W niektórych krajach może to mieć wręcz tragiczne skutki, łącznie z bezpośrednim zagrożeniem życia, zwłaszcza miejscowej kobiety. W przypadku rozmowy Europejki z miejscowym mężczyzną, może to być odczytane jako bezpośrednie zaproszenie do relacji fizycznych i traktowane jako przyznanie się do rozwiązłości.

Aspekty mimiczne podlegają podobnym różnicom jak gestykulacja, zarówno w kontekście dynamiki, jak i samego znaczenia komunikatów.

## **4. Normy zachowania**

Znajomość podstawowych zasad dobrego wychowania obowiązującego na danym obszarze kulturowym wydaje się niezbędnym minimum. Problem zaczyna się już przy powitaniu. Ważne, kto komu podaje rękę i w jaki sposób to czyni. W wielu miejscach inicjatorem powinna być osoba starsza, bądź stojąca wyżej w hierarchii. W Azji Centralnej i na Bliskim Wschodzie grzeczność będzie wymagać położenia prawej ręki na klatce piersiowej po wymienieniu uścisku

dłoni. Niejednokrotnie towarzyszyć będzie temu coś w rodzaju ukłonu. Uściskowi dłoni może towarzyszyć złapanie dłoni drugiej osoby dwoma rękami, a nawet uścisk „na misia”, który jednak w sytuacji różnicy wieku inicjowany powinien być przez osobę starszą. Dodatkowo powitanie owo będzie trwało parę minut i składało się z wypowiedzianych szybko skomplikowanych formułek daleko odbiegających od naszego: „Dzień dobry, miło pana widzieć”. To wszystko odbywa się oczywiście wyłącznie między mężczyznami. W niektórych regionach dalekiej Azji uścisk dłoni jest niemal niepraktykowany, a powitanie i pożegnanie będzie miało formę ukłonu. W Kongu uściskowi dłoni towarzyszy dotknięcie się wewnętrznymi i zewnętrznymi stronami głowy. W Tajlandii natomiast głowa jest strefą niedotykalną i nawet pogłaskanie dziecka po głowie może być bardzo źle przyjęte.

W krajach muzułmańskich szczególne znaczenie ma ściąganie butów przed wejściem do pomieszczenia, często nawet do urzędu. W wielu z nich należy jednak uważać siadając, żeby nie pokazać stopy rozmówcy, co uważane jest za obrazę.

Zachowanie przy jedzeniu jest kolejnym ważnym czynnikiem różniącym części świata. Odruchy uznawane w Europie za niegrzeczne (ciamkanie, bekanie, pociąganie nosem), w wielu krajach są neutralne, bądź wręcz wyrażają uznanie dla kucharza. W Afganistanie szczytem szacunku wobec gościa jest wybieranie przez gospodarza ze swojego talerza co lepszych kawałków jedzenia i podawanie ich ręką gościowi. W Europie kojarzy się to wyłącznie z traktowaniem zwierząt domowych. Do podobnego nieporozumienia może dojść w krajach arabskich, gdzie rozmówca poczęstowany zostanie papierosem poprzez wyjęcie go palcami z paczki i podanie mu, zamiast europejskiego podsunięcia otwartej paczki w celu wyciągnięcia samemu papierosa. Przepuszczanie kobiety w drzwiach, lub inne formy okazywania szacunku ze względu na płeć, które na naszej szerokości geograficznej czynione są odruchowo, w wielu krajach Afryki wywołują zdziwienie. W „postępowych” częściach Europy czy USA mogą wywołać wrogość.

Odmienne często jest rola przypisywana zwierzętom domowym. W kręgu kultury europejskiej postawienie zdjęcia psa na biurku czy ustawienie fotografii ulubionego kota jako wygaszacza ekranu nie odbiega od normy. W wielu krajach azjatyckich czy afrykańskich może szokować już sam fakt trzymania zwierząt w domu. Szczególnie uważać należy na symbolikę psa w krajach muzułmańskich, gdzie wiele osób uważa go za zwierzę „nieczyste”, podobnie jak świnie – na to z kolei trzeba uważać choćby kupując zabawki dla miejscowych dzieci.

Istotnym elementem komunikacji jest humor. Należy jednak do bardziej ryzykownych form, jeśli nie zdajemy sobie sprawy z odmienności w poczuciu humoru. Różnice te są wyraźne

nawet w bardzo bliskich sferach kulturowych i związane z czynnikami tak odległymi, jak choćby struktura języka czy sytuacja polityczna. Władimir Bukowski w znakomitej książce *I powraca wiatr* lansuje opinię, że jeden dobrze dobrany kawał może więcej nauczyć o danym kraju, niż podręcznik naukowy<sup>7</sup>. Humor w komunikacji międzykulturowej używany musi być jednak z wyjątkową rozwagą z uwagi na możliwość niezrozumienia, bądź obrażenia otoczenia. Część żartów będzie nieprzetłumaczalnych, bądź niezrozumiałych z uwagi na inne poczucie humoru. „Nośniki komizmu” przyjęte w jednym kręgu kulturowym (np. alkohol u Słowian), będą miały odwrotny skutek w krajach muzułmańskich. Ze szczególną ostrożnością należy odnosić się do wszelkich pomysłów dzielenia się żartami wykorzystującymi motywy etniczne, religijne, polityczne, bądź relacje damsko-męskie.

### 5. Tematy „tabu”, systemy wartości

Poruszenie tematu tabu może w wielu miejscach uniemożliwić dalszą przyjazną komunikację. W wielu krajach będzie to choćby alkohol (z kolei w innych może być świetnym nośnikiem rozwijania kontaktu jako temat rozmowy i żartów) i osoby płci przeciwnej. Swoiste pojęcie „honoru” w wielu krajach nie pozwala w ogóle rozmawiać o kobietach w gronie mężczyzn, a w szczególności poruszać temat kobiet z rodziny rozmówcy. Nawet zwykłe zapytanie o samopoczucie żony w niektórych sytuacjach może być ryzykowne. Tematy tabu mogą obejmować wysokość zarobków, kwestie społeczne, czy poglądy polityczne. Również poruszanie zdarzeń historycznych pojmowanych skrajnie odmiennie przez uczestników tych zdarzeń bądź ich potomków może być niebezpieczne, a przynajmniej może zakłócić komunikację. Naruszeniem tabu może być również robienie zdjęć, co w niektórych sytuacjach może wręcz narazić na odpowiedzialność karną. Przyczyną problemów może być zatrzymanie się nie związanych rodzinie kobiety i mężczyzny pod jednym dachem, niestosowny ubiór (zwłaszcza w wypadku kobiet) i jakiegokolwiek wzmianki na temat niestandardowych, choć coraz modniejszych w zachodnim świecie preferencji seksualnych.

Znajomość systemów wartości i podstawowych haseł-kluczy pomoże nawiązać lepszy kontakt i dostosować się do panujących zwyczajów. Charakterystycznymi hasłami-nośnikami mogą być:

- **gościnność** - wiele narodów (np. Polacy) przeświadczonych jest o swojej wyjątkowej gościnności, w wielu regionach jest to jednak cecha mająca charakter niepisanej normy

---

<sup>7</sup> V. Bukowski, *I powraca wiatr*, Kraków 1999.

prawnej. Wydaje się, że dotyczy to szczególnie kultur wyrosłych w regionach pustynnych, co może być związane z uciążliwymi warunkami, na jakie narażony był podróżujący człowiek. W wielu systemach prawa zwyczajowego (np. afgańskie Pasztunwali) z gościnnością związana jest wręcz odpowiedzialność za gościa sankcjonowana honorem całego klanu w wypadku, gdyby gościowi coś się przytrafiło na terytorium kontrolowanym przez gospodarza. Naruszenie nietykalności gościa na terytorium klanu gospodarza skutkuje obowiązkiem zemsty rodowej na winowajcy i jego klanie. Stąd pozycja gościa w wielu wypadkach daje obcokrajowcowi większe bezpieczeństwo, niż oddział ochroniarzy.

W pewnym regionie o strukturze klanowo-plemiennej przedstawiciel europejskiej organizacji pozarządowej zmuszony był powierzyć właścicielowi lokalnej firmy sporą kwotę pieniędzy za usługę, która miała być wykonana po jego wyjeździe. Europejczyk po wymianie kurtuazyjnych grzeczności przeszedł do sprawy nadmieniając, czym jest gościem i że nie chce robić interesów z nikim innym, jako że gospodarz zapewnił go, że właściciel firmy jest osobą, której można zaufać. Oprócz walorów grzecznościowych wypowiedź ta była znacznie lepszą gwarancją bezpieczeństwa pieniędzy, niż spisana na świstku papieru umowa<sup>8</sup>.

- **honor** – w wielu regionach pojmowany w sposób sprzeczny z naszym pojęciem honoru. Różnice są jednym z najważniejszych elementów obowiązkowego szkolenia przed wyjazdem w strefę odmienną kulturowo, ponieważ ich zaniedbanie może stanowić bezpośrednie zagrożenie życia.

- **odwaga** – jest elementem większości legend i półlegend stanowiących podstawę zbiorowej świadomości grup etnicznych. Często połączona jest z patriotyzmem jako wartością, choć ten ostatni może przejawiać się w zupełnie odmiennych kontekstach, niż walka z innymi. W niektórych regionach odwaga jest istotna do tego stopnia, że mężczyzna zabity w czasie bitwy strzałem w plecy jest powodem wstydu dla rodziny. Kult „wojownika” niejednokrotnie nie pozwala mężczyźnie okazywać uczuć nawet najbliższej rodzinie, tym bardziej bawić się z dziećmi (np. w niektórych społecznościach kaukaskich).

- **rodzina** – w wielu regionach nieposiadanie rodziny albo nieliczna rodzina jest niezrozumiałe. Osoba dorosła bez rodziny stanowi dziwactwo, a ilość dzieci jest oznaką powodzenia, nawet gdyby te dzieci były głodne. Przyznanie się do braku rodziny w pewnym wieku może być uznane za naigrywanie się z rozmówcy. Rodzina może być doskonałym nośnikiem komunikacyjnym jako

---

<sup>8</sup> Materiały własne autora.



temat rozmowy, przy zastrzeżeniach dotyczących lokalnych tabu. Rozmowa o rodzinie wskazana jest szczególnie w sytuacji zakładowej, jeśli jakakolwiek rozmowa z nadzorcami jest w ogóle możliwa.

Szczególną uwagę należy położyć na znajomość lokalnych konfliktów tak wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Pomylenie Żyda z Palestyńczykiem, co ponoć zdarzyło się kiedyś amerykańskiemu dyplomatowi, czy przedstawicieli odmiennych grup etnicznych byłej Jugosławii może nie tylko przeszkodzić w nawiązaniu kontaktu, lecz wręcz narazić na agresję. Niechęć do ościennych krajów, bądź narodów, ewentualnie do wewnętrznych grup etnicznych czy religijnych powinna być znana przyjeźdnemu wcześniej w celu uniknięcia kłopotliwych rozmów. W skrajnych przypadkach nie należy nawet używać pewnych terminów (w Syrii takim terminem jest słowo „Izrael”, które nie występuje nawet na oficjalnych mapach).

Istotna wydaje się również znajomość stereotypów, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, zwłaszcza tych, które odnoszą się do ludności, z którą możemy być identyfikowani (narodowość, rasa, wyznanie, zawód, grupa społeczna). W przypadku możliwości skojarzenia nas ze stereotypem negatywnym, warto postarać się odróżnić swoje zachowanie od spodziewanego negatywnego, czy pokazać się jako bardziej identyfikowalnego ze stereotypem pozytywnym<sup>9</sup>. Warto zapoznać się z możliwymi stereotypami negatywnymi („pijany jak Polak”, „fałszywy biały”, „zarozumiały Niemiec”) i starać się podkreślać swoją inność. Jeśli gdzieś istnieje pozytywny stereotyp, z którym można się identyfikować, można go przytoczyć. Stereotyp negatywny może być wpisany w ogólne postrzeganie w danym regionie („polski złodziej”, „cyganić” – jako „kłamać”). Może też wynikać z jednostkowego zetknięcia z osobą „podobną”, która zrobiła coś co nie spodobało się rozmówcy. Owa „podobność” może wynikać zarówno z ogólnej charakterystyki, jak i pochodzenia z tego samego kontynentu.

## 6. Zagadnienia religijne

Dyskusje o charakterze religijnym, bądź okazywanie braku szacunku dla miejscowej religii są zachowaniami, których należy się wystrzegać. W skrajnych sytuacjach będzie to nie tylko niegrzeczne, ale może stanowić zagrożenie życia. W krajach takich, jak choćby Pakistan jakakolwiek rozmowa na tematy religijne może być niebezpieczna z uwagi na możliwe „przeświadczenie” rozmówcy, że usiłowano go zainteresować religią inną niż panująca,

---

<sup>9</sup> W literaturze polskiej doskonałą analizę stereotypów w kontaktach międzykulturowych przeprowadził Maciej Ząbek w: *Biali i Czarni. Postawy Polaków wobec Afryki i Afrykanów*, Warszawa 2007.

co w kraju tym karane jest śmiercią. Generalnie należy pamiętać o trzech podstawowych zasadach:

- szanuję inne religie i osoby je wyznające;
- jeśli nie jestem ich wyznawcą, to takiego nie udaję;
- jeśli jestem niewierzący, nie obnoszę się z tym, a nawet nie przyznaję do tego.

W niektórych krajach ateizm może wywoływać agresję (część krajów muzułmańskich), w niektórych posądzenie o żartowanie bądź bycie osobą niepoważną (kraje afrykańskie). W innych krajach natomiast okazywanie swojej religijności (kraje skandynawskie, Francja) może być przyczyną problemów graniczących niejednokrotnie z dyskryminacją.

Ochroniarz pewnego domu w Pakistanie miał obowiązek otwierania bramy lokatorowi i umożliwienia mu wejścia na teren posesji. W wypadku powrotu lokatora w porze modlitwy strażnik rozdarty był między obowiązkiem jej ukończenia, a strachem przed utratą posady. Lokator miał do wyboru: albo skorzystać ze swojej pozycji i żądać otworzenia bramy, albo poczekać na ulicy do czasu zakończenia modlitwy. Wybór pierwszej opcji byłby nie tylko niedelikatny, ale również głupi z punktu widzenia bezpieczeństwa lokatora w przyszłości. Podobnie zaproponowanie przystanku na modlitwę miejscowej eskortie, jeśli inne samochody zatrzymują się w tym celu, mimo że sprzeczne z zasadami konwoju, może okazać się korzystne z punktu widzenia bezpieczeństwa i gotowości do narażania się konwojentów w obronie konwojowanego w przypadku zagrożenia.<sup>10</sup>

## 7. Wnioski

Szkolenia z zakresu komunikacji międzykulturowej powinny być obowiązkowe dla personelu uczestniczącego w misjach wojskowych i cywilnych na terenach odmiennych kulturowo. Jest to tak samo ważny aspekt przygotowania personelu, jak szczepienia lub szkolenie bojowe. W wielu wypadkach może to zapobiegać powstawaniu konfliktów i sytuacji niebezpiecznych, oraz ograniczać, bądź eliminować konieczność rozwiązań zbrojnych. Szkolenia tego typu powinny również obejmować personel i wolontariuszy zajmujących się grupami imigrantów z powyższych regionów. Ich celem w tym wypadku będzie nie tyle bezpieczeństwo szkolonego (choć w skrajnych przypadkach również), lecz przede wszystkim skuteczność ich komunikowania się z podopiecznymi i ich socjalizacji w kraju docelowym. Szkolenia takie

---

<sup>10</sup> Materiały własne.

wydają się również przydatne w środowisku biznesowym, o ile firmy bądź przedsiębiorcy są aktywni w rejonach kulturowo odmiennych. Kulturowa kompetencja może przekładać się bezpośrednio na podpisane kontrakty.

Sposób prowadzenia takich szkoleń powinien mieć charakter praktyczny, najlepiej z włączeniem nagrywanych przez kamerę inscenizacji. Pozwoli to na „poczucie” różnic w sposobie bycia i sposobie myślenia oraz wyrobienie odruchów przydatnych w odmiennym kulturowo środowisku. Akademicki wykład o charakterze teoretycznym nakierowany na głębokie poznanie różnic kulturowych będzie zapewne mniej skuteczny. Przygotowanie kulturowe w wersji minimum powinno obejmować wyszczególnione w aneksie aspekty kultury, w ramach którego poszczególne elementy mogą być poszerzane w zależności od regionu w który udaje się szkolona osoba.

Aneks: niezbędnik kulturowy w odniesieniu do kraju lub regionu

PODSTAWOWA WIEDZA	
Geografia	
Historia	
Języki	
Konflikty	
Identyfikacyjne „czerwone lampki”	
Skład etniczny	
KOMUNIKACJA NIEWERBALNA	
Nasze zachowania niezrozumiałe dla rozmówcy	
Zachowania miejscowe niezrozumiałe dla nas	
Zachowania mylnie rozumiane	
Zachowania mogące wzbudzić niechęć	
NORMY ZACHOWANIA	
Nawiązywanie kontaktu i pożegnanie	
Komunikacja między osobami w różnym wieku	
Komunikacja między osobami o różnym statusie	
Komunikacja między osobami różnych płci	
Relacje gospodarz – gość	
Zachowanie przy stole	
Podejście do czasu	
Inne zachowania grzecznościowe	
Stosunek do zwierząt	
Podejście do dzieci	
Stereotypy pozytywne	
Stereotypy negatywne	
SYSTEMY WARTOŚCI	
Wartości pozytywne	
Wartości negatywne	
TEMATY TABU	
RELIGIA	
Dominujące religie	
Konflikty religijne	
Normy zachowania wynikające z religii	
Normy zachowania parareligijne (nie wynikające z religii, lecz z miejscowej tradycji, niemniej w lokalnym odbiorze rozumiane religijnie)	

## Russia's Middle Eastern Engagement – Two Years On

### Streszczenie

Niniejszy artykuł omawia cele rosyjskiego zaangażowania w Syrii w dwa lata po tym, jak przybrało ono formę bezpośredniej interwencji wojskowej. Argumentujemy, że polityka Rosji na Bliskim Wschodzie jest zorientowana na znacznie szerszy zakres celów niż tylko regionalne i dlatego nie można jej oceniać tylko poprzez tam zachodzące wydarzenia. Oceniając natomiast możliwy przyszły rozwój wypadków sądzimy, że Rosja preferuje możliwie niskokosztową drogę do osiągnięcia wielu szczegółowych celów, na ile są one możliwe w danym momencie. A zatem Kreml jest przede wszystkim nastawiony na reagowania na zmieniającą się sytuację w celu osiągnięcia taktycznych korzyści.

**Słowa kluczowe:** stosunki międzynarodowe • bezpieczeństwo międzynarodowe • Bliski Wschód • Rosja • Syria

### Abstract

This article is supposed to explain the goals of the Moscow's involvement in Syria, two years after its engagement took form of direct military intervention of the Russian armed forces. We will argue that the Russian Federation's policy in the Middle East is oriented to much wider scope of goals than just regional ones, therefore it should not be judged only by the conduct of events there. Assessing the possible future, we hold that Russia appears to prefer a cost-effective way to achieve multitude of specific goals, if they are deemed possible to accomplish at the moment. So, the Kremlin is first of all prepared to react to the changing situation for tactical advantages.

**Keywords:** international relations • international security • Middle East • Russian Federation • Syria

### Introduction

By the end of September 2015 the Russian air force started executing combat sorties in Syria. Soon it appeared that it was a part of a well-prepared, complex operation encompassing also an extensive assistance to the Syrian armed forces and close co-operation with Iran. Now<sup>1</sup>, more than two years on, it looks like this effort has paid off – Moscow strengthened its Middle Eastern influence and positioned itself as a main arbiter of the conflict in Syria. Furthermore, since Russia's Levantine endeavour was apparently a part of wider strategy, its success has also translated into some achievements of the Russian Federation as a global player. With respect

---

<sup>1</sup> This article was completed by the end of 2017.

to the latter, many observers maintain that the Kremlin is actually carrying on well-developed, comprehensive strategy poised to expand its leverage in the world. This plan, as the narrative goes, is more or less centered on exploiting weaknesses and cracks in the international system and domestic troubles of individual states. And so, Moscow moves everywhere it sees an opportunity to create some commotion, even if it does not always mean gaining direct advantage. From longtime involvement in U.S. politics<sup>2</sup>, through alleged hostile interference in many regions like Europe<sup>3</sup> or Middle East<sup>4</sup>, to the wars in Ukraine<sup>5</sup> and Syria<sup>6</sup>, Russia is successfully advancing its interests as the West's power and international sway simultaneously dwindle.

Other analysts agree with the above only to a certain extent. So it is true that as abundant crises have undermined the international order, Russia certainly has been able to exacerbate them. Thus, Moscow seems to be gaining ground in some regions either by adding up to the weakening of its perceived foes and competitors, or by directly benefiting from an open or clandestine involvement (or both). However, it must be stressed that in every instance of recent achievements the Kremlin was only dexterously catching opportunities as they came, instead of actively creating the overall conditions to alter regional balances in its favour. It is also often said that all those wins are rather short-lived and do not have clear potential for long-term decisive gains<sup>7</sup> - especially in light of Russia's difficult internal situation. In brief, Moscow does demonstrate to be highly proficient in setting tactical goals and in achieving them, but the broad strategy regarding the Russian Federation's place in the world is

---

<sup>2</sup> A. Entous, E. Nakashima, G. Jaffe, *Kremlin trolls burned across the Internet as Washington debated options*, "The Washington Post", 25 December 2017, [https://www.washingtonpost.com/world/national-security/kremlin-trolls-burned-across-the-internet-as-washington-debated-options/2017/12/23/e7b9dc92-e403-11e7-ab50-621fe0588340\\_story.html?hpid=hp\\_hp-top-table-main\\_infowars-250pm%3Ahomepage%2Fstory&utm\\_term=.eab70a9905a5](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/kremlin-trolls-burned-across-the-internet-as-washington-debated-options/2017/12/23/e7b9dc92-e403-11e7-ab50-621fe0588340_story.html?hpid=hp_hp-top-table-main_infowars-250pm%3Ahomepage%2Fstory&utm_term=.eab70a9905a5) (accessed 26 December 2017).

<sup>3</sup> D. Priest, M. Birnbaum, *Europe has been working to expose Russian meddling for years*, "The Washington Post", 25 June 2017, [https://www.washingtonpost.com/world/europe/europe-has-been-working-to-expose-russian-meddling-for-years/2017/06/25/e42dcece-4a09-11e7-9669-250d0b15f83b\\_story.html?utm\\_term=.6638960f24d2](https://www.washingtonpost.com/world/europe/europe-has-been-working-to-expose-russian-meddling-for-years/2017/06/25/e42dcece-4a09-11e7-9669-250d0b15f83b_story.html?utm_term=.6638960f24d2) (accessed 26 June 2017).

<sup>4</sup> E. Perez, S. Prokopczyk, *CNN Exclusive: US suspects Russian hackers planted fake news behind Qatar crisis*, "CNN", 7 June 2017, <http://edition.cnn.com/2017/06/06/politics/russian-hackers-planted-fake-news-qatar-crisis/index.html> (accessed 8 June 2017).

<sup>5</sup> R. F. Johnson, *Russian forces 'now 11,000 strong in the Donbass'*, "Jane's 360", 6 October 2017, <http://www.janes.com/article/74682/russian-forces-now-11-000-strong-in-the-donbass> (accessed 16 December 2017).

<sup>6</sup> В. Литовкин, *Победа близка как никогда*, "Независимое Военное Обозрение", 27 October 2017, [http://nvo.ng.ru/gpolit/2017-10-27/1\\_971\\_siria.html](http://nvo.ng.ru/gpolit/2017-10-27/1_971_siria.html) (accessed 16 December 2017).

<sup>7</sup> F. Wesslau, A. Wilson, *Russia 2030: A Story of Great Power Dreams and Small Victorious Wars*, European Council on Foreign Relations, London, May 2016.

highly vague, especially in terms of sustainable instruments and methods of achieving long-term objectives. We tend to concur with this line of argument.

This article is supposed to explain the goals of Moscow's involvement in Syria in a broad context of Russia's foreign strategy and offer a forecast regarding future developments. We will argue that Russian policy in the Middle East is oriented to a much wider scope of goals than just regional ones, therefore it should not be judged only by the conduct of events there.

### **The Goals of Russia's Involvement to Date – a Recap**

Since its onset the Russian military involvement in Syria has had multiple goals, from local, tactical to broad, long-term strategic ones; from those centered on the Middle East to the ones related to foreign policy as a whole and to Russia's internal situation. Since the very beginning it also has been visible that while specific short-term goals seemed precise and achievable, general perspectives were much more vague and elusive.

The first, immediate goal of the Russian intervention in the Levant, the one clearly declared and used to justify the whole adventure, was to keep Syrian president Bashar al-Assad in power. The Kremlin maintained that the legitimate authorities in Damascus were being overwhelmed by foreign-sponsored terrorist forces. Therefore, in compliance with international law, Moscow offered Syria assistance crucial to its very survival and sovereignty.

This task was achieved, al-Assad was rescued, but for the most part thanks to very favorable circumstances. Firstly, Russians did not have to employ large ground forces save mercenaries, special operation forces and artillery support units<sup>8</sup> – the greatest part of the fighting rested on the Syrian army and foreign fighters, such as the battle-hardened Hezbollah combat force and the Iranian Revolutionary Guards Corps (IRGC) with its proxy militias. Secondly, Russian artillery and attack aircrafts operated freely without major constraint, which allowed them to level whole cities and literally bury enemy soldiers in rubble, together with the civilian population. Thirdly, the strongest enemy, the Islamic State (IS) has been defeated by the Americans, Iraqis and Kurds both on the ground and in terms of financial support – all the Syrian army's progress against the IS, especially during the last months of 2017, was possible due to an earlier rout of the Islamic State's forces and the demolition of its infrastructure, both in material and financial terms.

---

<sup>8</sup> *War zone Syria: Russian and US interventions assessed*, "Jane's" 2017, p. 6, [http://www.janes.com/images/assets/815/75815/War\\_zone\\_Syria\\_Russian\\_and\\_US\\_interventions\\_assessed.pdf](http://www.janes.com/images/assets/815/75815/War_zone_Syria_Russian_and_US_interventions_assessed.pdf) (accessed 28 December 2017).

This success was obscured to an extent by the fact that large parts of Syria are still in hands of rebel forces. Furthermore, from the very beginning it was not exactly clear if the Kremlin was determined to “liberate” whole country in one big effort. We thought<sup>9</sup> that Russians were rather interested in cantonizing Syria, because the whole process of recapturing its territory would have been too expensive and too long, giving not much in return. Now, at the beginning of 2018, this prediction seems to be correct. Moscow has indeed brought anti-rebel operations to the point where al-Assad is able to govern over relatively unified territory that represents roughly two thirds of entire Syria. But it is noteworthy that the last phase of military operations, conducted in late Summer and Autumn of 2017, was directed almost exclusively against the Islamic State, leaving the remaining rebel-held enclaves in relative peace. Russia also strengthened its presence in Syria by enhancing formal partnership and expanding its military installations capable of stationing substantial combat forces on a permanent basis. This way the Syrian president is kept relatively weak and dependent, what further helps Russia to secure its own beachhead in Syria.

Thus, as the most violent phase of the Syrian conflict draws to an end, Moscow’s primary goals seem to be achieved – the country is weak and fragmented, its authorities dependent on Russia’s regular help<sup>10</sup> and the Kremlin has a lot of opportunities to divide and rule. Currently it seems to be focused rather on seeking a political accommodation with rebel factions than on trying to overwhelm them, at least for the time being.

The second set of Russian goals was related to the wider problem of Moscow’s influence in the Middle East as a whole. First of all, al-Assad was the last Russia’s ally there, so Moscow certainly could not afford to lose him. Syrian president’s fall would have been a disastrous blow to the Kremlin’s credibility in the region and would have meant more or less a final farewell to the Levant. Therefore, in light of al-Assad’s apparent demise, Russia had little choice but to act, even if it meant a problematic military involvement in a distant overseas territory. Thus, “[b]y propping up one of the region’s most vilified leaders, Moscow [was] sending a powerful message about its willingness to act aggressively in a region where many of America’s closest allies [were] feeling insecure”<sup>11</sup>. Rescuing al-Assad from an imminent

---

<sup>9</sup> M. Czajkowski, *Rosja (nie) wycofuje się z Syrii*, “Komentarze ZBN” 2016, no. 7 (16) (16 March).

<sup>10</sup> *Rosyjscy doradcy w każdej jednostce syryjskich sił rządowych*, “Defence24.pl”, 27 December 2017, <http://www.defence24.pl/719218,rosyjscy-doradcy-w-kazdej-jednostce-syryjskich-sil-rzadowych> (accessed 28 December 2017).

<sup>11</sup> C. Lynch, *Why Putin Is So Committed to Keeping Assad in Power*, “Foreign Policy”, October 7, 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/10/07/putins-russia-is-wedded-to-bashar-al-assad-syria-moscow/> (accessed 21 December 2017).



catastrophe was therefore a clear signal to regional leaders that Russia was ready to seek their friendship in an exchange for assistance if needed. Owing to chaos spreading in the Middle East and the American relative disengagement from regional affairs, such an offer could have been considered tempting by many beleaguered governments or some ambitious sub-state actors.

By creating a stable foothold in the Middle East, Russia indeed has become one of the regional powers but its real weight is yet to be measured. Right now it has demonstrated some military capabilities and organizational skills, but on the other hand the success in Syria is still relative – the country remains divided. That is why Moscow's influence in the Middle East is still unsettled and it is unclear what kind of regional sway Russia will be able to hammer out in the coming years – controlling the greater part of Syria does not automatically give it a region-wide leverage. It might even be argued that the relative success in Syria was possible just because the real goals were limited. Russian meddling in the Libyan civil war or the Egyptian<sup>12</sup>, Saudi<sup>13</sup> or other diplomatic overtures do not change this picture. Regional leaders have approached Russia with great caution because it is widely considered an unreliable partner and the one whose hand might be too heavy to bear, and in fact less potent than the United States. Hence, a lot depends on the abilities of the Russian diplomacy to tackle with deep-seated interests of ambitious regional powers and this is not an easy thing to do.

The third dimension of Russia's Middle Eastern policy reflected the Kremlin's general goals within the international realm. The most profound of them was a vehemently expressed claim, based on many historical, ideological, political and economic motives, that Russia actually was the global superpower and should have been treated accordingly. Furthermore, there was a generally agreed assessment that the country was endangered in its very existence by the ongoing Western encroachment which climaxed in the crossing of the last fault lines in Ukraine – developments there were considered as a genuine aggression against Russia.

From this point of view, a successful re-emergence in the Middle Eastern arena was supposed to make Russia an indispensable partner and a power to be reckoned with. In turn, it was expected to compel Western countries to come to terms with Moscow in other places, such as Europe. In that sense the Syrian gambit was a part of a broader counteroffensive aimed

---

<sup>12</sup> W. Rodkiewicz, *Rosja: umacnianie wpływów w Egipcie*, "Analizy OSW", 13 December 2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-12-13/rosja-umacnianie-wplywow-w-egipcie> (accessed 14 December 2017).

<sup>13</sup> S. Kardaś, W. Rodkiewicz, *Szczyt rosyjsko-saudyjski*, "Analizy OSW", 11 October 2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-10-11/szczyt-rosyjsko-saudyjski> (accessed 24 December 2017).

against the West which also encompassed an increased interference in internal affairs of many countries, including the United States<sup>14</sup>, along with belligerent rhetoric<sup>15</sup>, aggressive military actions<sup>16</sup>, sudden exercises of massive armed forces<sup>17</sup> and hostile cyber operations<sup>18</sup>. Currently it looks like this goal has been achieved to a certain extent, although not entirely the way Russia wanted it to. The West was indeed forced to accommodate with Russia in the Middle East, but on the other hand it got scared by the scope and bluntness of the Russian aggression. Currently it appears that the main Western powers are not going to step back too much under Russian pressure. On the contrary, the West seemingly finds itself in a phase of consolidation against Moscow (which of course may not<sup>19</sup> be accomplished), because it recognizes that Russia moved too far in questioning the basics of the world order. In a generally shared opinion, the Kremlin became not just a competitor but it rather achieved the status of an adversary.

In short, the Syrian operation understood as a sort of offensive defense<sup>20</sup> bound to repel Western trespassing surely worked, along with other means that the Kremlin undertook. So, the West is now generally in a defensive mode, but this is also due to internal problems that include above all European economic woes and self-destruction of the U.S. foreign policy.

One has also to take into account the broadest conceptual context of all Russian international activities which we label as the “realist-futurist” mindset, that has apparently been present in Moscow’s worldview for some time and echoed in a rationale behind the Syrian intervention. This narrative stemmed primarily from a conclusion that the Western-centric world order was crumbling, and the rule-based international environment was swiftly deteriorating. Power politics made a spectacular comeback and yet another reshuffle in the global system commenced. Those actors who got to understand it and would be ready to throw away constraints soon enough would take part in the shaping of a new world order

---

<sup>14</sup> See for example: L. Rosenberger, J. Fly, *Shining More Light Every Day on Russia’s Political Interference*, “War on the Rocks”, 13 November 2017, <https://warontherocks.com/2017/11/shining-light-every-day-russias-political-interference/> (accessed 28 December 2017).

<sup>15</sup> M. Kaprāns, *Russia ratchets up rhetoric in the Baltics*, <http://infowar.cepa.org/Briefs/Lv/Russia-ratchets-up-rhetoric-in-the-Baltics> (accessed 24 December 2017).

<sup>16</sup> B. Jones, *Aerial confrontation increases over the Baltic Sea*, “Jane’s 360”, 26 June 2017, <http://www.janes.com/article/71756/aerial-confrontation-increases-over-the-baltic-sea> (accessed 27 June 2017).

<sup>17</sup> L. Litzenberger, *Beyond Zapad 2017: Russia’s Destabilizing Approach to Military Exercises*, “War on the Rocks”, 28 November 2017, <https://warontherocks.com/2017/11/beyond-zapad-2017-russias-destabilizing-approach-military-exercises/> (accessed 29 November 2017).

<sup>18</sup> S. Sukhanin, *Russian ‘Cyber Troops’: A Weapon of Aggression*, “Eurasia Daily Monitor” 2017, vol. 14, no. 63, <https://jamestown.org/program/russian-cyber-troops-weapon-aggression/> (accessed 12 December 2017).

<sup>19</sup> G. Gressel, F. Wesslau, *The Great Unraveling: Four Doomsday Scenarios for Europe’s Russia Policy*, “Policy Brief” no. ECFR/221, European Council on Foreign Relations, London, June 2017.

<sup>20</sup> P. Felgenhauer, *NATO and US: Enemies of Choice for Russia’s Military*, “Eurasia Daily Monitor” 2017, vol. 14, no. 72, <https://jamestown.org/program/nato-us-enemies-choice-russias-military/> (accessed 25 May 2017).

and benefit greatly from it. If this narrative is correct, the Russian strategy as a whole, and the Syrian gambit specifically, has been paying off, but it is rather difficult to appraise it in full at the moment.

Moreover, Syria was supposed to become a live-fire proving ground<sup>21</sup> for armaments and tactics of the resurgent Russian army in its newly appointed role of a long-range instrument of foreign policy. Beside the long-standing conventional military presence in the post-Soviet area, Moscow wanted to create a new tool of intervention in more remote regions in order to emulate American capacity to do just that. The military in its expeditionary function was supposed to become Russia's indispensable instrument in the unstable world, capable to be effectively used when and where necessary. This goal is rather long-term in nature, but there is no doubt that the Syrian operation has already yielded many positive gains with respect to that<sup>22</sup>. By all means, the Russian chain of command and the logistic systems have matured, together with innovative tactics and effectiveness of the use of various weaponry.

The fourth, and probably most important, goal of the intervention in Syria may be found in the internal politics of Russia. We argued on many occasions<sup>23</sup> that an essential task of the entire Russian foreign policy was to create and maintain a limited conflict with the West in order to rally society around the authorities. It was necessary since the previous legitimization mechanism, so-called "Putin's consensus", started to wane by the end of the first decade of the 21st century. It had been based on a relative economic success of the 2000s that allowed society to get enriched, but sources of this development were finally depleted, and something else was needed. The external threat seemed to be a good tool of legitimization of the government<sup>24</sup>, and the Syrian gambit had its role in this strategy – it was very important for a rally-under-the-flag strategy to prove that those in charge were really capable to defend the frightened people. Hence, a successful military operation was to serve as a demonstration of power of the country, of strength and proficiency of its military, and of resolve and skills of the authorities. So far it has worked very well, Russian society has responded very well to this storyline, for it also satisfies the Russians' national pride. Of course, this success has been

---

<sup>21</sup> О. Владыкин, *Stratfor оценил Сирию как полигон РФ*, "Независимое Военное Обозрение", 27 October 2017, [http://nvo.ng.ru/nvoevents/2017-10-27/2\\_971\\_news3.html](http://nvo.ng.ru/nvoevents/2017-10-27/2_971_news3.html) (accessed 28 October 2017).

<sup>22</sup> R. McDermott, *High-Technology Set to Dominate Russia's Rearmament Program*, "Eurasia Daily Monitor" 2017, vol. 14, no. 154, <https://jamestown.org/program/high-technology-set-dominate-russias-rearmament-program/> (accessed 30 November 2017).

<sup>23</sup> See for example: M. Czajkowski, *Kremlin's Survival Strategy – The International Dimension*, in: A. Podraza (ed.), *A Transatlantic or European Perspective of World Affairs: NATO and the European Union Towards the Problems of International Security in the 21<sup>st</sup> Century*, Madrid 2017, pp. 141-157.

<sup>24</sup> E. Rumer, R. Sokolsky, A.S. Weiss, *Trump and Russia*, "Foreign Policy", March/April 2017, p. 13.

achieved to a great extent due to a well-crafted message broadcasted by the Russian state-controlled media<sup>25</sup>, carefully managed by skilled propagandists.

And finally, there were also some goals regarding international and internal image of Russia. In the external dimension, the Syrian operation was supposed to rise the country's overall prestige by showing its military might and efficiency in the execution of a complex strategy in a difficult area. This worked well, especially with regard to undemocratic governments that might seek some rapprochement with Russia as it proved to be able to staunchly oppose Washington on its allegedly own turf. The successful intervention in Syria was also supposed to distract internal and external public from real problems of Russia – a weakening and vulnerable country unable to become a real superpower, but desperately willing to look like one. This goal has also been partially achieved, as expected, especially with regard to the domestic public; but in the global information sphere a lot of comments that seem to take the notion that Russia did renew its superpower status as face value appeared as well. On the other hand, there is of course strong anti-Russian alarmism and frequent experts' and politicians' remarks on the Russian full-fledged expansionism. This tone for the most part is set to mobilize public support for defensive efforts, but also to heat up political atmosphere in order to induce gains for persons or organizations interested in ongoing securitization of the relations with Russia. It was also expected that well-televised advertising showcases of effectiveness of the Russian weaponry facilitated by the Syrian operation would prove advantageous for arms exports<sup>26</sup>. Russia did demonstrate to be able to do things which were until now reserved almost solely for the U.S. military, but we will have to wait until it is translated into actual contracts.

### **The Future of Russia's Syrian Policy – A Broad Perspective**

A distinguished Russian scholar Dmitri Trenin has recently observed that:

“[b]ringing peace to Syria will be no less difficult than winning a war there. Russia faces another uphill task, one where its assets are less compelling, and where its competitors have more resources, and its situational allies—in Damascus, Tehran, and Ankara—will

---

<sup>25</sup> A. Ferris-Rotman, *Primetime Politics*, “Foreign Affairs”, 12 October 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2017-10-12/primetime-politics?cid=int-lea&pgtype=hpg> (accessed 14 October 2017).

<sup>26</sup> *Demonstracja siły czy "reklama"? Kalibry przeciwko IS z powierzchni i spod wody*, “Defence24.pl”, 31 May 2017, <http://www.defence24.pl/603306,demonstracja-sily-czy-reklama-kalibry-przeciwko-is-z-powierzchni-i-spod-wody> (accessed 1 June 2017).

seek to promote their own agendas, which are sometimes at odds with Moscow's.

Succeeding on the diplomatic front will be even harder than winning on the battlefield."<sup>27</sup>

We tend to concur with this appraisal. Russia is by no means a winner that takes all or a nascent hegemon in the Middle East. The future is not so bright, although it will probably bring Russia some gains but rather not decisive ones from the point of view of core interests of the state. On the other hand the engagement in Syria will probably induce a lot of nuisance and will result in many setbacks, as it will likely turn into an long-term and complicated entanglement.

Looking from the most general perspective, we maintain that Russia's goals and aims in Syria are manifold, and if accomplished they are supposed to positively impact many fields of Russian interests. However, as there is no single reason of this involvement, the most immediate tactical gains are easier to identify than the strategic ones. They are also more achievable because the short-term planning is apparently one of the Russians' best assets. We will try to assess the future of Russian policy in Syria and beyond, referring to the list of goals presented in the paragraph above.

The first perspective relates to Syria itself, and here we uphold the view that Moscow is ready to "cantonize" Syria, at least *de facto* and at least for the time being. It is rather not in its interest to promote any lasting or final solution – there are four reasons to think so. Firstly, the experience gained in the post-Soviet area demonstrates that conflicts deliberately left unresolved (or frozen) allow maintaining long-term influence at a relatively low cost. This is mainly because such a solution means leaving local authorities weak and dependent on military and/or political help. Furthermore, a partition of the state gives many opportunities to exploit it politically by distributing assistance to parties to the conflict. Therefore, a divided country or countries immersed in a perpetuated struggle remain under Russian influence, which would otherwise be much weaker. A good example is the Armenian-Azeri conflict in which Russia openly supports Erevan but also supplies weapons to Baku; Moscow also provides virtually no effort to promote a lasting political solution that would enable resuming normal relations between Armenia and Azerbaijan. In effect we can see that both of them are unable to live without Russia or leave its sphere of influence.

Secondly, any final solution including re-unification of Syria would have to permanently involve some important players, such as Iran or Turkey, and probably Israel as well. All of these

---

<sup>27</sup> D. Trenin, *Putin's Plan for Syria*; "Foreign Affairs", 13 December 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/syria/2017-12-13/putins-plan-syria?cid=int-lea&pgtype=hpg> (accessed 14 December 2017).

actors have their own agendas and none could be either accommodated or outmaneuvered easily. For example, Iran has its long-standing policy of establishing its domination in the Middle East. Therefore it uses the Syrian involvement as an opportunity to create enduring presence of the IRGC there<sup>28</sup>. This is rather irreconcilable with security interests of Israel<sup>29</sup> and opposite to the very notion of sovereign unity of Syria. Even if a permanent power-sharing agreement were promoted by Moscow, the problem of institutionalizing Iranian influence would be difficult to solve. It is because Tehran's government and IRGC would surely tend to use influence gained on Syrian soil for their own purposes, not necessarily consistent with Russian goals and the principle of future Syria's lasting stability. Negotiating the way Iranians would use their presence in Syria, and sustaining agreement if reached, would pose enormous challenges to Russian diplomacy. It is worth noting that the Iranian problem is just one piece of the Syrian puzzle, others are similarly difficult, but there is no place to describe them here in detail.

Thirdly, de-escalation of the confrontation between pro-Assad forces and the most of rebel groups in Syria allowed them to strengthen and entrench – especially the Kurds gained ground and regional weight at the expense of the IS. To break them now, even one by one, would require a great deal of effort and probably would be very difficult in foreseeable circumstances. It would require either an enormous increase of Russian involvement, despite the December 2017 announcement of the end of combat operations, or relying more and more on the above-mentioned alliances – both perspectives are rather not attractive in terms of possible gains.

And fourthly, there is no need that Russia force a permanent settlement of the conflict and this is the key point. A partial solution that would stabilize situation at least for the time being seems to serve other goals that transcend regional perspective well enough at a reasonable price. As we have written above, Moscow looks beyond Syria in the Middle East and elsewhere – the involvement there is just one of the instruments of the Kremlin's general strategy. Thus, what Russia wants now is merely relative stability in Syria that will provide a solid base for the further expansion of its influence in the Middle East. Cessation of hostilities and well-televised rebuilding efforts will also add up to Russia's international prestige and

---

<sup>28</sup> A. Vatanka, *Iran and Russia, Growing Apart*, "Foreign Affairs", 29 November 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/syria/2017-11-29/iran-and-russia-growing-apart?cid=int-lea&pgtype=hpg> (accessed 30 November 2017).

<sup>29</sup> P. K. Baev, *Declaring Victory in Syria, Putin Stands to Lose the Elusive Peace*; "Eurasia Daily Monitor" 2017, vol. 14, no. 152, <https://jamestown.org/program/declaring-victory-syria-putin-stands-lose-elusive-peace/> (accessed 28 November 2017).

furthermore show effectiveness of Moscow's foreign policy, especially *vis-à-vis* the alleged U.S. ineffectiveness.

In short, we think that the state of relative flux in Syria is probably what the Russians consider to be in their best interest. That is why they currently concentrate efforts on strengthening their own position by seeking a political solution that would ensure relative stability in divided Syria without delivering anything close to the final resolution of the conflict.

A question remains whether such favourable conditions that Russians want to create are achievable. Will "cantonization" of Syria work in a way it is supposed to do? Now, in fact, when full-fledged military operations are over, the developments seem to depend less on Russia and more on local players. Such actors as Iran or Turkey may have more instruments of influence since the air superiority, elite special operations forces or sophisticated means of reconnaissance are not so much in need any more. Especially Iran might prove to be less manageable as it will pursue its own goals, of which the creation of land corridors to the Mediterranean is of paramount importance<sup>30</sup>. Future developments in Syria may also yield a lot of events unforeseeable at the moment. Therefore, the Syrian foundations of the Russian Middle Eastern influence may prove much less solid than expected and much more demanding in terms of allocation of political as well as military resources, which are by the way not in abundance while the country's budget dwindles<sup>31</sup>.

The second, regional, perspective refers to the further widening of Russian influence in the Middle East. Achieving this goal would need more instruments and would be much more difficult than a limited military intervention in tactically advantageous circumstances. While hammering its military action into the long-term and comprehensive region-wide political influence, Russia will have to prove its ability to produce lasting outcomes, not only to exploit opportunities with short-term gains in sight. To build a network of relations is not easy, especially if it would need to accommodate many partners and address many difficult and intertwined problems. Such a process would also be long and costly, and would bring rather vague outcomes. It is therefore possible that Russia will still seek a greater influence in the Middle East yet only by exploiting emerging opportunities, not through a concentrated

---

<sup>30</sup> E. Yarri, *Iran's Ambitions in the Levant*, "Foreign Affairs", 1 May 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2017-05-01/irans-ambitions-levant> (accessed 2 May 2017).

<sup>31</sup> M. Pyadushkin, *Russian Spending Cuts Limit Military Procurement*, "Aviation Week and Space Technology", 11 December 2017, [http://aviationweek.com/defense/russian-spending-cuts-limit-military-procurement?NL=AW-19&Issue=AW-19\\_20171211\\_AW-19\\_779&sfvc4enews=42&cl=article\\_3&utm\\_rid=CPEN1000001539178&utm\\_campaign=12935&utm\\_medium=email&elq2=206ddd2a5cbf4abd86c82cb9fa530a94](http://aviationweek.com/defense/russian-spending-cuts-limit-military-procurement?NL=AW-19&Issue=AW-19_20171211_AW-19_779&sfvc4enews=42&cl=article_3&utm_rid=CPEN1000001539178&utm_campaign=12935&utm_medium=email&elq2=206ddd2a5cbf4abd86c82cb9fa530a94) (accessed 12 December 2017).

long-term effort based on a comprehensive and detailed strategy. This is consistent with what we have referred to as the “realist-futurist” thinking. If this narrative is correct, and we strongly believe so, Moscow believes that the Middle Eastern order, or what is left of it, is crumbling. This would mean that the Kremlin considers any lasting outcome impossible even to devise at the moment, as it is hard to predict all the developments in such a liquid situation. That is why Russia, figuratively, sits and waits, ready to use up opportunities as they appear to gain as much influence as they can at the lowest possible cost.

The third, worldwide, context of the Syrian operation does not change as Russia’s permanent objective is to take a position of the world-class superpower<sup>32</sup>. This is the centuries-old tradition and the basic policy imperative that stems from long-established conviction that Russia does occupy a unique position in the world, therefore it is not subject to substantial fluctuations.

More specifically it is clear now that Russian leaders notice the grave and existential threat from outside that is projected also onto the whole country. First of all, and it is clearly articulated in Russia, Moscow considers the West as a hostile entity with the strategic goal of destroying the country or at least subduing it<sup>33</sup>. The developments in Ukraine, understood in Moscow as the crossing of the last fault lines, are quoted as a clear evidence of this aggression, along with NATO’s expansion and other similar events. However bizarre it would look like, many within Russia’s elites, and a wider part of society, actually believe that the West prepares for military action along with other means of destruction of Russia. Such thinking is not only a remnant of the Cold-War mindset but it is also deeply rooted in the nation’s culture that cultivates centuries-old and propaganda-hardened distrust of the West. This view is also being carefully managed and intensified by the state’s disinformation apparatus.

Deeper and in fact more rational origins of fear of the West refer to the Russian authorities themselves. An eastbound advance of the European and American political and economic influence meant above all a promotion of the Western patterns of organization of the state and society which were completely contrary to the Eastern traditional notion of the government as a sort of owner of the country it rules over. In that sense Ukraine’s fast forwarded rapprochement with the West was actually the last flash of the warning sign that

---

<sup>32</sup> I. Daalder, *Responding to Russia’s Resurgence*, “Foreign Affairs”, November/December 2017, p. 30.

<sup>33</sup> See for example a compelling analysis of president Putin’s beliefs: F. Hill, *Putin: The one-man show the West doesn’t understand*. “Bulletin of the Atomic Scientists” 2016, vol. 72, no. 3, <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00963402.2016.1170361?platform=hootsuite&> (accessed 29 December 2017).



demanded an immediate response. That is why Russia, as we have already noticed, embarked on the strategy of limited confrontation with the West. Right now, however, it gradually looks less limited and more confrontational<sup>34</sup>. It is very probable that the initial goal of warning opponents and bringing them to cooperation under Russian conditions has been effectively abandoned. Thus, Moscow does not seek long-term accommodation anymore but is rather gearing up for a prolonged conflict with the frequent use of military instruments of its foreign policy<sup>35</sup>.

That is why we will witness more and more Russian anti-Western activities, especially as the understanding of Moscow's motives will grow in the West, along with a firmer stance against Russia. But we also believe that the Kremlin is not going to go into a full-scale conflict anytime soon, because it would be too costly and difficult to sustain. Russia's in fact defensive posture<sup>36</sup>, even if it manifests itself very offensively, will dictate rather careful application of assets at its disposal. The Kremlin will therefore seek to take opportunities as they come, instead of undertaking a risky total confrontation, especially in light of Russia's economic dependence on the global market.

A careful wait-and-see attitude with no clear vision of long-term solutions is being executed not only because of the defensive nature of Russia's resurgence, but it stems also from the "realist-futurist" mindset, as we have argued above. However, it is not necessarily a correct strategy, for we still do not know if the current world order really crumbles completely or it is only changing somehow its shape. Most probably, it rather transforms from a western-centric to a polycentric system, but it is not entirely obvious this new form will be based on the utter force alone. It is quite likely that crucial players, especially the new world-class powers like China and India will prefer a stable, rule-based environment for their own development. That is why it is possible that the Russian strategy of betting on destruction will finally not pay off well. Additionally, Moscow's new model of warfare<sup>37</sup> apparently is an increasingly important tool of foreign relations, thereby testing the latest weapons, tactics and operational concepts in Syria. On the other hand, it will expose this evolution to external

---

<sup>34</sup> P. Felgenhauer, *'Party of War' Triumphs in Moscow*, "Eurasia Daily Monitor" 2017, vol. 14, no. 137, <https://jamestown.org/program/party-war-triumphs-moscow/> (accessed 28 October 2017).

<sup>35</sup> See for example: J. Sherr, *The Militarization of Russia's Policy*, "Paper Series", Transatlantic Academy, Washington, D.C., August 2017.

<sup>36</sup> S. M. Walt, *Why Arming Kiev Is a Really, Really Bad Idea*, "Foreign Policy", 9 February 2015, <http://foreignpolicy.com/2015/02/09/how-not-to-save-ukraine-arming-kiev-is-a-bad-idea/> (accessed 10 February 2015).

<sup>37</sup> See for example: F. S. Hansen, *Russian Hybrid Warfare*, "DIIS Report" 2017, no. 6, Danish Institute for International Studies, Copenhagen 2017.

scrutiny and assessment – this will give the West a chance to get prepared against possible Russian actions in the future.

The fourth dimension of the Syrian adventure, closely related to the one mentioned above, explains it as a component of an internal power conservation strategy. As we have mentioned above, the creation of a limited confrontation with the West that could be televised as an existential threat is more and more important given that the Russian economy stagnates and the authorities apparently have no clue how to put the country back on track of economic growth<sup>38</sup>. The external threat is the last source of legitimization of the Kremlin's current tenants, and if it fails, only sheer force of repression will remain. Within this strategy, the Syrian operation will have its place as long as it is a limited war for a limited price. What counts in that perspective is only a positive appraisal of the government's strength and ability by the Russian public. It will surely play this role in the future, but there is some potential to lessen its actual influence on the audience. As the Russian presence in Syria will become more and more a common thing, this trump card will wear off in a measure. Such positive impact may even completely evaporate if some of the key circumstances change; there may be many unexpected events of that sort, such as an increase in casualties in Syria or quick deterioration of the situation in Russia.

Finally, there is a question of international prestige that comes out of the successful employment of some newest military technologies and a well-advertised unwavering stance against threats that are attributed to the Muslim world. Russia definitely enhanced its image in many countries of the world and this will continue at least to a certain extent. It also draws and will continue to draw an envious look from the Western right, as it is broadcasting the narrative of being tough and effective against disruptive forces of Islam – contrary to soft and weak liberal governments of the West. On the other hand, constant warmongering and interference will contribute to the negative image of Russia in the eyes of the mainstream Western public – though this is probably what Moscow does not care about. What is more important is that the strategy of destabilization could also bring discontent of some relevant counterparts, especially China. Whatever are Beijing's long-term goals, probably it does not seek a rapid deterioration of the world order – the current one fitting China's ambitions relatively well.

---

<sup>38</sup> M. Domańska, *Putin po raz czwarty. Bez pomysłu, bez nadziei*, "Komentarze OSW", 13 December 2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-12-13/putin-po-raz-czwarty-bez-pomyslu-bez-nadziei> (accessed 14 December 2017).

## Conclusions

The most intrusive assessment related to the Russian's adventure in Syria is that they are there to stay. On the other hand, it seems that this involvement will remain limited, as its goals are in fact limited in the region itself, paying off in the other perspectives. Russia seems to prefer a cost-effective way to achieve multitude of specific goals, if they are deemed possible to accomplish at the moment. Hence, the Kremlin is prepared most of all to react to the changing situation for tactical advantages. More specifically, our main conclusions are as follows.

1. Russia seeks to "cantonize" Syria via the promotion of a kind of political solution that would partially accommodate all the sides but none in full – this is supposed to grant Russia a role of the main arbiter in the "frozen" conflict. Such a solution is achievable but extremely difficult to reach and sustain.
2. If the above-mentioned goal is achieved, Russia will gain strong influence and prestige in the Middle East, but it will also depend on the U.S. policy there – it is very hard to predict whether it will be as passive and reactive as currently is.
3. If a relative political stabilization of Syria is not achieved, Russia will be unable to significantly expand its influence beyond Syria. Moscow will remain preoccupied by local problems and will lose its image of an effective player.
4. In the broadest international dimension Russia and the West will remain the opposing sides of the conflict which will more and more resemble the Cold War<sup>39</sup>, although with many specific features. But both sides will make every effort not to let the situation spin out of control, hence the conflict will be limited.
5. The latter perfectly fits the internal goals of the Kremlin's strategy, as power preservation is in fact the main driver of its foreign policy. But small victorious wars will not solve inherent problems of the Russian political system and will not yield economic growth. Conversely, uncertainties of active engagement in the most unstable region

---

<sup>39</sup> D. Trenin, *Welcome to the Cold War II*, "Foreign Policy", 4 March 2014, <http://foreignpolicy.com/2014/03/04/welcome-to-cold-war-ii/> (accessed 5 March 2014).

of the world have the potential to confront Russia with many unpleasant consequences that would aggravate its internal problems.

## Poglądy „heretyków” potęgi morskiej a strategia bezpieczeństwa morskiego Polski

### Streszczenie

W pierwszej części artykułu pokrótce przedstawiono poglądy mało znanych europejskich strategów, takich jak Domenico Bonamico, René Daveluy i Kurt von Moltzahn, tworzących na przełomie XIX i XX wieku. Mimo iż ich koncepcje inspirowane były założeniami historycznej szkoły strategii, autorom zarzucano odstąpienie od dogmatu potęgi morskiej, nazywając czasem „heretykami”. Prezentacja poglądów zapomnianych strategów stała się dla autora okazją do podjęcia próby naszkicowania koncepcji strategicznej dla Polskiej Marynarki Wojennej, powstałej na fundamentach ich spostrzeżeń. Główną ideą koncepcji jest wykorzystanie Marynarki Wojennej w charakterze instrumentu przeznaczonego w pierwszej kolejności do wspierania polityki zagranicznej i powstrzymania potencjalnego agresora przed podejmowaniem ograniczonych operacji wojskowych w regionie Morza Bałtyckiego, bez wyrzekania się aktywności na innych akwenach.

**Słowa kluczowe:** strategia morska • odstraszanie • Polska • Morze Bałtyckie

### Summary

The first part of the article briefly shows the achievements of little-known European strategists such as Domenico Bonamico, Rene Daveluy and Kurt von Moltzahn from the 19th and 20th century. Despite the conceptions which fit in the historic paradigm in naval strategy theory, their authors were accused of quitting the canon and sometimes called “heretics”. The presentation of the views of the forgotten strategists became an opportunity for the author to try drafting a possible strategic concept for the Polish Navy. The main idea is to use the Navy as an instrument designed mainly to support foreign policy and deter a potential adversary from undertaking limited military operations in the Baltic Sea region without ceasing activities on other seas.

**Keywords:** naval strategy • deterrence • Poland • Baltic Sea

### Wstęp

Opracowania naukowe podejmujące tematykę teorii strategii morskiej tworzonej w złotym jej wieku, obejmującym okres od końca lat 60. XIX stulecia do wybuchu I wojny światowej, koncentrują się na koncepcjach tworzonych przez głównych przedstawicieli szkoły historycznej, której prekursorem był John Colomb<sup>1</sup> a najbardziej znanymi przedstawicielami: amerykański

---

<sup>1</sup> J. Colomb, *The Protection of Our Commerce, and Distribution of Our Naval Forces Considered*, London 1867.

historyk marynarki Alfred Thayer Mahan oraz Brytyjczycy: Julian Stafford Corbet i Philip Colomb – brat Johna. Zdecydowanie mniej uwagi poświęca się konkurencyjnej szkole materialistycznej (realistycznej)<sup>2</sup>, powstającej równolegle we Francji, której manifestem był artykuł Theophile’a Aube’a<sup>3</sup>. Stosunkowo nieliczne opracowania, w których wspomina się o debacie pomiędzy szkołami, najczęściej pomijają poglądy przedstawicieli „trzeciej drogi” teorii strategii morskiej, co niezasażenie czyni ich dorobek szerzej nieznanym.

Artykuł prezentuje pokrótce niektóre z poglądów trzech tylko spośród grona niegdyś cytowanych i tłumaczonych, a obecnie zapomnianych strategów potęgi morskiej przełomu XIX i XX wieku. Rozważania nad myślą strategiczną „heretyków” pozwoliły na postawienie tezy, że ich zalecenia, odczytane na nowo, stanowią punkt wyjścia dla rozważań nad optymalną strategią bezpieczeństwa morskiego państw posiadających granice lądowe, która nie wymaga przy tym wyrzekania się korzyści, jakie daje dostęp do morza. Dla sprawdzenia tej tezy, w dalszej części zawarto szkic koncepcji wykorzystania marynarki wojennej zbudowanej na podstawie zaleceń wspomnianych strategów i przeznaczonej do realizacji zadań, jakie dla niej przewidywali, z uwzględnieniem realiów współczesnej, leżącej nad Bałtykiem Polski.

W treści artykułu jedynie w niewielkim stopniu odniesiono się do współczesnego dorobku badaczy polskich, czy też dokumentów prezentujących propozycje koncepcji strategicznych dla Rzeczypospolitej, jako że nie odwołują się one do myśli strategicznej *Belle Époque*.

### „Heretycy” i ich poglądy

Autorzy tacy jak Domenico Bonamico (1846-1925), René Daveluy (1863-1939) czy Kurt von Maltzahn (1849-1930) otwarcie przyznawali się do inspiracji szkołą historyczną. Własne koncepcje przyszło im jednak tworzyć w szczególnych warunkach: dla wschodzących potęg, szukających dopiero swojego miejsca na morzach i oceanach: Niemiec i Włoch, lub – jak w przypadku Daveluya – dla Francji, której marynarka nie mogła podnieść się z zapaści<sup>4</sup>. Dla

---

<sup>2</sup> H. Coutau-Bégarie, *Les lignes directrices de la pensee navale au XXe siècle*, „Guerres mondiales et conflits contemporains” 2004, t. 213, nr 1, s. 4.

<sup>3</sup> T. Aube, *La Guerre Maritime et les Ports militaires de la France*, „Revue des Deux Mondes” 1882, nr 50, s. 314-346. Więcej na temat założeń koncepcji Aube’a: R. Węzowicz, *Koncepcja admirała Aube’a. Ślepa uliczka strategii czy prorocza wizja wojny morskiej?*, [w:] P. Łubiński (red.), *Wieloaspektowość badań kluczem do rozwoju nauk o polityce*, Kraków 2016, s. 131-149.

<sup>4</sup> Flota III Republiki stała się ofiarą „wojny domowej” pomiędzy zwolennikami strategii tradycyjnej i tej lansowanej przez materialistyczną *Jeune École*. Dość powiedzieć, że pomiędzy 1887 a 1902 rokiem Francja posiadała aż 16 ministrów marynarki, reprezentujących często przeciwne frakcje, z wszystkimi tego konsekwencjami zarówno dla

dalszego wywodu ważne jest zauważenie faktu, że tamtym czasie floty państw, na których potrzeby „heretycy” tworzyli swoje koncepcje były słabsze od flot potencjalnego rywala.

Wspomniani autorzy zauważyli, że w zasadzie spójna i uznawana za rozwiązanie idealne koncepcja potęgi morskiej, sformułowana przez Mahana, nie przystaje do warunków geograficznych i ekonomicznych państw europejskich posiadających granice lądowe.

Z punktu widzenia państwa nienależącego do grona potęg ekonomicznych i militarnych ważne wydają się niektóre spostrzeżenia wymienionych powyżej strategów:

1. Celem zmagania na morzu jest odebranie przeciwnikowi swobody transportu morskiego oraz zapewnienie jej własnym transportom. Do rozstrzygnięcia pozostaje, w jaki sposób cel ten zostanie zrealizowany: czy poprzez wcześniejsze zneutralizowanie (zniszczenie lub zablokowanie w portach) sił przeciwnika, czy poprzez bezpośrednie uderzenie na jego linie komunikacyjne, wykonane tak, by unikać walki z jego siłami<sup>5</sup>.
2. Rozbudowa potęgi morskiej według zasad proponowanych przez Mahana i tworzenie w ramach floty zespołów najsilniejszych okrętów, na jakich budowę pozwala rozwój techniczny, jest rozwiązaniem najlepszym, ale nieosiągalnym dla części państw ze względów ekonomicznych. Nawet jeśli rozwiązanie takie byłoby dostępne finansowo, w niektórych przypadkach jest niecelowe z uwagi na położenie geograficzne państw, uniemożliwiający im projekcję potęgi poza ograniczonym akwenem<sup>6</sup> lub możliwość wykorzystania przez przeciwnika głębi operacyjnej i zablokowania transportu morskiego bez uciekania się do konfrontacji z flotą państwa o słabszym położeniu geograficznym<sup>7</sup>.
3. Zarówno siła floty, jak i jej skład powinny zostać dostosowane do warunków geograficznych i potrzeb strategicznych, bez powielania schematu proponowanego przez tradycjonalistów<sup>8</sup>. Należy pogodzić się z faktem, że „okręt absolutny”<sup>9</sup>, którego

---

doktryny, jak i stanu posiadania marynarki. Zob. A. Perepeczko, *Od Napoleona do de Gaulle’a. Historia floty francuskiej 1789-1942*, Oświęcim 2014, s. 135.

<sup>5</sup> R. Daveluy, *The Genius of Naval Warfare. Vol. 1: Strategy*, Baltimore 1910, s. 216.

<sup>6</sup> B. R. Sullivan, *Italian Warship Construction and Maritime Strategy 1873–1915*, [w:] P. P. O’Brien (red.), *Technology and Naval Combat in The Twentieth Century and Beyond*, London-Portland 2001, s. 3.

<sup>7</sup> M. S. Seligmann, F. Nägler, *The Naval Route to the Abyss. The Anglo-German Naval Race 1895-1914*, London 2015, s. XXXIX.

<sup>8</sup> L. Donolo, J. J. Tritton, *The History of Italian Naval Doctrine*, Norfolk 1995, s. 17.

<sup>9</sup> Termin zastosowany przez autora wyłącznie na potrzeby rozważań nad strategią. „Okręt absolutny” to próba stworzenia terminu neutralnego wobec zmiennych w czasie: nazewnictwa klas okrętów, ich wielkości, technologii budowy, rodzaju uzbrojenia etc. Jest to odniesienie do okrętu opisywanego przez Aube’a w jego pracy. W realiach końca XIX wieku był to pancernik zbudowany z wykorzystaniem najnowszych znanych technologii, przenoszący wszelkie znane ówczesne systemy uzbrojenia, zdolny do walki z wszelkimi przeciwnikami na morzu i brzegu, posiadający odpowiednio gruby pancerz, a przy tym niesłychanie drogi, co ograniczało liczbę jednostek. Zob. T. Aube, op. cit., s. 319-323.

przeznaczeniem jest walka z podobnymi mu jednostkami przeciwnika, może okazać się dla słabszego państwa zbyt kosztowny, a przy tym wcale nie bardziej efektywny w realizacji większości zadań.

4. Niekiedy warunki geograficzne i niedostateczna siła ekonomiczna podpowiadają, że należy wyrzec się aspiracji do operowania na całym dostępnym akwenie, ograniczając aktywność floty do kluczowych dla funkcjonowania państwa szlaków wodnych, zrezygnować z ambicji kontrolowania morza na rzecz kwestionowania panowania przeciwnika i przechwytywania jego transportu<sup>10</sup>.
5. Poza szczególnymi przypadkami, gdy głównym zagrożeniem jest strategiczny desant, nieporozumieniem wydaje się budowa floty jedynie do obrony wybrzeża. Prowadzi to do dobrowolnego wyrzeczenia się korzystania z morza. Flota obrony wybrzeża nie ma innych zadań poza militarnymi, a zatem jest nieprzydatna w okresie pokoju i kryzysów międzynarodowych, gdy marynarka ma być w pierwszym rzędzie instrumentem wspierającym politykę zagraniczną państwa. Podważa to w dużej mierze zasadność jej utrzymywania<sup>11</sup>. Rozwiązaniem korzystniejszym dla słabszych państw wydaje się budowa marynarki złożonej z pełnomorskich jednostek krążowniczych, słabiej uzbrojonych i tańszych, niż okręty przeznaczone do udziału w starciach flot, a przez to dostępnych w większej liczbie. Ich zadaniem w czasie pokoju jest reprezentowanie interesów państwa i odstraszenie potencjalnego przeciwnika, a w przypadku konfliktu zwalczanie nieprzyjacielskiej i ochrona własnej żeglugi handlowej<sup>12</sup>.

### **Dawni strategowie a bezpieczeństwo morskie współcześnie**

Czy współcześnie możemy patrzeć na dorobek strategów sprzed przeszło stulecia jak na źródło wiedzy i inspiracji, narzędzie przydatne w konstruowaniu strategii? Wielu autorów, szczególnie pochodzących z państw o mocno zakorzenionej tradycji morskiej, takich jak USA czy Wielka Brytania oraz reprezentujących wschodzące potęgi morskie, jak Chiny i Indie, popiera takie stanowisko. „Duch Mahana przenika strategiczne dysputy, nawet kiedy nikt nie odwołuje się do

---

<sup>10</sup> J. J. Tritten, *Navy and Military Doctrine in France*, [w:] J. J. Tritten, L. Donolo (red.), *A Doctrine Reader. The Navies of United States, Great Britain France, Italy, and Spain*, Newport 1995, s. 60.

<sup>11</sup> R. Daveluy, op. cit., s. 90.

<sup>12</sup> D. Bönker, *Militarism in a Global Age. Naval Ambitions in Germany and the United States before World War I*, New York 2012, s. 108-110.



niego”<sup>13</sup>, co oznacza, że uproszczona wersja idei tego autora została zaadaptowana przez marynarki wojenne i nie wszyscy współcześni analitycy i marynarze łamią sobie głowę nad jej pochodzeniem. Renesans zainteresowania poglądami dawnych strategów – zwłaszcza Mahana i Corbetta – rozpoczął się z chwilą przywrócenia w latach 70. ubiegłego wieku programu nauczania opartego na historii i teorii strategicznej przez renomowaną amerykańską Naval War College<sup>14</sup>. Dekady, podczas których nie uczono teorii opartej na historii to według jednego z badaczy okres, w którym większość amerykańskich opracowań ze „strategią” w tytule w rzeczywistości poświęconych było taktyce, rozwijanej w strategicznych ramach pochodzących z przełomu wieków<sup>15</sup>. W opinii badaczy upatrujących w ideach dawnych strategów inspiracji do tworzenia współczesnych koncepcji, niechęć do studiowania choćby Mahana wynika z charakterystycznego dla części oficerów marynarki i cywilnych analityków głęboko zakorzenionego determinizmu technologicznego, który każe im, często bez uprzedniej lektury, odrzucać dawne idee jako niemające związku ze współczesnością<sup>16</sup>. Sprzyjać temu ma przyjęta kultura kształcenia profesjonalistów: w swej naturze taktyczna, zorientowana na platformę (okręt) i wykorzystanie jej możliwości, a odrzucająca strategię<sup>17</sup>. Podsumowaniem tej części wywodu niech będą słowa autorki pracy aspirującej do roli podręcznika lub przewodnika po nowoczesnej strategii: „Idee Mahana i Corbetta, najbardziej znanych strategów potęgi morskiej, zapewniają użyteczne ramy do prezentacji współczesnych pomysłów, odnoszących się do roli sił morskich w narodowych politykach bezpieczeństwa”<sup>18</sup>. W odróżnieniu od dorobku Mahana i Corbetta, czy rzadziej przywoływanego Aube’a, prace „heretyków” popadły w zapomnienie, co nie oznacza, że są mniej wartościowe. Skupiają się na założeniach i wskazówkach dla strategii państw słabszych, przez co zdają się mniej atrakcyjne jako przedmiot badań dla badaczy anglosaskich, czy coraz aktywniejszych na tym polu chińskich i indyjskich.

W klasycznym rozumieniu strategii na morzu, celem działania państwa jest zapewnienie swobody żeglugi i bezpieczeństwa transportu. To zadanie ważne i w obecnym czasie,

---

<sup>13</sup> J. R. Holmes, K. J. Delamer, *Mahan Rules*, „Proceedings Magazine” 2017, t. 143, nr 5, <https://www.usni.org> (dostęp: 29.08.2018).

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> N. Friedman, *The U.S. Maritime Strategy*, Annapolis 1988, s. 13–14.

<sup>16</sup> B. F. Armstrong, *21st Century Mahan: Sound Military Conclusions for the Modern Era*, Annapolis 2013, s. 8.

<sup>17</sup> J. R. Holmes, K. J. Delamer, op. cit.

<sup>18</sup> E. C. Sloan, *Modern Military Strategy: An Introduction*, wyd. II ulepszone i zaktualizowane, Oxford - New York 2017, s. 7. Do roli przewodnika po nowoczesnej strategii morskiej aspirują również prace takich autorów, jak G. Till, *Seapower. A Guide for the Twenty-First Century*, wyd. IV, London 2018; I. Speller, *Understanding Naval Warfare*, wyd. II, London 2018. Znajdują się w nich bezpośrednio odniesienia do prac takich autorów, jak Mahan, Corbett, czy Aube, potraktowanych jako fundamentalne dla strategii również współcześnie.

zważywszy, że w przeciągu XX wieku skala transportu systematycznie rosła<sup>19</sup>, a wraz z nią zwiększały się zdolności przewozowe światowych flot<sup>20</sup>. W połowie drugiej dekady XXI wieku możemy wręcz mówić o lawinowym wzroście tonażu światowej floty handlowej mając na uwadze jego podwojenie na przestrzeni zaledwie dziesięciu lat<sup>21</sup>. Ciekawie w tym kontekście wypada porównanie wielkości importu uzależnionej od morza Wielkiej Brytanii końca lat 30. XX w., wynoszącego około 50 milionów ton rocznie<sup>22</sup>, z obrotami towarowymi polskich portów, które w 2017 roku zbliżyły się do poziomu 80 milionów ton<sup>23</sup>.

Kolejny problem dotyczy ewentualnej przydatności zaleceń „heretyków” nawalizmu do tworzenia polskiej strategii bezpieczeństwa morskiego. Podobnie jak we Włoszech czasów Bonamico, w polskim dyskursie często wspomina się o ograniczeniach związanych z uwarunkowaniami geograficznymi, wymuszającymi korzystanie z cieśnin duńskich. W związku z przynależnością Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego, powstaje jednak pytanie, jak rozpatrywać położenie Wybrzeża i portów względem cieśnin. Czy wyłącznie według kryterium geograficznego, czy jako położenie względem państw sojuszników? Przyjęcie odmiennej optyki zmienia sposób spojrzenia na zachodni Bałtyk, który dla stratega może być akwenem zamkniętym lub otwartym, kluczowym – o ile da się go wykorzystać dla transportu, lub drugorzędny, jeśli w trakcie konfliktu przeciwnik przejmie nad nim kontrolę. Warto dostrzec strategiczną przewagę państw położonych po zewnętrznej stronie „ślepego” szlaku morskiego nad tymi, które leżą przy jego końcu; pamiętając przy tym, że wobec istniejących uregulowań prawnych wolność żeglugi przez cieśniny duńskie nie ulegnie ograniczeniu nawet w przypadku erozji istniejących sojuszy, o ile strony nie znajdą się w stanie wojny<sup>24</sup>.

Należy zgodzić się z „heretykami”, że skład marynarki wojennej powinien być dostosowany do warunków geograficznych, możliwości ekonomicznych państwa i potrzeb

---

<sup>19</sup> Tylko w okresie 1990-2010 globalna masa ładunków transportowanych morzem wzrosła blisko dwuipółkrotnie. Zob. A. S. Grzelakowski, *Globalizacja i jej wpływ na rozwój transportu morskiego i globalnych łańcuchów dostaw*, „Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego” 2012, t. 31, nr 1, s. 771.

<sup>20</sup> Pomiędzy 1950 a 2000 rokiem tonaż floty handlowej na świecie wzrósł sześciokrotnie, a sama liczba statków trzykrotnie. Zob. J. J. Corbett, J. Winebrake, *The Impacts of Globalisation on International Maritime Transport Activity. Past trends and future perspectives*, Guadalajara 2008, s. 11.

<sup>21</sup> *Equis Statistics. The world merchant fleet in 2005*, s. 6; por. *The world merchant fleet in 2015*, s. 6, <http://www.emsa.europa.eu/implementation-tasks/equis-a-statistics/items.html?cid=95&id=472> (dostęp: 28.11.2016).

<sup>22</sup> R. M. Leighton, *U.S. Merchant Shipping and the British Import Crisis*, Ann Arbor 1990, s. 201.

<sup>23</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka morska w Polsce w 2017 r.*, s. 4, [http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5511/7/15/1/gospodarka\\_morska\\_w\\_polsce\\_w\\_2017.pdf](http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5511/7/15/1/gospodarka_morska_w_polsce_w_2017.pdf) (dostęp: 3.09.2018).

<sup>24</sup> D. R. Bugajski, *Przejście okrętów przez morze terytorialne państwa obcego w prawie i praktyce państw bałtyckich oraz NATO*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2006, t. 164, nr 1, s. 5-32.

strategicznych. Nawet państwa sąsiadujące ze sobą mogą potrzebować zasadniczo odmiennych strategii i odpowiednich do ich realizacji sił. Wystarczy spojrzeć na Polskę i Szwecję, które leżą nad jednym akwenem, dysponują podobnym produktem narodowym brutto i podobnie upatrują zagrożeń militarnych dla regionu, głównie ze strony Federacji Rosyjskiej. Różnią je: charakter wybrzeża, warunki hydrologiczne na wodach terytorialnych i struktura transportu morskiego, będąca pochodną wielu czynników z różnicą potencjału demograficznego na czele. Szwecja nie posiada granicy lądowej z Federacją Rosyjską i nie jest członkiem NATO. Wszystko to sprawia, że jej marynarka wojenna skonstruowana jest tak, by bronić się przed najbardziej prawdopodobnym zagrożeniem, jakim jest atak z morza na wybrzeże lub wyspy. Nie przesądzając o wyborze strategii, warto zauważyć, że przeprowadzony na dużą skalę atak na polskie wybrzeże nie znajduje się najwyżej na liście zagrożeń<sup>25</sup>.

Bonamico, tworząc wizję floty na Morzu Tyrreńskim, postawił na zmniejszenie rozmiarów okrętów, co miało obniżyć ich cenę<sup>26</sup>. Współcześnie, gdy koszt pustego kadłuba stanowi do 15% kosztów gotowego okrętu<sup>27</sup>, oszczędzanie poprzez miniaturyzację jednostek często staje się przeciwskuteczne z racji trudności w zintegrowaniu kosztownego uzbrojenia i elektroniki (interferencja urządzeń, problemy z chłodzeniem itp.) na małej przestrzeni. Znaczne zmniejszenie wyporności okrętów nie pozostaje bez wpływu na ich dzielność morską, co na niespokojnym południowym Bałtyku ma duże znaczenie. Nie rozwijając nadmiernie tematu i nie określając z góry wyporności jednostek, wystarczy zwrócić uwagę na niebezpieczeństwo wystąpienia sytuacji, w której okręty potencjalnego przeciwnika będą zdolne operować, korzystając przy tym z naturalnej osłony spowodowanej złymi warunkami atmosferycznymi, podczas gdy polskie będą musiały pozostać w porcie lub pozostając zdolne do żeglugi, nie będą mogły użyć uzbrojenia. Dlatego wydaje się, że współcześnie najbardziej sensownym sposobem na obniżenie kosztu okrętu, jest poprzedzenie zakupu szczegółową analizą, która pozwoli dopasować jego uzbrojenie, sensory i osiągi do przewidywanych zadań, z pozostawieniem zapasu miejsca i wyporności na możliwe późniejsze modernizacje

---

<sup>25</sup> Uwagi na temat charakteru wojny pomiędzy państwami posiadającymi i nieposiadającymi granicy lądowej zawarł w swoim opracowaniu Brytyjczyk Julian S. Corbett. Zob. J. S. Corbett, *Some Principles on Maritime Strategy*, London 1911, s. 57-58.

<sup>26</sup> Pod koniec XIX wieku cena okrętu w dużej mierze zależna była od kosztów użytej do jego budowy stali. Stąd dążenie realistów do ograniczenia wyporności jednostek. Zob. J. Solomon, *Microbes Against the Giant: The Maritime Strategy of the Jeune École*, <http://www.informationdissemination.net/2015/06/microbes-against-giant-maritime.html> (dostęp: 28.11.2016).

<sup>27</sup> M. Dura, *Sigma, czyli holenderski sposób na budowanie okrętów*, <http://www.defence24.pl/192080,sigma-czyli-holenderski-sposob-na-budowanie-okretow> (dostęp: 28.11.2016).

i dozbrojenie<sup>28</sup>, budowanie jednostek w dłuższych seriach dla uzyskania efektu skali oraz dążenie do redukcji kosztów ich utrzymania w służbie.

Przed dokonaniem takiej analizy należy znaleźć odpowiedź na pytania postawione przez Daveluya. Czy zamierzamy niszczyć siły przeciwnika, czy unikać z nimi starcia? Czy podstawowym celem jest zapewnienie sobie kontroli morza, czy kwestionowanie kontroli, do której dąży przeciwnik? Czy priorytetem jest obrona wybrzeża, czy transportów morskich? A może istnieje sposób by zapewnić bezpieczeństwo obu jednocześnie?

### Szkic koncepcji

Idee Bonamica, Daveluya i von Maltzahna zainspirowały autora artykułu do stworzenia opartego na ich wskazówkach szkicu koncepcji strategicznej dla Polskiej Marynarki Wojennej.

Panuje dość powszechne przekonanie, z którym wypada się zgodzić, że największe zagrożenie dla bezpieczeństwa regionu bałtyckiego stanowi asertywna polityka Federacji Rosyjskiej i groźba użycia przez nią siły. Możliwe jednak, że błędnie odczytuje się przy tym rosyjską strategię.

W opinii autora, co najmniej od czasu wojny z Gruzją w 2008 roku strategia Rosji przybiera charakter morski – „handlowy”. Kładzie się w niej nacisk na długoterminową poprawę pozycji państwa w sensie geograficznym i gospodarczym, godząc się na przejściowe straty wizerunkowe i ekonomiczne, by oczekiwać zysków w dłuższej perspektywie. W takiej strategii relatywnie niewielkie zdobycze terytorialne stanowią zarówno środek do celu, jak i bonus, gdyż dotyczą wybranych punktów o znaczeniu strategicznym. Zastąpiła ona lub – co gorsza – uzupełniła tradycyjną „łupieżczą” strategię lądową, związaną z zajmowaniem wielkich połaci terenu, do której Rosja przyzwyczajała swoich sąsiadów przez wieki. Na przykładzie szeregu działań militarnych i politycznych Federacji Rosyjskiej w regionie Morza Czarnego i Śródziemnego można zauważyć, że relatywnie niewielkim nakładem siły militarnej uzyskano wpływ na bezpieczeństwo transportu węglowodorów z Azerbejdżanu przez terytorium Gruzji

---

<sup>28</sup> Znamienny, a przy tym skrajny, jest przykład irlandzkiego pełnomorskiego patrolowca *Samuel Beckett*, protoplasty serii czterech okrętów o wyporności pełnej 2250 ton i cenie jednostkowej poniżej 70 mln EUR, który z wielkimi sukcesami wspiera flotę włoską w operacjach na Morzu Śródziemnym. Wykonuje przy tym zadania, do których inne floty muszą kierować okręty często dziesięciokrotnie droższe w zakupie i utrzymaniu. Tylko w październiku 2016 roku jego nieliczna, czterdziestocztworosobowa załoga uratowała na morzu 1789 migrantów. Zob. *Z życia flot*, „Morze, Statki i Okręty” 2016, nr 5 (wydanie specjalne), s. 5.

i Morze Czarne<sup>29</sup>, a także na potencjalną wykonalność budowy irańskich i katarskich rurociągów przez terytorium Syrii<sup>30</sup>. Kluczowe dla bardziej śmiałych w sensie geograficznym planów było opanowanie baz morskich i portów głębokowodnych na Krymie. Aneksja półwyspu nie tylko pozwoliła na budowę instalacji przeciwdostępowych oraz reglamentowanie Ukrainie dostępu do Morza Azowskiego i uzyskanie zdolności do przeprowadzenia ewentualnej blokady portu w Odessie. Była pierwszym i niezbędnym krokiem umożliwiającym późniejsze pozyskanie punktów bazowania na wybrzeżu syryjskim, co dało rosyjskiej flocie możliwość powrotu na Morze Śródziemne po przeszło dwóch dekadach przerwy. Działania rosyjskie przyczyniły się do oddalenia wizji członkostwa Gruzji i Ukrainy w NATO. Nie sposób nie odnieść wrażenia, że mają też wiele wspólnego z obserwowanym zbliżeniem Turcji i Rosji, a także ochłodzeniem relacji turecko-amerykańskich. W tej perspektywie obraz domniemanej nowej szerokiej rosyjskiej strategii rysuje się nader wyraźnie. Jeśli przyjąć przedstawione powyżej wnioski za uzasadnione, okaże się, że rosyjska ofensywa lądowa na terytorium państw przylegających do Bałtyku wydaje się zdecydowanie mniej prawdopodobna, niż ograniczone w celach operacje na morzu, wybrzeżu, a zwłaszcza strategicznie położonych wyspach. Ewentualny rosyjski sukces w tego typu działaniach eliminuje potrzebę szerszych działań lądowych wobec osiągnięcia celów strategicznych. Podobne postrzeganie rosyjskiej strategii zaczyna przebijać się także w opracowaniach zagranicznych<sup>31</sup>.

Inny warunek mający wpływ na kształt proponowanej koncepcji związany jest ze skalą rosyjskiego eksportu węglowodorów prowadzonego poprzez Bałtyk za pomocą gazociągu *Nord Stream* oraz tankowców i gazowców, którego wolumen przewyższa analogiczne wartości dla innych kierunków morskich i lądowych<sup>32</sup>.

Strategiczny koncept prezentowany w tym artykule zakłada wykorzystanie Marynarki Wojennej przede wszystkim do działań w czasie pokoju, kryzysów międzynarodowych i konfliktów poniżej progu wojny, zarówno w działaniach sojuszniczych, jak i narodowych. Wymaga się również, by w przypadku poważnego kryzysu międzynarodowego

---

<sup>29</sup> Z. Shiriyev, *Threats to Georgian Pipeline Security: What is Moscow's Game?*, „Eurasia Daily Monitor” 2015, t. 12, nr 140, <https://jamestown.org/program/threats-to-georgian-pipeline-security-what-is-moscows-game/> (dostęp: 3.09.2018).

<sup>30</sup> G. Dietl, *India and the Global Game of Gas Pipelines*, London - New York 2017, s. 69-71.

<sup>31</sup> M. Murphy, G. Schaub Jr., *“Sea of Peace” or Sea of War. Russian Maritime Hybrid Warfare in the Baltic Sea*, „Naval War College Review” 2018, t. 71, nr 2.

<sup>32</sup> Bałtycki eksport ropy wynosił, według danych z 2012 roku, ponad 1/3 całości rosyjskiego eksportu tego surowca, przy tendencji wzrostowej. Zob. H. Mäkinen, E. Laaksonen, K. Liuhto, *Energy and Maritime Clusters in the Eastern Baltic Sea Region: Competitiveness through International Inter-Cluster Cooperation?*, [w:] A. Zhuplev, K. Liuhto (red.), *Geo-Regional Competitiveness in Central and Eastern Europe, the Baltic Countries, and Russia*, Hershey 2014, s. 197.

sprovokowanego w rejonie bałtyckim przez Rosję, marynarka była zdolna do wykonania działania odwetowego: wstrzymania, w całości lub części, ruchu towarowego z rosyjskich portów bałtyckich, wykorzystując przewagę, jaką daje położenie geograficzne Polski pomiędzy Obwodem Kaliningradzkim i Zatoką Fińską a cieśninami duńskimi. Sama zdolność wykonania takiego zadania nadałaby Marynarce Wojennej cech instrumentu odstraszania.

W 2013 roku upubliczniono założenia koncepcji „Polskich Kłów”, zakładające uzyskanie zdolności do odstraszania i odwetu za pomocą precyzyjnych środków rażenia o zasięgu kilkuset kilometrów, wykorzystujących konwencjonalne głowice bojowe. Zdolności te planuje się uzyskać w wyniku zakupu lotniczych pocisków manewrujące JASSM i JASSM-ER oraz rakiet balistycznych bazowania lądowego o zasięgu do trzystu kilometrów. W 2014 roku do tych planów dodano wyposażenie w pociski manewrujące okrętów podwodnych, które mają zostać zakupione w ramach modernizacji PMW.

Krytyczne spojrzenie na założenia „Polskich Kłów” skłania do postawienia szeregu pytań. Czy przeciwnika skłonno do zaryzykowania otwartej konfrontacji z państwem członkowskim NATO, a przez to z całym Sojuszem, można odstrzyc ograniczoną ilością pocisków z głowicami konwencjonalnymi? Jeżeli wywierana przez przeciwnika presja nie będzie posiadać znamion pełnoskalowej wojny, to jakie będą przesłanki do przeprowadzenia odwetowych uderzeń na cele o znaczeniu strategicznym? Czy zdolność odpalenia salwy składającej się maksymalnie z kilkunastu pocisków manewrujących łącznie ze wszystkich okrętów podwodnych<sup>33</sup>, uzasadnia wydanie wielu miliardów złotych na zakup trzech jednostek tej klasy? Czy uznane za odwód strategiczny okręty podwodne mogą zostać użyte do realizacji podstawowego dla swojej klasy zadania, jakim jest zwalczanie żeglugi? Nie oznacza to, że środki precyzyjnego rażenia są nieprzydatne, choćby do przeprowadzenia taktycznych uderzeń na zidentyfikowane stanowiska dowodzenia, magazyny, pasy startowe, „cele wrażliwe czasowo” (*time-sensitive targets*)<sup>34</sup> lub do izolacji wysuniętych sił przeciwnika. Trudno jednak znaleźć uzasadnienie dla budowy okrętów podwodnych przeznaczonych głównie do przenoszenia pocisków manewrujących, skoro w relacji koszt-efekt okazują się najbardziej nieefektywną z przewidzianych platform.

---

<sup>33</sup> Założenie: okręt podwodny posiada sześć wyrzutni torpedowych, z których maksymalnie cztery załadowane są pociskami manewrującymi (pozostałe dwie torpedami dla samoobrony lub zwalczania żeglugi). Oczywiście na stelażach wewnątrz okrętu można przechowywać pociski do odpalenia kolejnej salwy lub dwóch, zmniejszając jednak przy tym zapas innych środków bojowych.

<sup>34</sup> J. Solomon, *Full Spectrum Anti-Theater Missile Warfare*, „Information Dissemination”, <http://www.informationdissemination.net/2015/06/full-spectrum-anti-theater-missile.html> (dostęp: 28.08.2017).

Odmienne niż w „Polskich Kłach”, koncepcja odstraszenia wizją morskiej wojny handlowej zakłada użycie stosunkowo „miękkich”, a zatem łatwiejszych do zaakceptowania w stosunkach międzynarodowych środków, których wykorzystanie najczęściej klasyfikowane jest jako element dyplomacji prowadzonej przy użyciu zasobów militarnych, a nie akt wojny<sup>35</sup>.

By zrealizować ten projekt, potrzebne są odpowiednie instrumenty militarne. Wbrew opinii wyrażanej przez część analityków, takimi instrumentami nie są: Morska Jednostka Raketowa z pociskami NSM, okręty podwodne ani lotnictwo. Użycie pocisków przeciwokrętowych, torped czy bomb lotniczych łatwo może doprowadzić do niekontrolowanego wycieku ropy naftowej ze zniszczonego tankowca, powodując niewyobrażalne zniszczenia środowiska naturalnego. Potencjalny przeciwnik z pewnością zdaje sobie sprawę z faktu, że Polska sięgnąć może po takie środki jedynie w przypadku konfliktu zbrojnego o charakterze totalnym. Czystą fantazją byłoby założenie, że w takiej sytuacji Rosja przewiduje kontynuowanie eksportu z wykorzystaniem szlaku bałtyckiego. W każdym innym przypadku użycie środków mających na celu zniszczenie jednostek handlowych prowadziłoby do eskalacji przemocy, zbędnej dla osiągnięcia celu, jakim jest przymuszenie przeciwnika do respektowania nienaruszalności granic i suwerenności innych państw. Prezentowana koncepcja zakłada działania ograniczone jedynie do zatrzymania i zawrócenia bądź skierowania na redę neutralnego portu statków handlowych podlegających ograniczeniu ruchu.

Idealnym instrumentem realizacji założeń koncepcji są okręty nawodne o cechach pozwalających na prowadzenie szerokiego spektrum operacji na wodach mniej zagrożonych atakiem lotniczym niż Zatoka Gdańska. Obszar przechwycenia transportów przeciwnika zostałby przesunięty na zachód od wyspy Bornholm, zatem poza strefę, w której rosyjskie lotnictwo i raketowe instalacje przeciwdostępowe mogą sprawować kontrolę akwenów i przestrzeni powietrznej nad nimi. Takie posunięcie pozwoliłoby na rezygnację z instalacji na pokładach jednostek najdroższego elementu uzbrojenia, jakim jest system obrony przeciwlotniczej średniego lub dalekiego zasięgu, niezbędny okrętom, których zadaniem byłoby działanie na środkowych i wschodnich obszarach Bałtyku. Biorąc pod uwagę ograniczoną ilość okrętów podwodnych na akwencie, można zrezygnować również z zabudowy sonarów holowanych, zastępując je instalacjami skonteneryzowanymi, zakupionymi niezależnie od jednostek w odpowiedniej do potrzeb liczbie.

---

<sup>35</sup> C. D. Allen, *The Uses of Navies in Peacetime*, Washington 1980, s. 8.

Okręty wielkości fregat i korwet o celowo ograniczonych możliwościach, mogą zostać wybudowane w dużej jak na bałtyckie warunki liczbie, z wykorzystaniem środków, które w planie modernizacji technicznej przeznaczone zostały na dużo droższe okręty podwodne. Przy opracowywaniu warunków technicznych warto zwrócić uwagę, że w przypadku zmniejszenia wymiarów geometrycznych, a zwłaszcza długości części jednostek, możliwe staje się ich bazowanie w kolejnych portach własnych i sojuszniczych, co utrudni przeciwnikowi zniszczenie okrętów w bazach<sup>36</sup>. Bezpieczeństwu okrętów i realizacji przez nie zadań sprzyja wydłużenie zasięgu i autonomiczności, zrealizowane poprzez ograniczenie prędkości maksymalnej i zmniejszenie liczebności stałej załogi.

Warto zauważyć różnicę pomiędzy flotą złożoną z zaledwie kilku – nawet bardzo silnych jednostek – a taką, która składa się z wielu, niewiele mniejszych, ale „skrojonych” na miarę potrzeb. Marynarka liczniejsza, zgodna z ideą von Maltzahna, wywołuje silniejszy efekt dyplomatyczny, przyciągając sojuszników, szczególnie gdy pośród państw neutralnych zapanuje przeświadczenie, że jest ona zdolna wykonać postawione przed nią zadanie odmowy korzystania z akwenów przez transporty przeciwnika, wywierając silną presję na jego ekonomię.

Tak wyposażona marynarka nie pozostaje bezsilna wobec potężniejszego przeciwnika, dzięki wykorzystaniu przewagi, jaką daje położenie geograficzne. Sprawia ono, że przeciwnik, usiłując przeciwdziałać wojnie handlowej na morzu, musi wprowadzić swe siły w rejon, gdzie operują jednostki „krążownicze” – rozproszone, lecz zdolne do skoncentrowania ognia w dowolnym punkcie akwenu, dzięki zasięgowi współczesnych pocisków przeciwokrętowych i wpięciu w sieć dowodzenia i wymiany danych o celach. W ten sposób nowoczesna technologia pozwala flocie spełnić jednocześnie wymóg rozproszenia niezbędnego w wojnie handlowej i koncentracji pożądaną w bitwie<sup>37</sup>. Okręty operujące na akwenu kluczowym dla bałtyckiego transportu, niejako mimochodem, zabezpieczą własne linie komunikacyjne. W opisaną sytuację przeciwnik stoi przed trudnym dylematem. Szukać bitwy, ryzykując utratę sił wysłanych dla ochrony transportu na niesprzyjający akwen, czy odesłać je w głąb Zatoki Fińskiej, jak podczas obu wojen światowych?

---

<sup>36</sup> Przykładowo, okręt o klasycznym jednokadłubowym układzie konstrukcyjnym o długości ograniczonej do około 80 metrów, może korzystać z niedostępnych dla większych jednostek portów na Helu, w Darłowie i Kołobrzegu.

<sup>37</sup> G. Till, *Seapower. A Guide for the Twenty-First Century*, wyd. III, London 2013, s. 57.



## Wnioski

Przedstawiona powyżej koncepcja jest tylko jedną z możliwych do zbudowania na podstawie uwag, jakie do teorii potęgi morskiej Mahana wnieśli Bonamico, Daveluy i von Maltzahn. Żaden z nich nie negował słuszności poglądów „proroka”<sup>38</sup>. Zauważyli oni jednak, że prawa ogólne nie sprawdzają się zawsze i w każdych okolicznościach. Pewne uwarunkowania, wynikające głównie z położenia geograficznego lub dysproporcji w ilości środków finansowych, jakie rywale mogą przeznaczyć na rozwój floty, sprawiają, że niedostępne staje się rozwiązanie uniwersalne w postaci budowy licznej floty złożonej z okrętów o maksymalnych, dostępnych na danym etapie rozwoju technologicznego możliwościach bojowych (a współcześnie również odpowiadającej jej siłą potęgi lotniczej lub raketowej). W okolicznościach, w jakich znalazły się przeszło sto lat temu Włochy, Francja i Niemcy, strategowie zmuszeni zostali do poszukiwania optymalnych rozwiązań, rozbieżnych z kanonem szkoły historycznej. W rzeczywistości poglądy głoszone przez „heretyków” uzupełniały i wzbogacały pierwotną ideę potęgi morskiej, nie zaprzeczając jej, w przeciwieństwie na przykład do „teorii ryzyka” forsowanej w Niemczech przez Tirpitz<sup>39</sup>.

Szczególnie warto skupić się na uwagach dawnych strategów dotyczących położenia geograficznego uniemożliwiającego doprowadzenie do bitwy lub korzystanie z owoców zwycięstwa, wykorzystania słabszej floty do zachęcania sojuszników i odstraszenia rywali, odejścia od prymatu „okrętu absolutnego” na rzecz pełnomorskiej jednostki realizującej zadania z zakresu dyplomacji morskiej i *guerre de course*, negatywnych konsekwencji skupienia się na obronie wybrzeża lub wojnie eskadrowej z pominięciem możliwości wykorzystania sił krążowniczych, różnicy pomiędzy kontrolą akwenu a kwestionowaniem wrogiej kontroli.

Tak jak koncepcja Mahana do dziś wpływa na kształt doktryn sił morskich, powietrznych, a w przyszłości być może również sił kosmicznych największych potęg, tak idee spoza kanonu, powstałe na potrzeby potęg drugiego rzędu, mogą oddziaływać na współczesne strategie bezpieczeństwa morskiego mniejszych państw. Dają przy tym szansę na budowę marynarki zdolnej do istotnego wsparcia polityki zagranicznej państwa, akcentowania własnej obecności na morzu i wywierania wpływu nawet w odległych regionach objętych zainteresowaniem strategicznym, a także na konstruowanie zdolności odstraszenia bez potrzeby drenowania

---

<sup>38</sup> J. C. Bradford, *International Encyclopedia of Military History*, New York - London 2006, s. 803.

<sup>39</sup> H. H. Herwig, *The Failure of German Sea Power, 1914-1945: Mahan, Tirpitz, and Raeder Reconsidered*, „The International History Review” 1988, t. 10, nr 1, s. 77.

ponad miarę budżetu obronnego. Prezentowane koncepcje uzasadniły istnienie okrętów, które nie dysponują maksymalnymi zdolnościami, jak chcieli tradycjoniści, ani minimalnymi wymiarami, jak domagali się tego puryści *Jeune École*. W przeszłości były nimi pełnomorskie krążowniki, a współcześnie niskobudżetowe fregaty i korwety patrolowe, które z wolna stają się „końmi pociągowymi” flot świata.

Bez wątpienia można znaleźć słabsze punkty w zaprezentowanym szkicu koncepcji. Wadą uniemożliwienia rywalowi korzystania ze szlaków morskich jest fakt, iż oddziaływanie zmierzające do wywołania odpowiednio odczuwalnej dolegliwości musi być długotrwałe. Trudno spodziewać się entuzjastycznego poparcia dla takich działań ze strony części europejskich sojuszników w sytuacji, gdy to głównie oni są odbiorcami transportowanych przez Bałtyk surowców.

Paradoksalnie jednak to, co zdaje się największą słabością koncepcji, może być jednym z jej głównych atutów. Groźba przerwania dostaw powoduje bowiem presję na państwa niezdecydowane, by zintensyfikować działania na rzecz rozwiązania sytuacji kryzysowej, która stała się przyczyną użycia siły. Warto sobie przy tym uświadomić, że jakiegokolwiek skuteczne odwetowe działanie militarne strony polskiej, zrealizowane z wykorzystaniem środków służących do uderzenia kinetycznego (atak rakietowy, konwencjonalne bombardowanie lotnicze, dywersja przeprowadzona przez siły specjalne), również może spowodować przerwanie dostaw, czyniąc je z racji zniszczeń niemożliwymi do wznowienia w dłuższym okresie. Spodziewać się można, że jakkolwiek problematyczne z prawnego punktu widzenia wydawałoby się odebranie transportom rywala możliwości korzystania z wolności morza, użycie siły militarnej w inny sposób – niezależnie od tego, czy skuteczne, czy nie – spotkałoby się ze zdecydowanie bardziej negatywnym przyjęciem ze strony społeczności międzynarodowej, nie wspominając o tym, że przyczyniłoby się do eskalacji konfliktu. Rozważania te miałyby jednak sens dopiero w sytuacji, gdyby flota zbudowana w myśl przedstawionych założeń nie wywiązała się ze swojego głównego zadania: samym swoim istnieniem nie zapobiegła działaniom agresywnym. Siła koncepcji zdaje się zatem wynikać w dużej mierze ze słabości pomysłów alternatywnych.

Racjonalne wydaje się rozpatrywanie powyższej koncepcji w kategoriach uzupełnienia, a nie zastąpienia zdolności dokonania uderzeń środkami kinetycznymi. W takim przypadku blokada szlaków transportowych stałaby się opcją na czas kryzysu, a uderzenia lotnicze i rakietowe – *ultima ratio*, zarezerwowanym na wypadek otwartej agresji wobec Polski. Co ważne, jak pokazali to światu Rosjanie podczas działań prowadzonych w czasie interwencji

syryjskiej, nawet relatywnie niewielkie jednostki nawodne mogą być nie gorszymi nosicielami pocisków manewrujących, niż skomplikowane i drogie okręty podwodne. Stąd konstatacja, że zbudowanie floty kilkunastu nawet korwet i fregat patrolowych oraz przystosowanie ich do przenoszenia pocisków manewrujących, nie wymaga dodatkowych nakładów finansowych, lecz przekierowania środków przewidzianych na zakup okrętów podwodnych.

## Wokół „ustawy inwigilacyjnej”. Geneza, przepisy i konsekwencje *Ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw*

### Streszczenie

Niniejszy artykuł omawia genezę, przepisy i konsekwencje tzw. ustawy inwigilacyjnej, czyli uchwalonej 15 stycznia 2016 r. nowelizacji ustawy o Policji i ustaw kompetencyjnych innych instytucji bezpieczeństwa. Ustawa wywołała wielkie kontrowersje i była jedną ze spraw najczęściej komentowanych w mediach. Autor skoncentrował się na analizie dwóch zagadnień: wpływu ustawy na wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych przez instytucje bezpieczeństwa i postawy elit politycznych wobec ustawy. W artykule zanalizowano akty normatywne i ich projekty, sprawozdania stenograficzne oraz inne dokumenty instytucji publicznych.

**Słowa kluczowe:** ustawa inwigilacyjna • Prawo i Sprawiedliwość • Platforma Obywatelska • retencja danych • Policja

### Abstract

The article presents the origins, rules and consequences of the so-called Polish Surveillance Act, i.e. the Act of 15 January 2016 amending the Police Act and certain other Acts. The act has caused great controversy and has become one of the most discussed topics in the media. The author focuses on two issues: How did the Act affect the surveillance procedures in Poland and what was the attitude of the political elite towards it? The author analyses normative acts and their projects, shorthand reports, and other documents of public institutions.

**Keywords:** surveillance act • Law and Justice • Civic Platform • data retention • Police

### Wstęp

Na początku 2016 r. jednym z najpopularniejszych tematów w polskich mediach była tzw. ustawa inwigilacyjna<sup>1</sup>, czyli nowelizacja obowiązującej od 1990 r. ustawy o Policji<sup>2</sup> i ustaw kompetencyjnych innych instytucji bezpieczeństwa. Choć od jej przyjęcia do października 2018 r. ustawa o Policji została zmieniona 145 razy, to właśnie nowelizacja z 15 stycznia 2016 r. jest

---

<sup>1</sup> *Ustawa z dnia 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw*, „Dziennik Ustaw” (dalej jako: Dz. U.) 2016, poz. 147.

<sup>2</sup> *Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, Dz. U. 1990 nr 30 poz. 179.

zapewne tą budzącą najwięcej kontrowersji. Warto przyrzeć się jej z perspektywy blisko trzech lat, tym bardziej, że nie została dotąd wyczerpująco omówiona w literaturze przedmiotu<sup>3</sup>.

Celem niniejszego artykułu jest analiza genezy, przepisów i konsekwencji ustawy z 15 stycznia 2016 r. Sformułowano dwa pytania badawcze: 1. W jaki sposób ustawa wpłynęła na wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych przez instytucje bezpieczeństwa?; 2. Jaka była postawa elit politycznych wobec regulacji dotyczących wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych? Trzeba zaznaczyć, że autor nie aspirował do całościowego opisania problematyki związanej z ustawą, która zasługuje na dalsze, pogłębione badania. W niniejszym artykule poruszono jedynie niewielką część zagadnień związanych z aktualnymi rozwiązaniami prawnymi dotyczącymi czynności operacyjno-rozpoznawczych<sup>4</sup>. Jako że najważniejsze zmiany wprowadzone przez tzw. ustawę inwigilacyjną dotyczyły pozyskiwania danych pochodzących z retencji, autor poświęcił mniej miejsca kwestii kontroli operacyjnej. Nie odnoszono się również do problematyki działań inwigilacyjnych prowadzonych w ramach czynności procesowych na podstawie Kodeksu postępowania karnego<sup>5</sup>.

W niniejszym artykule posługiwano się metodą historyczną i neoinstytucjonalną<sup>6</sup>. Podstawą źródłową artykułu są akty normatywne i ich projekty, sprawozdania stenograficzne oraz inne dokumenty instytucji publicznych. Wykorzystano także literaturę przedmiotu z zakresu nauk o polityce i administracji oraz prawa. Artykuł składa się ze wstępu, trzech części i podsumowania. Część pierwsza jest poświęcona genezie ustawy, część druga – jej najważniejszym przepisom, zaś trzecia – towarzyszącej jej debacie publicznej i konsekwencjom jej uchwalenia. Wszystkie tłumaczenia dokumentów anglojęzycznych pochodzą od autora.

Dziękuję dr hab. Agnieszce Grzelak i dr. Mateuszowi Kolaszyńskiemu za uwagi zgłoszone do roboczej wersji artykułu.

## 1. Geneza „ustawy inwigilacyjnej”

Materia prawna dotycząca czynności operacyjno-rozpoznawczych była w XXI w. wielokrotnie przedmiotem namysłu polskiego ustawodawcy. Zasadniczą zmianę wprowadzono w 2001 r.,

---

<sup>3</sup> Zob. np. B. Opaliński, *Pozyskiwanie danych telekomunikacyjnych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 roku*, „Ius Novum” 2017, t. 3, s. 154–159.

<sup>4</sup> Zob. np. M. Kolaszyński, *Status ustrojowy polskich służb specjalnych po 1989 r.*, Kraków 2016, s. 131–146.

<sup>5</sup> Zob. np. M. Tomkiewicz, *Stosowanie kontroli operacyjnej w toku postępowania karnego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2016, t. 26, nr 4, s. 118–124.

<sup>6</sup> V. Lowndes, *Instytucjonalizm*, [w:] D. Marsh, G. Stoker (red.), *Teorie i metody w naukach politycznych*, tł. J. Tegnerowicz, Kraków 2006, s. 96–100.

kiedy kontrola operacyjna została objęta uprzednią kontrolą sądową<sup>7</sup>. W ostatnich latach powstało kilka niezrealizowanych projektów reformy całości czynności operacyjno-rozpoznawczych<sup>8</sup>, miały też miejsce częste nowelizacje cząstkowe<sup>9</sup>. W międzyczasie krytycznie o stanie prawa w tym obszarze wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny (TK), sygnalizując w postanowieniu S 2/06 z 25 stycznia 2006 r. Sejmowi „potrzebę podjęcia inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie zagwarantowania w ustawie o Policji konstytucyjnych praw osób poddanych kontroli operacyjnej”<sup>10</sup>.

Geneza tytułowej ustawy sięga lat 2011–2012, kiedy prokurator generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) zaskarżyli do TK przepisy dotyczące kompetencji „inwigilacyjnych” polskich instytucji bezpieczeństwa, regulujące stosowanie podsłuchów i pozyskiwanie danych telekomunikacyjnych oraz określające katalog zbieranych informacji i tryb ich niszczenia. Za rozwiązanie wadliwe uznawano m.in. możliwość uzyskania dostępu do bilingów bez zgody sądu. Właściwe instytucje składały rocznie do operatorów setki tysięcy wniosków o udostępnienie danych i otrzymywały je, bez kontroli zewnętrznej – uprzedniej bądź następczej. W sumie do TK wpłynęło siedem wniosków prokuratora generalnego i RPO. Trybunał rozpatrywał je łącznie, w pełnym składzie. Po czterech posiedzeniach w dniach 1–3 kwietnia i 30 lipca 2014 r., TK wydał wyrok<sup>11</sup>, w którym nakazał wieloaspektowe uszczelnienia procesu pozyskiwania informacji drogą czynności operacyjno-rozpoznawczych. Kwietniowe trzydniowe posiedzenie TK było bezprecedensowe, a prezes Andrzej Rzepliński stwierdził, że jest to „największa dotychczas sprawa dla Trybunału”<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Zob. np. A. Taracha, *Sądowa kontrola czynności operacyjno-rozpoznawczych*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2003, t. 2, s. 29–30.

<sup>8</sup> *Poselski projekt ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych*, druk nr 1570 z 26 I 2007 r.; *Poselski projekt ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych*, druk nr 353 z 7 II 2008 r. Zob. na ten temat A. Taracha, *O „Projekcie ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych”*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G” 2009/2010, t. 56/57, s. 163–164. Zob. też np. *Projekt ustawy o Komisji Kontroli Służb Specjalnych* z 11 X 2013 r.; *Rządowy projekt ustawy o Agencji Wywiadu*, druk nr 2294 z 1.04.2014 r.; *Rządowy projekt ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, druk nr 2295 z 1.04.2014 r.; B. Grabowska-Moroz, A. Pietryka, *Służby specjalne, policyjne i skarbowe a prawa człowieka – standardy konstytucyjne i międzynarodowe oraz kierunki niezbędnych zmian legislacyjnych*, „Raporty, Opinie, Sprawozdania” Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Warszawa, maj 2016, s. 18–21.

<sup>9</sup> Zob. np. *Ustawa z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2014, poz. 1199.

<sup>10</sup> Postanowienie TK z dnia 25 stycznia 2006 r., 13/1/A/2006, sygn. akt S 2/06.

<sup>11</sup> *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 lipca 2014 r. sygn. akt K 23/11*, Dz. U. 2014 poz. 1055. Zob. też np. B. Opaliński, *Gromadzenie i udostępnianie danych telekomunikacyjnych w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] P. Brzeziński, B. Opaliński, M. Rogalski (red.), *Gromadzenie i udostępnianie danych telekomunikacyjnych*, Warszawa 2016, s. 11–27.

<sup>12</sup> *TK kontynuuje badanie przepisów o inwigilacji*, Wolters Kluwer, 2.04.2014, [www.lex.pl/czytaj/-/artykul/tk-kontynuuje-badanie-przepisow-o-inwigilacji](http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/tk-kontynuuje-badanie-przepisow-o-inwigilacji) (dostęp: 31.12.2017).

### 1.1. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach połączonych *Digital Rights Ireland* oraz *Kärntner Landesregierung i in.*

Pomiędzy trzecim a czwartym posiedzeniem TK, w dniu 8 kwietnia 2014 r., zapadł wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawach połączonych *Digital Rights Ireland* oraz *Kärntner Landesregierung i in.*, w którym za nieważną uznano tzw. dyrektywę retencyjną, czyli dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z dnia 15 marca 2006 r.<sup>13</sup>

Przyjęta w związku z zagrożeniem terrorystycznym (zamachy w Madrycie w 2004 r. i w Londynie w 2005 r.), dyrektywa zobowiązywała państwa członkowskie do zatrzymywania danych telefonicznych i internetowych, które są niezbędne do ustalenia: źródła, odbiorcy, rodzaju, daty, godziny i czasu trwania połączenia oraz narzędzia komunikacji i lokalizacji urządzenia komunikacji ruchomej. Dane musiały być zatrzymywane przynajmniej przez pół roku, ale nie dłużej niż dwa lata od daty połączenia. Jednocześnie dyrektywa za niezgodne z prawem uznawała zatrzymywanie danych, które „ujawniają treść komunikatu”. W zakresie dostępu do danych zobowiązała państwa członkowskie UE do podjęcia środków w celu zagwarantowania, że zatrzymywane dane są „udostępniane jedynie właściwym organom krajowym, w szczególnych przypadkach i zgodnie z krajowym ustawodawstwem”. Wykorzystywanie danych pochodzących z retencji wymagało spełnienia kryteriów konieczności i proporcjonalności<sup>14</sup>. Polskie prawo dostosowano do dyrektywy w 2009 r., ustalając okres retencji na dwa lata<sup>15</sup>. W 2012 r. skrócono go do 12 miesięcy<sup>16</sup>.

W orzeczeniu wydanym w trybie prejudycjalnym, po pytaniach złożonych przez sądy irlandzki i austriacki, TSUE przedstawił wieloaspektową krytykę dyrektywy, wskazując na brak „jasnych i precyzyjnych reguł określających zakres ingerencji” w prawa zawarte w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Trybunał orzekł, że dyrektywa ingeruje w nie „wyjątkowo

---

<sup>13</sup> Dyrektywa 2006/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz zmieniająca dyrektywę 2002/58/WE, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” (dalej jako: Dz. Urz. UE) 2006 nr L 105, s. 54.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2009 nr 85 poz. 716.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 16 listopada 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2012 poz. 1445. Zob. np. K. Majchrzak, P. Misztal, *Charakter dowodowy retencji danych telekomunikacyjnych w polskim postępowaniu karnym*, „Kortowski Przegląd Prawniczy” 2015, nr 4, s. 7–8.

szeroko i mocno”, pozostawiając wiele obszarów nieuregulowanych lub pozbawionych obiektywnych kryteriów. Nie zabezpieczono „niezbędności” sięgania po dane pochodzące z retencji i przekroczono granice, które „wyznacza poszanowanie zasady proporcjonalności”. Choć dyrektywa miała służyć zwalczaniu poważnych przestępstw, objęła „całościowo wszystkie korzystające z usług łączności elektronicznej osoby”, także te, których komunikacja jest objęta tajemnicą zawodową. Zabrakło gwarancji dotyczącej „nieodwracalnego zniszczenia danych po upływie ich okresu zatrzymania”. TSUE podkreślił, że nie zagwarantowano także „uprzedniej kontroli sądu lub niezależnego organu administracyjnego” nad udostępnianiem i wykorzystywaniem danych. Jeśli chodzi o okres zatrzymania danych telekomunikacyjnych, to wszystkie ich rodzaje potraktowano tak samo, nie wprowadzając zróżnicowania w tym zakresie. TSUE zauważył również, że w dyrektywie nie określono, że dane muszą być zatrzymywane na obszarze UE<sup>17</sup>. Orzeczenie nie odnosiło się do polskich rozwiązań prawnych, ale wskazało na standardy, jakich powinny przestrzegać państwa członkowskie. Tym samym wyrok TSUE musiał wpłynąć na orzeczenie TK.

## 1.2. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 lipca 2014 r. (K 23/11)

W wyroku K 23/11 z dnia 30 lipca 2014 r. TK uznał, że polskie prawo powinno zostać zmienione przede wszystkim w ośmiu obszarach, obejmujących wymagania formalne, materialne i proceduralne. Po pierwsze, konieczne było uregulowanie zakresu przedmiotowego czynności operacyjno-rozpoznawczych, zarówno kontroli operacyjnej, jak i pozyskiwania danych telekomunikacyjnych<sup>18</sup>. Jeśli chodzi o kontrolę operacyjną, to chociaż w ustawach kompetencyjnych istniały katalogi przestępstw w postaci odesłań do odpowiednich przepisów Kodeksu karnego, zawierały one również nieostre sformułowania, takie jak zwalczanie przestępstw godzących w „bezpieczeństwo państwa” lub „podstawy ekonomiczne państwa”, jak ujęto to ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW) i Agencji Wywiadu (AW)<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 8.04.2014 r., *Digital Rights Ireland Ltd (C-293/12) przeciwko Minister for Communications, Marine and Natural Resources, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Commissioner of the Garda Síochána, Irlandii, The Attorney General, przy udziale: Irish Human Rights Commission, oraz Kärntner Landesregierung (C-594/12), Michael Seitlinger, Christof Tsochogl i in.*, sygn. ECLI:EU:C:2014:238, s. 19–21. Zob. też np. P. Brzeziński, *Stanowisko Trybunału Sprawiedliwości w sprawach połączonych Digital Rights Ireland i Kärntner Landesregierung*, [w:] P. Brzeziński, B. Opaliński, M. Rogalski (red.), op. cit., s. 43–102; P. Brzeziński, *Wpływ wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawach Digital Rights Ireland i Kärntner Landesregierung na prawo wewnętrzne państw członkowskich UE*, [w:] P. Brzeziński, B. Opaliński, M. Rogalski (red.), op. cit., s. 103–107.

<sup>18</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 lipca 2014 r., 80/7/A/2014, sygn. akt K 23/11, s. 72.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 81.



Po drugie, należało ustawowo określić zamknięty „katalog rodzajów środków technicznych służących do niejawnego pozyskiwania informacji i dowodów ogranicza arbitralność organów państwa” (jednakże bez wskazywania „konkretnych środków techniki operacyjnej ani tym bardziej zdefiniowanie ich parametrów”). Po trzecie, ustawodawca powinien doprecyzować „maksymalny czas prowadzenia niejawnych czynności, po upływie którego dalsze ich prowadzenie jest już niedopuszczalne”. Bezterminowości ich prowadzenia nie można było, zdaniem TK, pogodzić z demokratycznym państwem prawa – nawet w odniesieniu do poważnych przestępstw. Po czwarte, uregulowana musiała zostać „procedura zarządzania czynności operacyjno-rozpoznawczych, włączywszy w to powierzenie kompetencji do zarządzania tych czynności, a także badanie ich legalności przez zewnętrzny i niezależny od organów władzy wykonawczej podmiot, najlepiej przez sąd”<sup>20</sup>. Wskazano zarazem, że ustawowe „unormowania kontroli muszą wykluczać jej fasadowość”. Właściwe organy musiały zostać wyposażone w „kompetencje pozwalające na ocenę celowości i subsydiarności czynności operacyjno-rozpoznawczych, jak również sposobów ich prowadzenia w indywidualnej sprawie względem konkretnych podmiotów”. Za podstawową uznano kontrolę uprzednią (*ex ante*), która „powinna być traktowana jako zasada przynajmniej wtedy, gdy organy państwa pozyskują w sposób niejawny informacje o jednostkach związane z treścią przekazywanych wiadomości”. Można było również stosować kontrolę następczą (*ex post*), powinno być to jednak „wyjątkiem dopuszczalnym wówczas, gdy uzyskanie zgody uprzedniej zagrażałoby szczególnie cennym dobrom, znacząco osłabiało efektywność działania bądź prowadziło do bezpowrotnej utraty informacji o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego”<sup>21</sup>.

Po piąte, TK stwierdził, że konieczne jest precyzyjne wskazanie zakresu „wykorzystania danych pozyskanych w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych, a zwłaszcza wykorzystanie ich w procesie karnym jako materiałów dowodowych”. Ustawodawca powinien też uregulować „postępowanie z materiałami, które podlegają niezwłocznemu, protokolarnemu i komisijnemu zniszczeniu, z uwagi na ich zbędność lub nieprzydatność”<sup>22</sup>. Za szczególnie szkodliwy uznano brak uregulowania dotyczącego konieczności niszczenia materiałów, które zawierają „informacje objęte zakazami dowodowymi, co do których sąd nie uchylił tajemnicy zawodowej

---

<sup>20</sup> Ibidem, s. 73.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 76.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 74.

bądź uchylenie było niedopuszczalne”<sup>23</sup>. Po szóste, TK uznał, że czynności operacyjno-rozpoznawcze muszą być „środkiem subsydiarnym, czyli stosowanym, gdy inne rozwiązania są nieprzydatne lub nieskuteczne”<sup>24</sup>. Po siódme, należało wprowadzić „obowiązek poinformowania jednostki o podjętych wobec niej działaniach operacyjno-rozpoznawczych oraz pozyskaniu informacji na jej temat, i to bez względu na to, czy były to osoby podejrzane o naruszenie prawa, czy osoby postronne, które przypadkowo stały się obiektem kontroli”. O konieczności wprowadzenia obowiązku notyfikacyjnego TK mówił we wspomnianym postanowieniu sygnalizacyjnym ze stycznia 2006 r.<sup>25</sup> Po ósme, koniecznym było „wprowadzenia prawnego obowiązku podawania do publicznej wiadomości zagregowanych danych statystycznych o liczbie i rodzaju stosowanych czynności operacyjno-rozpoznawczych ingerujących w konstytucyjne wolności i prawa człowieka”<sup>26</sup>. Zdania odrębne zgłosili Wojciech Hermeliński, Marek Zubik i Mirosław Granat. Nie wystąpili oni jednak w obronie zaskarżonych przepisów – wręcz przeciwnie, zdanie pierwszej dwójki na ich temat było bardzo krytyczne<sup>27</sup>.

Zgodnie z orzeczeniem, uznane za niezgodne z ustawą zasadniczą artykuły miały utracić moc obowiązującą wraz z upływem osiemnastu miesięcy<sup>28</sup> od dnia ogłoszenia wyroku w „Dzienniku Ustaw”. Wyrok został opublikowany 6 sierpnia 2014 r., co oznaczało, że 7 lutego 2016 r. działania „inwigilacyjne” instytucji bezpieczeństwa zostałyby sparaliżowane. Już w marcu 2014 r. Zbigniew Rau, były wiceminister spraw wewnętrznych, wskazywał: „Wkraczamy w okres trzech kolejnych wyborów. Obawiam się, że nikt w rządzie nie będzie miał głowy do pisania tak skomplikowanych ustaw, a zmiany mogą dotyczyć ponad 30 z nich”<sup>29</sup>. Przypuszczenia te okazały się trafne.

---

<sup>23</sup> Ibidem, s. 132.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 76.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 77.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 77.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 146–170.

<sup>28</sup> Zgodnie z art. 190 ust. 3. ustawy zasadniczej jest to maksymalny termin przewidziany w takich sytuacjach. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r.*, Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.

<sup>29</sup> R. Zieliński, *Czy trybunał wyłączy służby*, „Dziennik.pl”, 20.03.2014, wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/453880,czy-trybunał-konstytucyjny-wylaczy-služby-co-dalej-z-policja-cba-abw.html (dostęp: 31.12.2017).

### 1.3. Senacki projekt ustawy Platformy Obywatelskiej

Rządząca koalicja PO i Polskiego Stronnictwa Ludowego (PSL) zaczęła pracować nad ustawą wiosną 2015 r., po wyborach prezydenckich i na kilka miesięcy przed wyborami parlamentarnymi. Zmiany zostały zainicjowane nie przez Radę Ministrów lub posłów koalicji, tylko przez senatorów PO. Opozycja sugerowała, że projekt senacki był w istocie projektem rządowym<sup>30</sup>. Wiceminister spraw wewnętrznych Grzegorz Karpiński (PO) zaprzeczył, mówiąc, że rząd pracował nad własną ustawą<sup>31</sup>. Datowany na 25 czerwca 2015 r. senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw<sup>32</sup> został skierowany do trzech komisji. Prace komisyjne odbyły się w dniach 21 (pierwsze czytanie) i 24 lipca<sup>33</sup>. W dniu 24 lipca Senat podjął uchwałę w sprawie wniesienia go do Sejmu<sup>34</sup>. Projekt senatorów PO został poparty przez senacką reprezentację opozycyjnego Prawa i Sprawiedliwości (PiS). Izba wyższa była w tej sprawie niemal jednomyślna<sup>35</sup>.

Kilka dni później projektowi nadano numer druku sejmowego<sup>36</sup>. W międzyczasie spotkał się on z krytyką wielu instytucji: pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka (HFPC), Naczelnej Rady Adwokackiej (NRA) i Fundacji Panoptykon. Także ekspertyza Biura Analiz Sejmowych przygotowana przez Antoniego Bojańczyka wskazywała na wiele jego mankamentów<sup>37</sup>. W trakcie sejmowej dyskusji projekt skrytykowali przedstawiciele opozycyjnych Sojuszu Lewicy Demokratycznej (SLD) i PiS-u. Reprezentujący tę drugą partię Jarosław Zieliński mówił wówczas, że projekt „nie stanowi wykonania orzeczenia (...), w znacznej mierze z tym orzeczeniem, z jego intencjami, się rozmija. W pewnych obszarach poszerza orzeczenie trybunału (...) w przypadku znacznej części propozycji uregulowań

---

<sup>30</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VII, *Sprawozdanie Stenograficzne z 98. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 4 sierpnia 2015 r. (pierwszy dzień obrad)*, s. 108.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 113.

<sup>32</sup> *Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 967 z 25.06.2015 r.

<sup>33</sup> *Sprawozdanie Komisji Ustawodawczej, Komisji Obrony Narodowej oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (druk nr 967)*, druk nr 967 S z 21 VII 2015 r.; *Dodatkowe sprawozdanie Komisji Ustawodawczej, Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Obrony Narodowej (wraz z zestawieniem wszystkich wniosków) o projekcie ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 967 X z 24.07.2015 r.

<sup>34</sup> *Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw*.

<sup>35</sup> Senat Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VIII, *Sprawozdanie Stenograficzne z 79. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 22, 23 i 24 lipca 2015 r.*, s. 250, 278.

<sup>36</sup> *Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 3765 z 28.07.2015 r.

<sup>37</sup> Biuro Analiz Sejmowych, opinia zlecona, dr hab. Antoni Bojańczyk, prof. UW, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, 26.08.2015 r., *Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 3765)*, s. 18–20.

prawnych sytuuje się obok orzeczenia albo ponad orzeczeniem”<sup>38</sup>. Klub PiS-u złożył wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu. Poparł go klub SLD. Jeden z jego posłów nazwał projekt „kuriozalnym” oraz „nieprzemyślanym i źle skonstruowanym”<sup>39</sup>.

Spośród 438 głosujących posłów za odrzuceniem projektu było 205 (prawie cała opozycja oraz 10 reprezentantów PSL-u), przeciwnego zdania było 218 (klub PO i nieco ponad połowa klubu PSL-u, a także jeden reprezentant PiS-u), a 15 wstrzymało się od głosu (w tym trzech z ramienia PiS-u i siedmiu z ramienia PSL-u)<sup>40</sup>. Projekt ustawy został skierowany do Komisji Spraw Wewnętrznych (KSW)<sup>41</sup>, w której spędził resztę kadencji Sejmu. Poza powołaniem podkomisji brak jest śladów dalszych czynności związanych z projektem. PO podkreślała jednak później, że kolejne tygodnie poświęcono na jego konsultacje. Można zastanawiać się, czy brak determinacji w finalizacji procesu legislacyjnego przed końcem kadencji nie był rozmyślną taktyką polityczną. Z jednej strony, choć sondaże nie przesądzały sprawy<sup>42</sup>, trzecie z rzędu zwycięstwo PO w wyborach parlamentarnych i utrzymanie władzy przez tę partię uznawano za mało prawdopodobne. W tej sytuacji pozostawienie PiS-owi zadania dostosowania prawa do wyroku TK było wygodne dla rządzącej koalicji. Maciej Wąsik (PiS), po wyborach 2015 r. sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów pełniący funkcję zastępcy ministra koordynatora służb specjalnych, wspominał, że poseł Marek Biernacki (PO)<sup>43</sup>, koordynator służb specjalnych w rządzie Ewy Kopacz, skierował do Marka Wójcika (PO), przewodniczącego KSW, ponagląjące pismo<sup>44</sup>. Z drugiej strony, Wójcik twierdził później, że to PiS nie był zainteresowany pracą nad projektem. Politycy ówczesnej opozycji mieli mówić, że okres „gorączki wyborczej” nie sprzyja zajmowaniu się tematem i że powinien podjąć go Sejm następnej kadencji<sup>45</sup>.

---

<sup>38</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VII, *Sprawozdanie Stenograficzne z 98. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 4 sierpnia*, op. cit., s. 109.

<sup>39</sup> Ibidem, s. 110.

<sup>40</sup> *Głosowanie nr 28 na 98. posiedzeniu Sejmu dnia 05-08-2015 r. o godz. 20:29:51*, strona internetowa Sejmu RP, [www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=7&nrposiedzenia=98&nrglosowania=28](http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=7&nrposiedzenia=98&nrglosowania=28) (dostęp: 31.12.2017).

<sup>41</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VII, *Sprawozdanie Stenograficzne z 98. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 5 sierpnia 2015 r. (drugi dzień obrad)*, s. 247.

<sup>42</sup> Zob. np. Centrum Badania Opinii Społecznej, *Preferencje partyjne w lipcu*, „Komunikat z badań”, nr 100 z lipca 2015 r., s. 2.

<sup>43</sup> W latach 1999–2001 Biernacki był ministrem spraw wewnętrznych i administracji, w latach 2013–2014 pełnił funkcję ministra sprawiedliwości, a w latach 2014–2015 kierował Komisją do Spraw Służb Specjalnych.

<sup>44</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VIII, *Sprawozdanie Stenograficzne z 8. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 14 stycznia 2016 r. (drugi dzień obrad)*, s. 186.

<sup>45</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VIII, *Sprawozdanie Stenograficzne z 8. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 15 stycznia 2016 r. (trzeci dzień obrad)*, s. 207.

Politycy PO komplementowali później projekt senacki i przekonywali, że podczas „daleko idących konsultacji społecznych” został poprawiony. Jego ulepszona wersja miała by w pełni wykonać wyrok TK<sup>46</sup>. Trzeba jednak zauważyć, że jeszcze we wrześniu krytycznie na jego temat wypowiadali się prezes NRA i RPO<sup>47</sup>. W sierpniu Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji (MAiC) zwróciło uwagę, że ustawa powinna uwzględniać również wytyczne wynikające ze wspomnianego wyroku TSUE z 8 kwietnia 2014 r. Projektodawca uznał, że wystarczającym dla wykonania wyroku jest usunięcie art. 180g z ustawy o prawie telekomunikacyjnym<sup>48</sup>, MAiC zwróciło uwagę, że sprawa jest bardziej złożona<sup>49</sup>.

## 2. Przyjęcie i przepisy „ustawy inwigilacyjnej”

Wyłoniony w zwycięskich dla PiS-u wyborach 25 października 2015 r. Sejm RP VIII kadencji zebrał się po raz pierwszy 12 listopada 2015 r. 16 listopada powstał rząd Beaty Szydło, a 20 listopada utworzono Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA), włączając do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych komórki organizacyjne MAiC<sup>50</sup>. Bardzo szybko podjęto prace nad nowelizacją prawa dotyczącego czynności operacyjno-rozpoznawczych. Projekt poselski był gotowy już miesiąc później<sup>51</sup>. Pośpiech ustawodawcy był uzasadniony. Kiedy projektowi nadano numer druku, do przewidzianego przez TK terminu przyjęcia zmian pozostało nieco ponad sześć tygodni. Trzeba zauważyć, że chociaż projekt ustawy został złożony przez posłów, to wiceminister spraw wewnętrznych i administracji Jarosław Zieliński mówił później, że pracami „kierował” Mariusz Kamiński (PiS), od listopada 2015 r. minister

---

<sup>46</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VIII, *Sprawozdanie Stenograficzne z 7. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 30 grudnia 2015 r. (drugi dzień obrad)*, s. 213.

<sup>47</sup> List Rzecznika Praw Obywatelskich do Prezesa Naczelnej Rady Adwokackiej, II.519.109.2015, 21.09.2015, s. 1–3.

<sup>48</sup> Dodany w 2009 r. do ustawy o prawie telekomunikacyjnym przez ustawę implementującą dyrektywę retencyjną art. 180g nakładał na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego obowiązek corocznego składania prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) informacji dotyczącej danych telekomunikacyjnych udostępnionych instytucjom bezpieczeństwa oraz sądom i prokuraturom. Prezes UKE, także w trybie corocznym, przekazywał te informacje Komisji Europejskiej. *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 stycznia 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy – Prawo telekomunikacyjne*, Dz. U. 2014 poz. 243.

<sup>49</sup> Uwagi Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw, DP-WL.0210.965.2015, 12.08.2015, s. 1–2.

<sup>50</sup> *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji*, Dz. U. 2015 poz. 1946.

<sup>51</sup> *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 154 z 23.12.2015 r.

koordynator służb specjalnych, działając w „porozumieniu” z ministrem spraw wewnętrznych i administracji<sup>52</sup>.

## 2.1. Poselski projekt ustawy Prawa i Sprawiedliwości

Projekt ustawy wniesiony przez posłów Prawa i Sprawiedliwości ewidentnie powstawał w oparciu o projekt senacki z poprzedniej kadencji. Przyznał to zresztą poseł sprawozdawca PiS-u, mówiąc w Sejmie: „Był co prawda projekt senacki, nad którym można było pracować, ale komisja nie przeprowadziła do końca prac nad tym projektem, więc my musieliśmy się nad nim pochylić”<sup>53</sup>. PO skrytykowała jednak rządzącą partię za to, że zamiast złożyć projekt będący kopią projektu senackiego, przygotowała własną, nieudaną ustawę<sup>54</sup>. Była to próba zdystansowania się od niewygodnej medialnie problematyki. Jedna z posłanek PO posunęła tę narrację jeszcze dalej, odcinając się także od projektu senackiego. Odwołała się przy tym do istotnej funkcji pełnionej przez izbę wyższą w zakresie wykonywania orzeczeń TK<sup>55</sup>. Tłumaczyła: „Chciałabym zwrócić państwa uwagę, że projekt, o którym tutaj mówicie jako o projekcie Platformy Obywatelskiej, jest projektem senackim. Senat w ramach podziału kompetencji pomiędzy izbami parlamentu od wielu lat zajmuje się wykonywaniem wyroków trybunału i inicjatywą w tym względzie. Czyli jeszcze raz powtarzam: nie jest to projekt Platformy Obywatelskiej, jest to inicjatywa senacka i to w tej kwestii jest rzeczą najważniejszą”<sup>56</sup>. Politycy PO zdecydowanie skrytykowali poselski projekt PiS-u, jeden z nich cytował George’a Orwella i mówił, że ustawa „wprowadza pełną inwigilację obywatela”<sup>57</sup>.

Tym razem to Platforma złożyła wniosek o odrzucenie projektu w pierwszym czytaniu. Poparła go cała opozycja (193 głosy), przeciwni byli mu posłowie klubu PiS-u i dwóch posłów niezrzeszonych (230). Warto zwrócić uwagę, że w klubie PO tylko jedna osoba wstrzymała się

---

<sup>52</sup> *Odpowiedź na interpelację nr 8003 w sprawie ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw*, 3.01.2018, [www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=459B9388](http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=459B9388) (dostęp: 12.10.2018).

<sup>53</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VIII, *Sprawozdanie Stenograficzne z 8. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 14 stycznia*, op. cit., s. 170.

<sup>54</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VIII, *Sprawozdanie Stenograficzne z 7. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 30 grudnia*, op. cit., s. 203; *Sprawozdanie Stenograficzne z 8. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 14 stycznia*, op. cit., s. 189.

<sup>55</sup> Zob. np. P. Radziewicz, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego przez prawodawcę*, Warszawa 2010, s. 35–38.

<sup>56</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VIII, *Sprawozdanie Stenograficzne z 7. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 30 grudnia*, op. cit., s. 216.

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 210.

od głosu – był nią Marek Biernacki<sup>58</sup>. Ustawa trafiła do Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych (KAiSW), która powołała podkomisję. Ta ostatnia przedstawiła swoje sprawozdanie w dniu 13 stycznia, rekomendując przyjęcie ustawy w wyrażnie zmienionym kształcie. Było to konsekwencją przyjęcia wszystkich poprawek przedstawionych przez stronę rządową, zmierzających do wykonania wyroku TK w szerszym zakresie<sup>59</sup>. W drugim czytaniu (14 stycznia), po pełnej emocji i ubogiej merytorycznie debacie<sup>60</sup>, projekt został ponownie skierowany do prac komisyjnych. Trzecie czytanie odbyło się w dniu 15 stycznia. Liczba poprawek zgłoszonych przez opozycję, zawartych w dodatkowym sprawozdaniu podkomisji<sup>61</sup>, zapowiadała równie emocjonalne obrady. Zgodnie z rekomendacją komisji, Sejm przyjął część poprawek zgłoszonych przez klub Nowoczesnej i odrzucił pozostałe<sup>62</sup>.

Ostatecznie tego dnia 234 posłów (klub PiS-u i dwóch posłów niezrzeszonych) spośród 450 głosujących poparło projekt, 213 było mu przeciwnych (niemal cała opozycja), a trzech wstrzymało się od głosu. Dwoje spośród nich należało do klubu PO. Był to wspomniany już Marek Biernacki i Teresa Piotrowska (szef MSW w latach 2014–2015)<sup>63</sup>. Senat nie wniósł poprawek do ustawy, a prezydent podpisał ją w dniu 3 lutego 2016 r. Ośrodek prezydencki podkreślił, że nie uznaje przepisów za „doskonałe”, argumentował jednak, że ustawę należało podpisać w związku z presją czasu. Prezydent deklarował gotowość do prowadzenia dalszych rozmów na temat ustawy<sup>64</sup>. Ustawa weszła w życie z dniem 7 lutego. Zmieniła w sumie 12 aktów prawnych. Wśród nich znalazły się ustawy regulujące funkcjonowanie wszystkich

---

<sup>58</sup> *Głosowanie nr 61 na 7. posiedzeniu Sejmu dnia 30-12-2015 r. o godz. 17:47:04*, strona internetowa Sejmu RP, [www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=7&nrglosowania=61](http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=7&nrglosowania=61) (dostęp: 31.12.2017).

<sup>59</sup> *Sejmowa podkomisja ds. inwigilacji zakończyła prace*, „Polska Agencja Prasowa”, 13.01.2016, [www.pap.pl/aktualnosci/kraj/news,456158,sejmowa-podkomisja-ds-inwigilacji-zakonczyła-prace.html](http://www.pap.pl/aktualnosci/kraj/news,456158,sejmowa-podkomisja-ds-inwigilacji-zakonczyła-prace.html) (dostęp: 31.12.2017).

<sup>60</sup> Minister Wąsik mówił: „Bardzo dziękuję za stanowiska klubów, które zostały tutaj przedstawione. Bardzo dziękuję za pytania. Bardzo dziękuję tym posłom, którzy zechcieli przeczytać ustawę i zrozumieć jej treść. To jest bardzo cenne”. Na jego słowa krytyki pod adresem kompetencji uczestników debaty odpowiedziała jedna z posłanek PO, prosząc, aby nie oceniał „poziomu sumienia posłów”. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VIII, *Sprawozdanie Stenograficzne z 8. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 14 stycznia*, op. cit., s. 169–190.

<sup>61</sup> *Dodatkowe sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (druk nr 154)*, druk nr 183-A z 14.01.2016 r.

<sup>62</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VIII, *Sprawozdanie Stenograficzne z 8. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 15 stycznia*, op. cit., s. 206–216.

<sup>63</sup> *Głosowanie nr 25 na 8. posiedzeniu Sejmu dnia 15-01-2016 r. o godz. 10:27:08*, strona internetowa Sejmu RP, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&nrkadencji=8&nrposiedzenia=8&nrglosowania=25> (dostęp: 31.12.2017).

<sup>64</sup> *Protest przeciw inwigilacji. Pikietyjacy spotkali się z prezydentem*, „TVN24.pl”, 5.02.2016, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/protest-przeciw-inwigilacji-pod-palacem-prezydenckim,617023.html> (dostęp: 31.12.2017).

dziesięciu instytucji posiadających uprawnienia do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych: pięciu służb specjalnych, czyli ABW, AW, Służby Kontrwywiadu Wojskowego (SKW), Służby Wywiadu Wojskowego (SWW) i Centralnego Biura Antykorupcyjnego (CBA)<sup>65</sup>, a także wywiadu skarbowego działającego w ramach kontroli skarbowej<sup>66</sup>, Służby Celnej (SC)<sup>67</sup>, Żandarmerii Wojskowej (ŻW)<sup>68</sup>, Straży Granicznej (SG)<sup>69</sup> i Policji. Zmiany wprowadzone do ustawy o Policji wprowadzono *mutatis mutandis* we wszystkich pozostałych ustawach kompetencyjnych.

## 2.2. „Ustawa inwigilacyjna” według Platformy Obywatelskiej oraz Prawa i Sprawiedliwości – najważniejsze podobieństwa i różnice

Przyjęta ustawa była w wielu aspektach kopią rozwiązań zawartych w projekcie senackim PO. Podobieństwa polegały m.in. na wprowadzeniu 18 miesięcy jako maksymalnego okresu prowadzenia kontroli operacyjnej dla Policji, SG, wywiadu skarbowego i Żandarmerii Wojskowej oraz braku górnej granicy dla ABW i SKW. Różnica dotyczyła CBA – PO nie zamierzała wyznaczać górnej granicy okresu kontroli (a więc wszystkie służby specjalne zamierzała potraktować w ten sam sposób), natomiast PiS w swoim projekcie wpisało ograniczenie 18 miesięcy. Taki właśnie przepis znalazł się w ustawie. Podobieństwa dotyczyły też wprowadzenia kontroli *ex post* w zakresie pozyskiwania danych telekomunikacyjnych i pocztowych (zgodnie założono brak kontroli *ex ante* w tym zakresie, PiS odrzuciło także propozycję klubu Nowoczesnej wprowadzającą kontrolę równoległą) oraz związanego z tym półrocznego trybu przedkładania przez instytucje bezpieczeństwa sprawozdań właściwym sądom okręgowym. Obie partie zgadzały się też w sprawie możliwości pozyskiwania tych danych przy użyciu stałego łącza, bez udziału pracowników firm-operatorów. Przepisy te stały się obowiązujące<sup>70</sup>. Wprowadzono

---

<sup>65</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, Dz. U. 2006 nr 104 poz. 709; Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Dz. U. 2006 nr 104 poz. 708; Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz. U. 2002 nr 74 poz. 676.

<sup>66</sup> Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej, Dz. U. 1991 nr 100 poz. 442.

<sup>67</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej, Dz. U. 2009 nr 168 poz. 1323.

<sup>68</sup> Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, Dz. U. 2001 nr 123 poz. 1353.

<sup>69</sup> Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz. U. 1990 nr 78 poz. 462.

<sup>70</sup> Możliwość pozyskiwania danych telekomunikacyjnych (np. bilingów) przez instytucje bezpieczeństwa bez udziału podmiotu świadczącego usługę istniała jeszcze przed wejściem w życie ustawy z 15 stycznia 2016 r. Na przykład art. 20c. ust. 2a ustawy o Policji wskazywał, że „udostępnianie danych telekomunikacyjnych odbywa się bez udziału pracowników podmiotu prowadzącego działalność telekomunikacyjną lub przy niezbędnym ich udziale, jeżeli możliwość taka jest przewidziana w porozumieniu zawartym pomiędzy Komendantem Głównym



również obowiązek prowadzenia rejestru wystąpień o uzyskanie danych. W obu wersjach projektu i uchwalonej ustawie doprecyzowano katalog sytuacji uzasadniających sięgnięcie po czynności operacyjno-rozpoznawcze i katalog ich rodzajów. Oba projekty i ustawa w wersji finalnej nie wprowadzały ograniczeń jeśli chodzi o okres, w którym możliwe było przetwarzanie danych pochodzących z retencji<sup>71</sup>.

W bardzo podobny sposób uregulowano postępowanie z materiałami objętymi tajemnicą zawodową (np. adwokacką, lekarską czy dziennikarską), które uzyskano drogą kontroli operacyjnej. W przypadku wystąpienia podejrzenia, że w toku kontroli uzyskano tego rodzaju informacje, właściwa instytucja miała być zobowiązana do przekazania ich prokuratorowi, ten zaś miał skierować je do sądu, który zarządził kontrolę operacyjną. Decyzję dotyczącą tego, czy zgromadzone materiały można wykorzystać w postępowaniu karnym, czy też należy je zniszczyć, miał podejmować sędzia. Jako kryterium wskazano sytuację, w której wykorzystanie materiałów byłoby „niezbędne dla dobra wymiaru sprawiedliwości, a okoliczność nie może być ustalona na podstawie innego dowodu” (przepis o dokładnie takim brzmieniu zawarto w obu projektach i finalnej wersji ustawy). Nie obejmowało to tajemnicy obrończej i tajemnicy spowiedzi – tego rodzaju dane musiały być obowiązkowo niszczone<sup>72</sup>.

PiS, tak jak PO, nie wykonało wyroku TSUE, ograniczając się do uchylecia art. 180g prawa telekomunikacyjnego. Oba projekty i przyjęta ustawa zgodnie przewidywały, że prezesi

---

Policji a tym podmiotem”. *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 lutego 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Policji*, Dz. U. 2015 poz. 355. Por. art. 28 ust. 3 ówczesnego brzmienia ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu: *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 października 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, Dz. U. 2015 poz. 1929. Podczas konferencji „Retencja danych: troska o bezpieczeństwo czy inwigilacja obywateli?”, zorganizowanej w dniu 21 maja 2011 r. przez Naczelną Radę Adwokacką, dyrektor Biura Kryminalnego Komendy Głównej Policji poinformował opinię publiczną, że 327 funkcjonariuszy Policji posiadało uprawnienia do bezpośredniego korzystania z danych telekomunikacyjnych pochodzących z retencji. Dokładna liczba funkcjonariuszy Policji, którzy obecnie posiadają takie uprawnienia, jak również liczba posiadających je funkcjonariuszy innych służb policyjnych i specjalnych, nie jest znana. *Ponad 300 policjantów z dostępem do naszych bilingów*, „TVN24.pl”, 21.05.2011, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/ponad-300-policjantow-z-dostepem-do-naszyc-bilingow,171897.html> (dostęp: 12.05.2018). Tryb uzyskiwania i przetwarzania przez Policję danych pochodzących z retencji określa decyzja Komendanta Głównego. Zob. *Decyzja nr 98 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie uzyskiwania i przetwarzania przez Policję danych telekomunikacyjnych, pocztowych oraz internetowych*, „Dziennik Urzędowy KGP” 2016 nr 98 poz. 14.

<sup>71</sup> Por. *Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy*, op. cit.; *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 154, op. cit.; *Ustawa z dnia 15 stycznia*, op. cit.

<sup>72</sup> Różnica w kwestii tajemnicy obrończej i tajemnicy spowiedzi dotyczyła trybu. Na przykładzie Policji wyglądała ona następująco. Według projektu PO decyzję o zniszczeniu materiałów, co do których zachodziło przypuszczenie, że zawierają tego rodzaju informacje, podejmowałby „Komendant Główny Policji, Komendant CBŚP albo komendant wojewódzki Policji”. Natomiast według projektu PiS-u mieliby oni przekazywać te materiały prokuratorowi, a ten sędziemu, który zarządził kontrolę operacyjną. Dopiero sędzia podejmowałby decyzję o zniszczeniu materiałów. W wersji finalnej ustawy przyjęto rozwiązanie z projektu PO. Por. *ibidem*.

cywilnych i wojskowych sądów będą co roku przekazywali ministrowi sprawiedliwości „informację na temat przetwarzania danych”, ten zaś, również w trybie corocznym, będzie przedstawiał „zagregowaną informację” na ten temat Sejmowi i Senatowi. Różnica dotyczyła jednak tego, jakiego rodzaju będą to dane (zob. poniżej)<sup>73</sup>.

Co do różnic, to projekt PiS-u nie zawierał klauzuli subsydiarności w zakresie sięgania po dane pochodzące z retencji<sup>74</sup>, nie precyzował też, że zniszczenie zebranych danych, które nie są instytucjom potrzebne<sup>75</sup>, powinno nastąpić w terminie 14 dni. Wskazywał jedynie, że powinno to nastąpić „niezwłocznie”. Nie uwzględniono w nim również przepisu zawartego w projekcie senackim PO, który przewidywał, że w „sprawach dotyczących udostępnienia danych telekomunikacyjnych i pocztowych albo wykorzystania materiałów z tych czynności w postępowaniu karnym w odniesieniu do posłów, senatorów i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej postanowienie wydaje Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego”<sup>76</sup>. W projekcie PiS-u zaznaczono, że instytucje bezpieczeństwa przekazywały właściwym sądom sprawozdania dotyczące pozyskiwania danych pochodzących z retencji z „zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych”. Podobnego przepisu nie umieszczono w projekcie PO. W projektach odmiennie uregulowano również kwestię danych pochodzących z wykazu abonenckiego, zawierającego dane uzyskiwane przez usługodawcę przy zawieraniu umowy (np. informacja dotycząca tego, kto jest właścicielem danego numeru telefonu komórkowego). PiS, w odróżnieniu od PO, zamierzał zwolnić pozyskiwanie tych danych z kontroli następczej sądu. Tak też się stało. Wszystkie wymienione powyżej kwestie nie uległy zmianie na dalszych etapach procesu legislacyjnego i przepisy te znalazły się w finalnej wersji ustawy<sup>77</sup>.

Najważniejsza różnica pomiędzy projektami dotyczyła danych internetowych. Podczas gdy projekt senacki PO regulował stały dostęp do danych telekomunikacyjnych i pocztowych oraz wprowadzał kontrolę *ex post* nad procesem, projekt poselski PiS-u dodał do nich także „dane internetowe”<sup>78</sup>. Było to pojęcie nieobecne dotąd w polskim porządku prawnym. Wcześniej kwestię tę regulowała ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną, której art. 18

---

<sup>73</sup> Ibidem.

<sup>74</sup> Minister Wąsik tłumaczył, że sprzeciwia się temu rozwiązaniu, ponieważ „w przypadku zaginięć dane telekomunikacyjne są pierwszym sposobem na odnalezienie danej osoby”. *Sejmowa podkomisja ds. inwigilacji zakończyła prace*, op. cit.

<sup>75</sup> Projekt PO mówił o sytuacji, w której „w wyniku weryfikacji ustalono, że dalsze przetwarzanie danych (...) nie jest niezbędne dla realizacji ustawowych zadań”, natomiast projekt PiS-u i ustawa w finalnym kształcie o sytuacji, w której dane „nie mają znaczenia dla postępowania karnego”.

<sup>76</sup> Por. *Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy*, op. cit.; *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 154, op. cit.; *Ustawa z dnia 15 stycznia*, op. cit.

<sup>77</sup> Ibidem.

<sup>78</sup> Ibidem.

ust. 6 wskazywał: „Usługodawca udziela informacji o danych (...) organom państwa na potrzeby prowadzonych przez nie postępowań”<sup>79</sup>. Ustawa z 15 stycznia nadała temu przepisowi odmienny kształt: „Usługodawca nieodpłatnie udostępnia dane (...) organom państwa uprawnionym na podstawie odrębnych przepisów na potrzeby prowadzonych przez nie postępowań”<sup>80</sup>. Zwraca uwagę nie tylko zmiana „udzielania” na „udostępnianie” i dodanie „bezpłatności”, ale także utrzymanie „postępowania” jako warunku uzyskania dostępu do danych. Tworzy to niejasną relację np. z art. 20c ustawy o Policji w brzmieniu nadanym mu przez ustawę z 15 stycznia. Rzeczony przepis wskazuje bowiem, że instytucja ta może uzyskiwać dane telekomunikacyjne, pocztowe i internetowe w celu „zapobiegania lub wykrywania przestępstw albo w celu ratowania życia lub zdrowia ludzkiego bądź wsparcia działań poszukiwawczych lub ratowniczych” (przepis w takim samym kształcie zawarto w obu projektach)<sup>81</sup>. Nie jest więc jasne, czy prowadzenie postępowania jest nieodzowne do sięgania przez Policję po dane internetowe. Poza tym projekt ustawy autorstwa polityków PiS-u (podobnie jak senacki projekt PO) nie wskazywał *expressis verbis*, że z katalogu danych wyłączone będą treści (np. treść maila lub zapis czatu)<sup>82</sup>. Na etapie prac komisyjnych dodano zastrzeżenie, że bez uprzedniej zgody sądu pozyskiwać można jedynie „dane niestanowiące treści”<sup>83</sup>. Znalazło się ono w przyjętej ustawie. Inicjatorem zmiany był rząd<sup>84</sup>. Nie oznacza to jednak rozwiązania problemu, jako że samo pojęcie „treści” jest, z uwagi na specyfikę komunikowania internetowego, trudne do zdefiniowania<sup>85</sup> (zob. 3.2.).

Kontroli nad pozyskiwaniem danych nadano charakter fakultatywny: oba projekty i przyjęta ustawa wskazywały, że „sąd okręgowy może zapoznać się z materiałami uzasadniającymi udostępnienie” danych, a nie, że jest do tego zobligowany. W projekcie PiS-u

---

<sup>79</sup> *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 października 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną*, Dz. U. 2013 poz. 1422.

<sup>80</sup> *Ustawa z dnia 15 stycznia*, op. cit.

<sup>81</sup> *Ibidem*. Do przyjęcia tzw. ustawy inwigilacyjnej art. 20c i art. 20d ustawy o Policji stanowiły, że instytucja ta mogła pozyskiwać dane telekomunikacyjne i pocztowe w celu „zapobiegania lub wykrywania przestępstw”. *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 lutego*, op. cit.

<sup>82</sup> Por. *Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy*, op. cit.; *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 154, op. cit.

<sup>83</sup> *Sprawozdanie Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 183 z 14.01.2016 r.

<sup>84</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VIII, *Sprawozdanie Stenograficzne z 8. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 14 stycznia*, op. cit., s. 170.

<sup>85</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VIII, *Sprawozdanie Stenograficzne z 8. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 14 stycznia*, op. cit., s. 174; Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VIII, *Sprawozdanie Stenograficzne z 8. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 15 stycznia*, op. cit., s. 213–214. Por. Fundacja Panoptykon, *Rok z ustawą inwigilacyjną. Co się zmieniło? Czy było się czego bać?*, Warszawa 2017, s. 4.

i ustawie nie wskazano również, jakie środki może przedsięwziąć sąd po stwierdzeniu nieprawidłowości. Przepisy o takim brzmieniu znalazły się też w projekcie PO, ale dotyczyły tylko danych telekomunikacyjnych i pocztowych. Zaznaczono w nim również, że w „przypadku stwierdzenia przez sąd okręgowy braku podstaw do pozyskania danych”, podlegają one „niezwłocznemu komisijnemu i protokolarnemu zniszczeniu”. Takiego przepisu zabrakło w projekcie poselskim PiS-u i w ustawie z 15 stycznia<sup>86</sup>.

### 3. Ustawa w praktyce – kontrowersje i konsekwencje

#### 3.1. Reakcja na wejście w życie ustawy

Ustawa z 15 stycznia 2016 r. spotkała się też ze zmasowaną krytyką mediów. Portale internetowe publikowały poradniki dotyczące tego, jak „zabezpieczyć komputer, telefon, pocztę i komunikator przed rządową inwigilacją”<sup>87</sup>, powstała inicjatywa Stop Inwigilacji 2016, która zebrała ponad 30 tys. podpisów pod petycją przeciwko ustawie<sup>88</sup>. Popularne stało się zapowiadanie skali społecznego niezadowolenia podobnego do protestów z 2012 r. przeciwko Umowie handlowej dotycząca zwalczania obrotu towarami podrabianymi (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*, ACTA)<sup>89</sup>. Komitet Obrony Demokracji zapowiedział protesty w ponad 30 polskich miastach<sup>90</sup> a Federacja Anarchistyczna ogłosiła tydzień „akcji przeciwko inwigilacji społeczeństwa”<sup>91</sup>. Jeden z postów PO stwierdził, że „data 15 stycznia będzie tą, kiedy wolny

---

<sup>86</sup> Por. *Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy*, op. cit.; *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 154, op. cit.; *Ustawa z dnia 15 stycznia*, op. cit.

<sup>87</sup> M. Nowak, *Jak zabezpieczyć komputer, telefon, pocztę i komunikator przed rządową inwigilacją – poradnik dla początkujących*, „Spider's Web”, 15.01.2016, <https://www.spidersweb.pl/2016/01/ustawa-inwigilacyjna-szyfrowanie-danych-ochrona- prywatnosci-poradnik.html> (dostęp: 31.12.2017).

<sup>88</sup> Zob. *Sejm RP: Władza pragnie przeświecić nasze życie i nasze komputery*, Petycje Obywatelskie Avaaz, [https://secure.avaaz.org/pl/petition/Sejm\\_RP\\_Wladza\\_pragnie\\_przeswietlic\\_nasze\\_zycie\\_i\\_nasze\\_komputery/?njexbkb](https://secure.avaaz.org/pl/petition/Sejm_RP_Wladza_pragnie_przeswietlic_nasze_zycie_i_nasze_komputery/?njexbkb) (dostęp: 31.12.2017).

<sup>89</sup> Zob. np. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VIII, *Sprawozdanie Stenograficzne z 7. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 30 grudnia*, op. cit., s. 203; K. Błaszkiwicz, *Będzie drugie „Stop ACTA”? Tysiące ludzi protestuje przeciw planom inwigilacji internetu przez rząd PiS*, „naTemat.pl”, 2.01.2016, [natemat.pl/167083,bedzie-drugie-stop-acta-tysiacze-ludzi-protestuje-przeciw-planom-inwigilacji-internetu-przez-rzad-pis](http://natemat.pl/167083,bedzie-drugie-stop-acta-tysiacze-ludzi-protestuje-przeciw-planom-inwigilacji-internetu-przez-rzad-pis) (dostęp: 31.12.2017).

<sup>90</sup> Post zawierający listę manifestacji Komitetu Obrony Demokracji, profil Komitetu Obrony Demokracji na portalu Facebook, 17.01.2016, <https://www.facebook.com/KomitetObronyDemokracji/posts/1682256535345767> (dostęp: 31.12.2017).

<sup>91</sup> *Wezwanie do tygodnia akcji przeciwko inwigilacji społeczeństwa*, 13.01.2016, [federacja-anarchistyczna.pl/index.php/artykuly/dzialania-fa/item/1047-wezwania-do-tygodnia-akcji-przeciwko-inwigilacji-spoeczenstwa/artykuly/dzialania-fa](http://federacja-anarchistyczna.pl/index.php/artykuly/dzialania-fa/item/1047-wezwania-do-tygodnia-akcji-przeciwko-inwigilacji-spoeczenstwa/artykuly/dzialania-fa) (dostęp: 31.12.2017).

Internet umiera”<sup>92</sup>. W kontekście ustawy pisano o „Wielkim Bracie”<sup>93</sup> i „powszechnej inwigilacji” sieci<sup>94</sup>, przestrzegając, że dzięki nowelizacji Policja i służby specjalne „zyskały praktycznie nieograniczoną możliwość obserwowania aktywności obywateli w Internecie”<sup>95</sup>. Wspólnym punktem w głosach krytyki było przekonanie, że czynności podejmowane przez instytucje bezpieczeństwa pozostaną poza kontrolą społeczeństwa i niezależnych organów. Stanisław Żaryn, rzecznik ministra koordynatora służb specjalnych, stwierdził, że opozycja rozpętała wokół ustawy „kuriozalną histerię”, która „ośmieszyła” jej polityków<sup>96</sup>.

Kilka dni po wejściu w życie ustawy TK opublikował komunikat, w którym opisywał związek pomiędzy wyrokiem K 23/11 a jej przepisami. Trybunał tłumaczył, że ustawa realizuje go „jedynie częściowo”, a „dodatkowo wprowadza inne rozwiązania prawne”, których wyrok TK „nie wymagał bądź do których w ogóle się nie odnosił”. Zwrócono m.in. uwagę, że nie wnosił on o uregulowanie problematyki pozyskiwania danych internetowych, a w ustawie nadal nie przewidziano informowania osób o zakończonej kontroli operacyjnej, którą wobec nich prowadzono<sup>97</sup>.

Tak jak projekt autorstwa senatorów PO, ustawa z 15 stycznia została negatywnie oceniona m.in. przez Fundację Panoptikon, HFPC, NRA i RPO. Ten ostatni w dniu 18 lutego 2016 r. złożył do TK wniosek o zbadanie zgodności przepisów ustawy z ustawą zasadniczą, argumentując, że stanowią one „poważne zagrożenie dla najważniejszych wolności i praw człowieka”<sup>98</sup>. Zgłoszone przez niego uwagi dotyczyły ośmiu kwestii. Po pierwsze, prowadzenie kontroli operacyjnej przez 18 miesięcy uznano za „nieproporcjonalnie długotrwałe”

---

<sup>92</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VIII, *Sprawozdanie Stenograficzne z 8. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 15 stycznia*, op. cit., s. 213.

<sup>93</sup> Zob. np. W. Głowacki, *Wielki Brat już może przejrzeć nasze dane*, „Polska The Times”, 8.02.2016, [www.polskatimes.pl/arttykul/9375559,wielki-brat-juz-moze-przejrzec-nasze-dane,id,t.html](http://www.polskatimes.pl/arttykul/9375559,wielki-brat-juz-moze-przejrzec-nasze-dane,id,t.html) (dostęp: 31.12.2017); E. Siedlecka, *Ustawa inwigilacyjna przyjęta. Wielki PiS czuwa*, „Gazeta Wyborcza”, 16.01.2016, [wyborcza.pl/1,75248,19484333,ustawa-inwigilacyjna-przyjeta-wielki-pis-czuwa.html](http://wyborcza.pl/1,75248,19484333,ustawa-inwigilacyjna-przyjeta-wielki-pis-czuwa.html) (dostęp: 31.12.2017).

<sup>94</sup> J. Noch, *Od niedzieli powszechna inwigilacja internetu w Polsce stała się możliwa. Jak się przed tym obronić?*, „NaTemat.pl”, 9.02.2016, [natemat.pl/170849,od-niedzieli-wladza-inwigiluje-internet-kto-jest-na-ich-celowniku-i-jak-sie-przed-tym-obronic](http://natemat.pl/170849,od-niedzieli-wladza-inwigiluje-internet-kto-jest-na-ich-celowniku-i-jak-sie-przed-tym-obronic) (dostęp: 31.12.2017).

<sup>95</sup> A. Hall, *Zła zmiana*, Sopot 2016, s. 83.

<sup>96</sup> S. Żaryn, *Historia skrajnej manipulacji... Opozycja rozpętała kuriozalną histerię wokół ustawy dot. „inwigilacji”, ośmieszając siebie i podważając swoją wiarygodność*, „wPolityce.pl”, 31.01.2016, <https://wpolityce.pl/polityka/280055-historia-skrajnej-manipulacji-opozycja-rozpetala-kuriozalna-histerie-wokol-ustawy-dot-inwigilacji-osmieszajac-siebie-i-podwazajac-swoja-wiarygodnosc> (dostęp: 15.02.2018).

<sup>97</sup> TK ws. noweli ustawy o Policji (komunikat), „Polska Agencja Prasowa”, 10.02.2016, [http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/48326,36,tk-ws-noweli-ustawy-o-policji-\(komunikat\)](http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/48326,36,tk-ws-noweli-ustawy-o-policji-(komunikat)) (dostęp: 31.12.2017). Zwraca uwagę błąd, który TK popełnił w swoim komunikacie – ustawa datowana jest nie na 4 lutego, tylko na 15 stycznia.

<sup>98</sup> Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego, 18.02.2016, II.519.109.2015.KłS/VV/AG, s. 59.

i naruszające „zasadę demokratycznego państwa prawnego”<sup>99</sup>. Także brak górnej granicy w tym zakresie dla instytucji kontrwywiadowczych został uznany za niedopuszczalny<sup>100</sup>. Po drugie, RPO skrytykował ustawę za niedostateczne zagwarantowanie ochrony tajemnic zawodowych. Możliwość ich wykorzystania „na podstawie wyjątkowo nieostrych kryteriów” uznał za „szczególnie niebezpieczne z punktu widzenia ochrony praw i wolności jednostki”<sup>101</sup>. Po trzecie, zwrócił uwagę na „nadmiernie szeroki” zakres przedmiotowy pobierania i przetwarzania danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych<sup>102</sup>. W odróżnieniu od kontroli operacyjnej, w przypadku której istnieje katalog przestępstw, które można zwalczać przy użyciu tej metody (np. art. 19 ust. 1 ustawy o Policji lub art. 9e ust. 1 ustawy o SG), w kontekście metadanych jest mowa jedynie o „przestępstwie” (np. art. 20cb ust. 1 ustawy o Policji lub art. 10b ust. 1 ustawy o SG). Oznacza to, że Policja i inne uprawnione instytucje mogą pobierać i przetwarzać dane w związku z każdym czynem, który spełnia znamiona przestępstwa. Rzecznik podkreślił, że konsekwencją braku wprowadzenia mechanizmu subsydiarności może być to, że po dane sięgać się będzie „nie tylko wówczas, gdy jest to rzeczywiście konieczne do wykrywania lub zapobiegania przestępstwom, ale także wtedy gdy jest to po prostu najprostsze i najwygodniejsze”<sup>103</sup>. Ombudsman zauważył również problem, o którym była mowa powyżej: „Uzyskiwanie i przetwarzanie danych internetowych nie będzie też miało związku z żadnym toczącym się postępowaniem”<sup>104</sup>.

Po czwarte, RPO skrytykował instytucję porozumień zawieranych przez instytucje bezpieczeństwa z firmami-operatorami, stwierdzając, że zapisana w ustawie bezpłatność dostępu do danych „może prowadzić do ingerencji w zasadę swobody działalności gospodarczej”<sup>105</sup>. Skrytykował także tzw. stałe łącza, pisząc, że przepisy „pozwalające na nieograniczone w praktyce zbieranie danych internetowych, bez następczego informowania osoby, których zbierane dane dotyczyły, stanowią naruszenie tak fundamentalnych zasad, jak zasada demokratycznego państwa prawnego, godność człowieka i wynikające z niej prawo do prywatności, wolność i ochrona tajemnicy komunikowania się czy w końcu ochrona informacji o sobie”. Ustawa z 15 stycznia umożliwiła „utrzymywanie stałej infrastruktury prowadzącej do permanentnego zbierania danych internetowych, telekomunikacyjnych

---

<sup>99</sup> Ibidem, s. 18.

<sup>100</sup> Ibidem, s. 27.

<sup>101</sup> Ibidem, s. 32.

<sup>102</sup> Ibidem, s. 39.

<sup>103</sup> Ibidem, s. 41.

<sup>104</sup> Ibidem, s. 44.

<sup>105</sup> Ibidem, s. 45.

i pocztowych”<sup>106</sup>. Po piąte, kontrola pozyskiwania danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych została uznana za „iluzoryczną”. RPO stwierdził, że przewidziana w ustawie kontrola następcza „nie powinna być stosowana domyślnie”, tylko w wyjątkowych sytuacjach, w których „zachodzi potrzeba natychmiastowego działania służb”. Przeprowadzania spełniającej w większym stopniu kryteria „niezbędności, adekwatności i celowości” kontroli uprzedniej w ogóle nie przewidywano<sup>107</sup>. Po szóste, w ustawie z 15 stycznia nie uregulowano kwestii, o których mówił wyrok Trybunału z 2014 r., m.in. obowiązku informowania osoby, wobec której prowadzone były czynności operacyjno-rozpoznawcze<sup>108</sup>. Nie określono również, jak długo instytucje bezpieczeństwa mogą przetwarzać uzyskane dane telekomunikacyjne, pocztowe i internetowe<sup>109</sup>. Po siódme, RPO zwrócił uwagę, że ustawa z 15 stycznia wprowadziła obowiązek zniszczenia jedynie tych pozyskanych danych, które „nie mają znaczenia dla postępowania karnego”. Zrazem umożliwiła zachowanie danych, które są istotne dla „bezpieczeństwa państwa” (ABW) lub jego „obronności” (SKW)<sup>110</sup>. W ustawie przewidziano natomiast obowiązek zniszczenia danych, których „wykorzystanie w postępowaniu karnym jest niedopuszczalne”<sup>111</sup>. Po ósme, RPO zaskarżył przepisy przejściowe ustawy. Założono w nich, że do kontroli operacyjnej rozpoczętej przed wejściem w życie ustawy należy stosować „przepisy dotychczasowe”, a więc te, które w 2014 r. TK uznał za sprzeczne z konstytucją. Praktyka ta, zdaniem RPO, „niewątpliwie narusza zasadę przyzwoitej legislacji, zasadę zaufania obywatela do państwa i zasadę pewności prawa”<sup>112</sup>.

Po ponad dwóch latach, 21 lutego 2018 r., TK miał przedstawić wyniki kontroli<sup>113</sup>. Tak się jednak nie stało. 13 lutego sprawa spadła z wokandy TK<sup>114</sup>, a kilka tygodni później RPO wycofał swój wniosek sprzed dwóch lat<sup>115</sup>. W uzasadnieniu pisma skierowanego do Trybunału wskazał na dwa powody swojej decyzji. Po pierwsze, chodziło o zmianę składu orzekającego,

---

<sup>106</sup> Ibidem, s. 45–46.

<sup>107</sup> Ibidem, s. 50.

<sup>108</sup> Ibidem, s. 52.

<sup>109</sup> Ibidem, s. 53.

<sup>110</sup> Ibidem, s. 54.

<sup>111</sup> *Ustawa z dnia 15 stycznia*, op. cit.

<sup>112</sup> Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego, 18.02.2016, op. cit., s. 56.

<sup>113</sup> *Zasady stosowania kontroli operacyjnej przez służby policyjne i służby specjalne*, K 9/16, strona internetowa Trybunału Konstytucyjnego, [trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wokanda/art/9990-zasady-stosowania-kontroli-operacyjnej-przez-sluzby-policyjne-i-sluzby-specjalne/](http://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wokanda/art/9990-zasady-stosowania-kontroli-operacyjnej-przez-sluzby-policyjne-i-sluzby-specjalne/) (dostęp: 31.12.2017).

<sup>114</sup> W. Tumidalski, *Z wokandy Trybunału Konstytucyjnego spadł wniosek RPO dot. inwigilacji*, „Rzeczpospolita”, 19.02.2018, [www.rp.pl/Mundurowi/302199977-Z-wokandy-Trybunalu-Konstytucyjnego-spadl-wniosek-RPO-dot-inwigilacji.html](http://www.rp.pl/Mundurowi/302199977-Z-wokandy-Trybunalu-Konstytucyjnego-spadl-wniosek-RPO-dot-inwigilacji.html) (dostęp: 26.02.2018).

<sup>115</sup> W. Tumidalski, *Inwigilacja w TK: Bodnar nie ufa sędziom dublerom*, „Rzeczpospolita”, 15.03.2018, [www.rp.pl/Dobra-osobiste/303159976-Inwigilacja-w-TK-Bodnar-nie-ufa-sedziom-dublerom.html](http://www.rp.pl/Dobra-osobiste/303159976-Inwigilacja-w-TK-Bodnar-nie-ufa-sedziom-dublerom.html) (dostęp: 15.03.2018).

która w ocenie RPO nie miała podstawy prawnej. Andrzej Rzepliński, który do grudnia 2016 r. kierował Trybunałem, zarządził rozpoznanie sprawy w pełnym składzie (sędzią sprawozdawcą miał być Stanisław Rymar). Jego następca, Julia Przyłębska, uznała, że wystraczający będzie skład pięcioosobowy. Po drugie, RPO negatywnie ocenił fakt, że do składu wyznaczono dwie osoby, które w jego ocenie są „nieuprawnione do orzekania”<sup>116</sup>, jako że „zostały wybrane z naruszeniem Konstytucji RP”<sup>117</sup>. Wcześniej RPO wnioskował o ich wyłączenie ze składu orzekającego. We wniosku z 15 stycznia pisał również o wątpliwościach co do „bezstronności” jednego z sędziów<sup>118</sup>. W związku z tym, w ocenie RPO, gdyby w lutym 2018 r. doszło do wydania wyroku w sprawie „ustawy inwigilacyjnej”, mógłby on przyjąć postać „orzeczenia nieistniejącego”. Mogłoby to „skutkować chaosem prawnym”, a wydane orzeczenie mogłoby być „kwestionowane przez pełnomocników stron także w procesach przed sądami europejskimi”<sup>119</sup>. Wobec cofnięcia wniosku Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie. Mariusz Muszyński, jeden z sędziów, których RPO uznał za nieuprawnionych do orzekania (w mediach nazywany jednym z „sędziów dublerów”<sup>120</sup>), który miał zostać sędzią sprawozdawcą w miejsce Rymara, zgłosił zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia TK<sup>121</sup>.

---

<sup>116</sup> Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego, 14.03.2018, II.519.109.2015.MM, s. 1–2.

<sup>117</sup> Ibidem, s. 6.

<sup>118</sup> Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego, 15.01.2018, II.519.109.2015.MM, s. 4.

<sup>119</sup> Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego, 14.03.2018, op. cit., s. 6–7. W komunikacie RPO napisano: „Dziś RPO nie widzi szansy na niezależne i merytoryczne rozpoznanie swojego wniosku. Mają go bowiem oceniać w Trybunale osoby, których nie tylko status sędziowski ale bezstronność w sprawie uprawnień służb może być kwestionowana. RPO obawia się, że w takiej sytuacji wyrok Trybunału mógłby zamrozić stan prawny, który jest niezgodny ze standardami konstytucyjnymi i europejskimi. Adam Bodnar nie chce przyłożyć do tego ręki”. *RPO wycofuje wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie inwigilacji*, strona internetowa Rzecznika Praw Obywatelskich, 14.03.2018, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/rpo-wycofuje-wniosek-do-trybunału-konstytucyjnego-w-sprawie-inwigilacji> (dostęp: 16.03.2018).

<sup>120</sup> Zob. np. M. Kryszkiewicz, *Trybunał Konstytucyjny skutecznie spacyfikowany*, „GazetaPrawna.pl”, 9.07.2018, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1167649,zmiany-w-trybunale-konstytucyjnym-omowienie.html> (dostęp: 15.09.2018).

<sup>121</sup> Podkreślając doniosłość problematyki, której dotyczył wniosek, Muszyński przedstawił trzy wątpliwości dotyczące decyzji RPO o jego cofnięciu. Po pierwsze, miała ona świadczyć o niewykonywaniu określonych w konstytucji obowiązków Rzecznika. Zaskarżony przez RPO w 2016 r. stan prawny dotyczący czynności operacyjno-rozpoznawczych nie uległ do 2018 r. zmianie, a zatem brak było przesłanek uzasadniających taką decyzję. W ocenie Muszyńskiego miało to świadczyć o tym, że „bardziej niż na ochronie wolności i praw człowieka” ombudsmanowi zależało na „wchodzeniu w polemikę” z Trybunałem. Po drugie, Muszyński odrzucił argumenty RPO dotyczące nieprawidłowości związanych ze zmianami składu orzekającego, uznając je za „nieracjonalne i pozbawione podstaw prawnych”. Składanie przez RPO kolejnych wniosków miało zaś być przykładem „sądowego pieniactwa”. Po trzecie, Muszyński stwierdził, że argument o możliwości powstania tzw. orzeczeń nieistniejących, jest bezzasadny. Uznał go za nieuprawnioną „hipotezę naukową” i poddał w wątpliwość, czy pełniący funkcję RPO Adam Bodnar „wyróżnia się wiedzą prawniczą”, co – zgodnie z ustawą o RPO – powinno charakteryzować ombudsmana. Zdanie odrębne wieńczyło stwierdzenie, że niewykonywanie przez Bodnara jego obowiązków i fakt, że w ten sposób „sprzeniewierza się” on złożonemu ślubowaniu, stanowi „przesłankę do pozbawienia go sprawowanej funkcji”. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 marca 2018 r., sygn. akt K 9/16.



W kolejnych miesiącach RPO podjął decyzję o cofnięciu jeszcze pięciu swoich wniosków<sup>122</sup>.

W sprawie zabrała głos także Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo, czyli tzw. komisja wenecka. W opinii z 13 czerwca 2016 r. sformułowała ona pięć zaleceń dotyczących polskiego prawa. Dotyczyły one: a) „wzmocnienia zasady proporcjonalności”, czyli przyjęcia, że czynności operacyjno-rozpoznawcze będą stosowane jedynie w przypadku „najpoważniejszych przestępstw”, b) ograniczenia sytuacji, w których naruszona mogłaby zostać tajemnica adwokacka, c) ograniczenia czasu pobierania metadanych internetowych oraz zagwarantowania, że informacje na ten temat zostaną zachowane w celu umożliwienia realizacji efektywnej kontroli *ex post*, d) wzmocnienia nadzoru nad kontrolą operacyjną poprzez wprowadzenie instytucji „adwokata prywatności” lub obowiązkowej kontroli *ex post*, e) wprowadzenie „mechanizmu efektywnej kontroli” pobierania metadanych internetowych przez „niezależny organ”, dysponujący możliwością oceny przeprowadzonych działań i mogący sięgać po „odpowiednie środki prawne”<sup>123</sup>. Następnego dnia Parlament Europejski przyjął rezolucję „w sprawie niedawnych wydarzeń w Polsce i ich wpływu na prawa podstawowe określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej”. Tytułowa ustawa została w niej skrytykowana za „niewspółmierną ingerencję w prawo do prywatności i niezgodność powszechnych działań inwigilacyjnych na dużą skalę i masowego przetwarzania danych osobowych z orzecnictwem UE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”<sup>124</sup>. Rezolucja

---

<sup>122</sup> Po raz drugi RPO cofnął swój wniosek w kwietniu 2018 r. Wycofany wniosek z maja 2016 r. dotyczył tzw. owoców zatrutego drzewa. Trzecie cofnięcie, które miało miejsce w maju 2018 r., dotyczyło wniosku o zbadanie zgodności z konstytucją przepisów ustawy o działaniach antyterrorystycznych, złożonego przez RPO w lipcu 2016 r. Czwarte cofnięcie również miało miejsce w maju 2018 r. – w kwietniu 2016 r. RPO wnioskował o zbadanie zgodności z konstytucją zgody następczej na wykorzystanie w postępowaniu karnym dowodów uzyskanych w drodze kontroli operacyjnej. Po raz piąty RPO wycofał swój wniosek w październiku 2018 r. Cofnięty wniosek z kwietnia 2016 r. dotyczył zwiększenia uprawnień prokuratora generalnego. Po raz szósty RPO wycofał wniosek w grudniu 2018 r. Cofnięty wniosek ze stycznia 2016 r. dotyczył braku możliwości złożenia zażalenia na użycie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej przez niektóre instytucje bezpieczeństwa. Pierwotnie wszystkie wymienione sprawy miały zostać rozpoznane przez pełny skład TK. W przypadku pięciu z nich doszło do zmiany składu orzekającego na pięcioosobowy, co zakwestionował Rzecznik. We wszystkich przypadkach podniósł również argument o „osobach nieuprawnionych” w składzie TK. Dane za stroną Rzecznika Praw Obywatelskich, [www.rpo.gov.pl](http://www.rpo.gov.pl) (dostęp: 10.10.2018). Rzecznik nie zadeklarował jednak, że będzie wycofywał wszystkie złożone do TK wnioski, jeśli w składzie orzekającym znajdują się „sędziowie dublerzy”. Podjął decyzję o niewycofaniu wniosku o zbadanie zgodności z konstytucją nowelizacji Kodeksu karnego dotyczącej kary łącznej. Tłumaczył, że „stało się tak, gdyż w przypadku pełnego składu nie ma ryzyka manipulacji składem”. Poza tym „wyrok miał charakter techniczny, a nie ustrojowy. Nie dotyczył również kwestii fundamentalnych w zakresie ochrony praw człowieka”. M. Kryszkiewicz, *Trybunał Konstytucyjny*, op. cit.

<sup>123</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Poland – Opinion on the Act of 15 January 2016 amending the Police Act and certain other Acts, adopted by the Venice Commission at its 107th Plenary Session (Venice, 10–11 June 2016)*, Strasbourg, 13 June 2016, Opinion No. 839/2016, CDL AD(2016)012, s. 32.

<sup>124</sup> *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 września 2016 r. w sprawie niedawnych wydarzeń w Polsce i ich wpływu na prawa podstawowe określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (2016/2774(RSP))*, Dz. Urz. UE 2018 nr C 204, s. 98.

podzieliła polskich europarlamentarzystów. Poparli ją politycy wybrani z list PO i SLD, przeciw byli reprezentanci PiS-u, a trzech spośród czterech polityków PSL-u nie oddało głosu<sup>125</sup>.

### 3.2. Pozyskiwanie danych telekomunikacyjnych, pocztowych i internetowych w praktyce

Ze szczególnie dużymi kontrowersjami spotkała się sprawa stałego dostępu instytucji bezpieczeństwa do danych internetowych. Kontrowersjom sprzyjał poziom skomplikowania materii, któremu nie potrafili sprostać polscy dziennikarze<sup>126</sup>. Część opinii publicznej odczytała ją jako wprowadzenie nieobecnej dotąd, nieograniczonej możliwości śledzenia wszelkich form aktywności internautów w sieci<sup>127</sup>, w tym kontroli treści korespondencji mailowej bez uprzedniej zgody sądu. Wynikało to z niejasności pojęcia „danych internetowych” odnoszącego się do art. 18 ust. 1–5 ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Zgodnie z przyjętymi przepisami za „dane internetowe” należy bowiem uznać także dane eksploatacyjne (ust. 5), czyli np. „informacje o rozpoczęciu, zakończeniu oraz zakresie każdorazowego korzystania z usługi świadczonej drogą elektroniczną” i „informacje o skorzystaniu przez usługobiorcę z usług świadczonych drogą elektroniczną”<sup>128</sup>. W zakres danych internetowych wchodzi więc np. dodanie posta na forum lub zapisanie zdjęcia na dysku twardym. Nie jest jednak jasne, czy dotyczy to wyłącznie pozyskania informacji o wykonanej czynności (dodanie posta, zapisanie zdjęcia), czy też także o jej „zawartości” (co napisano w poście?; co przedstawiało zdjęcie?). Ustawodawca wskazał wprawdzie *expressis verbis*, że chodzi o pozyskiwanie „danych niestanowiących treści”, ale nie uściślił, co należy rozumieć przez to pojęcie. W przypadku danych telekomunikacyjnych czy pocztowych to rozgraniczenie jest czytelne, jednakże w przypadku stron internetowych trudno jednoznacznie określić, gdzie zaczyna się treść.

---

<sup>125</sup> *Recent developments in Poland and their impact on fundamental rights as laid down in the Charter of Fundamental Rights of the European Union. Vote details*, strona internetowa VoteWatch Europe, <https://www.votewatch.eu/en/term8-recent-developments-in-poland-and-their-impact-on-fundamental-rights-as-laid-down-in-the-charter-of--4.html> (dostęp: 7.10.2018).

<sup>126</sup> Problem dotyczył nawet prasy fachowej. Informowano w niej np., że ustawa wprowadziła dotychczas nieobecny w polskim prawie limit 18 miesięcy inwigilacji internautów. Taki przepis nie znalazł się jednak w ustawie, a podobne stwierdzenia wynikały z nieodróżniania kontroli operacyjnej od pozyskiwania danych pochodzących z retencji. *Ustawa inwigilacyjna: czy jest się czego obawiać?*, „Komputer Świat”, 14.03.2016, [www.komputerswiat.pl/artykuly/redakcyjne/2016/03/ustawa-inwigilacyjna.aspx](http://www.komputerswiat.pl/artykuly/redakcyjne/2016/03/ustawa-inwigilacyjna.aspx) (dostęp: 31.12.2017).

<sup>127</sup> Stąd opinie w rodzaju: „Najważniejszą nowością, którą zapisali w projekcie posłowie PiS, jest jednak możliwość inwigilowania aktywności w internecie bez zgody sądu”. Ł. Woźnicki, *Ustawa inwigilacyjna w Sejmie. Rzqd: Nie będzie można pobierać treści korespondencji*, „Gazeta Wyborcza”, 13.01.2016, [wyborcza.pl/1,75398,19469366,ustawa-inwigilacyjna-w-sejmie-wzywamy-poslow-do-wprowadzenia.html](http://wyborcza.pl/1,75398,19469366,ustawa-inwigilacyjna-w-sejmie-wzywamy-poslow-do-wprowadzenia.html) (dostęp: 31.12.2017).

<sup>128</sup> *Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną*, Dz. U. 2002 nr 144 poz. 1204.

Zwłaszcza, że nie sprzyjają temu rozwiązania techniczne, co oznacza, że problem może dotyczyć również korespondencji mailowej. Wprawdzie w tym przypadku różnica pomiędzy metadanymi (np. identyfikacja nadawcy i odbiorcy, ustalenie daty i godziny wysłania wiadomości) a treścią (zawartość maila) nie budzi wątpliwości, trzeba jednak zauważyć, że oba rodzaje danych przechowywane są w tym samym miejscu na serwerze i są dostępne za pomocą tych samych rozwiązań technicznych. Zasadnym jest więc pytanie o instrumenty zabezpieczające jednostkę przed sięganiem przez instytucje bezpieczeństwa po informacje znajdujące się np. poniżej nagłówka maila<sup>129</sup>. W styczniu 2016 r. minister Wąsik zapewniał jednak, że jeżeli „nie będzie możliwości technicznej oddzielenia tych danych”, to „nie będzie możliwości zdalnego dostępu” do nich<sup>130</sup>.

Pozyskiwanie informacji dotyczących aktywności w sieci nie zostało wprowadzone przez tzw. ustawę inwigilacyjną, znacząco uprościła ona jednak proces – zamiast każdorazowo zwracać się z wnioskiem do dostawcy usług internetowych, instytucje bezpieczeństwa uzyskały możliwość pobierania danych przy pomocy stałego, bezpiecznego łącza. Fundacja Panoptykon zwróciła się do Policji, CBA, ŻW i ABW z pytaniami, czy skorzystały one z możliwości uruchomienia stałego łącza służącego do pobierania danych internetowych i podpisały w tym celu umowy z dostawcami usług internetowych. W opublikowanym w styczniu 2017 r. raporcie Fundacja poinformowała, że Policja i CBA odpowiedziały przecząco, ŻW przekazała wiadomość o podpisaniu czterech tego rodzaju umów, a ABW odmówiła odpowiedzi na pytanie<sup>131</sup>. Już po publikacji raportu SG poinformowała, że podpisała pięć porozumień<sup>132</sup>. Fundacja zaskarżyła decyzję ABW do sądu, skarga została jednak oddalona – sąd argumentował, że w dobie „(niewypowiedzianej ale rzeczywistej) wojny terroryzmu z całym światem demokratycznym”<sup>133</sup> zasadne jest traktowanie tych informacji jako niejawnych<sup>134</sup>. Wyrok pozostaje nieprawomocny.

---

<sup>129</sup> Zob. np. A. Czarnacka, *Kto będzie stróżem stróża? Tzw. ustawa inwigilacyjna demoluje demokrację, biznes i życie*, „Gazeta Wyborcza”, 16.01.2016.

<sup>130</sup> Nagranie magazynu reporterów TVN24 „Czarno na białym”, odcinek „Wielki brat” Leszka Dawidowicza, „TVN24.pl”, 28.01.2016, <https://www.tvn24.pl/czarno-na-bialym,42,m/czarno-na-bialym-wielki-brat,614624.html> (dostęp: 10.10.2018).

<sup>131</sup> Fundacja Panoptykon, *Rok z ustawą inwigilacyjną*, op. cit., s. 4.

<sup>132</sup> *Pięć porozumień Straży Granicznej*, strona internetowa Fundacji Panoptykon, 14.02.2017, <https://panoptykon.org/wiadomosc/piec-porozumien-strazy-granicznej> (dostęp: 10.10.2018).

<sup>133</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 29.05.2017 r., II SA/Wa 291/17.

<sup>134</sup> *Sąd uznał, że ABW może zataić informacje o wykorzystaniu nowych uprawnień do inwigilacji*, strona internetowa Fundacji Panoptykon, 17.08.2017, <https://panoptykon.org/wiadomosc/sad-uznal-ze-abw-moze-zataic-informacje-o-wykorzystaniu-nowych-uprawnien-do-inwigilacji> (dostęp: 10.01.2018).

Fundacja Panoptykon złożyła skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Odpowiadając na prośbę Fundacji, RPO zgłosił swój udział w postępowaniu przed NSA<sup>135</sup>.

Fundacja zwróciła się również do pięciu sądów okręgowych z wnioskiem o udostępnienie wyników kontroli sprawozdań złożonych przez instytucje bezpieczeństwa za okres od 7 lutego do 31 czerwca 2016 r. Trzy z nich odpowiedziały pozytywnie, informując, że nie wykryły nieprawidłowości, a dwa przyjęły stanowisko, że wyniki kontroli mają charakter niejawny<sup>136</sup>. Zarazem okazało się, że sędziowie w różny sposób podchodzą do kontroli – jeden z nich stwierdził brak nieprawidłowości w oparciu o prostą tabelę, inny przyjrzał się bliżej dziesięciu wybranym sprawom<sup>137</sup>. Sąd Okręgowy w Gdańsku stwierdził zaś, że przepisy ustawy nie stwarzają „możliwości zweryfikowania, czy sięgnięcie po informacje było niezbędne, celowe i należycie uzasadnione w kontekście subsydiarności działań operacyjnych, a więc nie daje podstawy do przeprowadzenia realnej – spełniającej standardy ochrony praw człowieka – kontroli uzyskiwania przez Policję danych telekomunikacyjnych, pocztowych lub internetowych”<sup>138</sup>. Fundacja Panoptykon poinformowała również, jak wyglądały same sprawozdania składane przez instytucje bezpieczeństwa, powołując się na dokumenty przedłożone przez Komendę Stołeczną Policji i Komendę Wojewódzką Policji w Białymstoku. Były to proste tabele zawierające numer sprawy, nazwę jednostki pozyskującej dane, artykuł stanowiący podstawę prawną i typ pozyskanych danych: telekomunikacyjnych (z podziałem na raporty połączeń, lokalizacje stacji abonenckich i inne), pocztowych i internetowych (z podziałem na raporty połączeń i dane użytkowników)<sup>139</sup>.

Kwestia nadzoru i kontroli nad pozyskiwaniem danych jest zagadnieniem kluczowym dla zrozumienia znaczenia tytułowej ustawy. Poza kontrolą sprawowaną przez sądy istotna jest również kwestia nadzoru i kontroli społecznej. Po usunięciu art. 180g z ustawy o prawie telekomunikacyjnym zniknęła możliwość zapoznania się z danymi gromadzonymi corocznie przez UKE dla Komisji Europejskiej<sup>140</sup>. Jak już wspomniano, w ustawie zapisano natomiast obowiązek corocznego przedstawiania parlamentowi przez ministra sprawiedliwości „zagregowanej informacji” na temat przetwarzanych danych pochodzących z retencji. Z datowaną na 30 czerwca 2017 r. lakoniczną, trzystronicową informacją, zawierającą

---

<sup>135</sup> Zob. *Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich* z 7.09.2018 r., VII.6060.36.2018.MKS.

<sup>136</sup> Fundacja Panoptykon, *Rok z ustawą inwigilacyjną*, op. cit., s. 6.

<sup>137</sup> *Ibidem*, s. 6–8.

<sup>138</sup> Pismo Prezes Sądu Okręgowego w Gdańsku do Fundacji Panoptykon z 31.05.2017 r., adm. -554-33/17, s. 1.

<sup>139</sup> Fundacja Panoptykon, *Rok z ustawą inwigilacyjną*, op. cit., s. 6–7.

<sup>140</sup> *Ibidem*, s. 8–9.

jednostronicowe sprawozdanie MS-S50, opinia publiczna mogła zapoznać się na początku lipca. Z obejmującej 2016 r. informacji wynikało, że instytucje bezpieczeństwa przetworzyły w tym czasie 1,1 mln danych telekomunikacyjnych, 1,8 tys. danych pocztowych i 23,1 tys. danych internetowych. Za blisko trzy czwarte z nich (73,5%) odpowiadała Policja, na dalszych miejscach uplasowały się „inne instytucje”, jak zbiorczo nazwano ABW, SKW, CBA, wywiad skarbowy i ŻW (15,1%) oraz SG (11,3 %). Minister sprawiedliwości poinformował, że spośród 121 kontroli przeprowadzonych w 2016 r. trzy zakończyły się wystawieniem negatywnej oceny<sup>141</sup>. Przedłożona rok później analogiczna informacja obejmująca 2017 r. wskazywała na zwiększenie się liczby pozyskanych danych: o 7% w przypadku danych telekomunikacyjnych, o 650% w przypadku danych pocztowych i o 3% w przypadku danych internetowych. Kolejność podmiotów, które pozyskiwały dane telekomunikacyjne, pocztowe i internetowe, była taka sama: pierwsze miejsce zajęła Policja (pozyskała 71,1% danych), drugie „inne instytucje” (15,6%), a trzecie Straż Graniczna (12,6%). W 2017 r. przeprowadzono 71 kontroli, wynik czterech były negatywne<sup>142</sup>.

Dane porównawcze są dostępne dzięki rocznym informacjom UKE i działaniom Fundacji Panoptykon. W pierwszym przypadku dostępne są informacje z lat 2009–2014, obejmujące liczbę żądań udostępnienia danych telekomunikacyjnych, z którymi do operatorów zgłaszały się uprawnione instytucje. W przypadku drugim informacje pochodzą od instytucji bezpieczeństwa, do których Fundacja Panoptykon co roku zwracała się z wnioskami o udostępnienie informacji publicznej w zakresie pozyskiwania danych pochodzących z retencji. Jeśli chodzi o dane telekomunikacyjne, to dzięki jej wnioskowi dostępne są statystyki obejmujące lata 2011–2015. Analogiczna informacja dotycząca danych internetowych obejmuje lata 2014–2015<sup>143</sup>. Zamieszczony poniżej wykres przedstawia informacje dotyczące danych telekomunikacyjnych zebrane przez UKE i Fundację Panoptykon oraz przedstawione parlamentowi przez ministra sprawiedliwości, zgodnie z ustawą Prawo o ustroju sądów powszechnych, znowelizowaną przez „ustawę inwigilacyjną”.

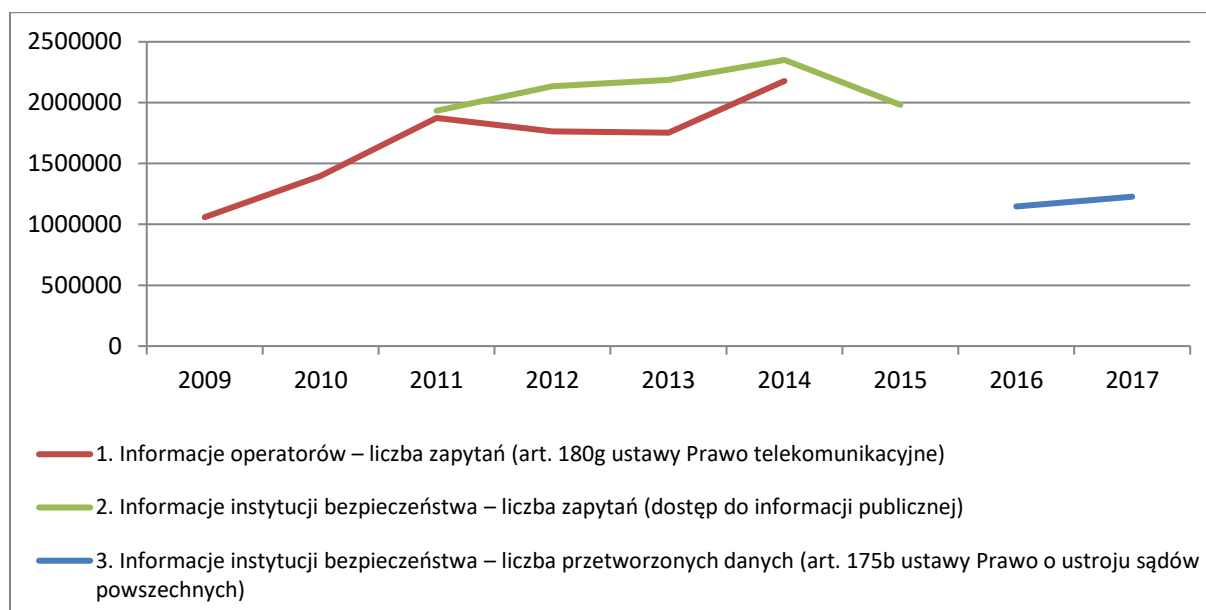
---

<sup>141</sup> Informacja ministra sprawiedliwości, druk senacki nr 543 z 30.06.2017 r., s. 1–3.

<sup>142</sup> Informacja ministra sprawiedliwości, druk senacki nr 887 z 28.06.2018 r., s. 1–3.

<sup>143</sup> *Zapytania służb o dane telekomunikacyjne – zestawienie 2011–2015*, strona internetowa Fundacji Panoptykon, 22.03.2016, [https://panoptykon.org/sites/default/files/publikacje/zapytania\\_o\\_dane\\_telekom\\_2011-2015\\_tabela\\_1.pdf](https://panoptykon.org/sites/default/files/publikacje/zapytania_o_dane_telekom_2011-2015_tabela_1.pdf) (dostęp: 31.12.2017); *Nowe liczby, stare problemy*, strona internetowa Fundacji Panoptykon, 22.03.2016, <https://panoptykon.org/wiadomosc/nowe-liczby-stare-problemy> (dostęp: 31.12.2017).

Wykres 1. Dane telekomunikacyjne w latach 2009–2017 – liczba zapytań i przetworzonych danych



Źródło: Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Informacja o rocznym sprawozdaniu dotyczącym udostępniania danych telekomunikacyjnych*, archiwalna strona internetowa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, 17.03.2014, <https://archiwum.uke.gov.pl/informacja-o-rocznym-sprawozdaniu-dotyczacym-udostepniania-danych-telekomunikacyjnych-13495> (dostęp: 27.09.2018); A. Obem, K. Szymielewicz, *Dane telekomunikacyjne: karuzela liczb trwa, a problem nadal tkwi w złym prawie*, strona internetowa Fundacji Panoptikon, 19.03.2015, <https://panoptikon.org/wiadomosc/dane-telekomunikacyjne-karuzela-liczb-trwa-problem-nadal-tkwi-w-zlym-prawie> (dostęp: 27.09.2018); *Zapytania służb o dane telekomunikacyjne*, op. cit.; Informacja ministra sprawiedliwości, druk senacki nr 543, op. cit., s. 1; Informacja ministra sprawiedliwości, druk senacki nr 887, op. cit., s. 1.

Trzeba zauważyć, że dane UKE (seria 1 na wykresie) uwzględniają zapytania wszystkich uprawnionych instytucji, w tym sądów i prokuratur (nieprzedstawionych w seriach 2 i 3) oraz instytucji bezpieczeństwa, które nie udzieliły odpowiedzi na pytania Fundacji Panoptikon<sup>144</sup> (seria 2). Pomimo węższego grona podmiotów, liczba zapytań wykazywanych przez instytucje bezpieczeństwa (seria 2) była konsekwentnie wyższa niż liczba zapytań wykazywanych przez operatorów (seria 1). Przedstawione powyżej liczby należy traktować bardzo ostrożnie, mając na uwadze, że ich wartość porównawcza jest ograniczona. Sam UKE zwracał uwagę, że

<sup>144</sup> Szczególnie niechętna udzieleniu informacji na temat zapytań o udostępnienie danych była dotąd SKW. Od 2016 r. Fundacja Panoptikon próbuje nakłonić instytucję do zmiany stanowiska i poinformowania, ile danych telekomunikacyjnych pozyskała w 2015 r. SKW zastania się obronnością państwa. W październiku 2018 r. NSA oddalił skargę kasacyjną SKW od wyroku sądu pierwszej instancji. Orzekł, że statystyki dotyczące danych pochodzących z retencji są informacją publiczną, stwierdził jednak również, że nie każdą informacją publiczną można udostępnić. Wyrok nie kończy zatem sprawy. Ponowny wniosek Fundacji spotka się zapewne z negatywną odpowiedzią SKW, która posłuży się argumentem o obronności państwa i uzna rzeczzone informacje za niepodlegające udostępnieniu. W. Klicki, *Zwycięstwo! Billingi informacją publiczną*, strona internetowa Fundacji Panoptikon, 26.10.2018, <https://panoptikon.org/wiadomosc/zwyciestwo-billingi-informacja-publiczna> (dostęp: 31.12.2017).

nieporównywalność publikowanych przezeń informacji z informacjami służb specjalnych czy Policji „wynika ze stosowania odmiennych kryteriów definiowania zapytań, czy też klasyfikowania przypadków udostępnienia danych retencyjnych”<sup>145</sup>.

Porównując informacje przedstawione w seriach 2 i 3 można stwierdzić, że w 2016 r., a więc po wejściu w życie tytułowej ustawy, liczba czynności „inwigilacyjnych” w zakresie danych telekomunikacyjnych spadła o 40% w porównaniu do roku poprzedniego. Jeśli zaś chodzi o nieujęte na wykresie dane internetowe, to zmniejszyła się niemal dziesięciokrotnie (w 2014 r. instytucje skierowały 52,2 tys. zapytań, a w 2015 r. – 217,7 tys.<sup>146</sup>). Wyjaśnienie pierwszej z tych wartości nie sprawia trudności – „zagregowana informacja” ministra sprawiedliwości nie uwzględnia danych z wykazów abonenckich, których pozyskiwanie zwolniono z następczej kontroli sądowej, a według kalkulacji Fundacji stanowiły one około 35–45% wszystkich zapytań<sup>147</sup>. O wiele bardziej problematyczna jest druga z wartości, tym bardziej, że w styczniu 2016 r. minister Wójcik poinformował posłów, że Policja „średniorocznie zadaje 60 tys. tego typu zapytań”<sup>148</sup>.

Wojciech Klicki z Fundacji Panoptykon pisał w 2017 r.: „Mimo to należy chyba odetchnąć z ulgą: wprowadzone tzw. ustawą inwigilacyjną ułatwienie w sięganiu po dane na temat naszej aktywności w Internecie – jeśli wierzyć statystykom – nie doprowadziło do pozyskiwania tych danych przez służby na masową skalę”. Zauważył przy tym: „Znów mamy więc liczby, za którymi nie wiadomo co się kryje”<sup>149</sup>. Trzeba też podkreślić, że wejście w życie tytułowej ustawy utrudniło lub nawet uniemożliwiło występowanie do instytucji bezpieczeństwa z wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej w zakresie pozyskiwania danych telekomunikacyjnych, pocztowych lub internetowych. Jak bowiem wspomniano wcześniej, zgodnie z ustawą są one przekazywane sądom z „zachowaniem przepisów o ochronie informacji niejawnych”, co staje się asumptem do wydawania przez instytucje bezpieczeństwa decyzji odmownych. Tym samym dwa dotychczasowe, alternatywne źródła wiedzy na ten temat (UKE, czyli dane operatorów

---

<sup>145</sup> Urząd Komunikacji Elektronicznej, *Informacja o rocznym sprawozdaniu dotyczącym*, op. cit.

<sup>146</sup> *Nowe liczby, stare problemy*, op. cit.

<sup>147</sup> *Zapytania służb o dane telekomunikacyjne*, op. cit.

<sup>148</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, kadencja VIII, *Sprawozdanie Stenograficzne z 8. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 14 stycznia*, op. cit., s. 187.

<sup>149</sup> *Sąd: nie mamy jak kontrolować działań Policji*, strona internetowa Fundacji Panoptykon, 7.07.2017, <https://panoptykon.org/wiadomosc/sad-nie-mamy-jak-kontrolowac-dzialan-policji> (dostęp: 31.12.2017). Przedstawiając senatorom informację na temat danych przetworzonych w 2017 r. przez instytucje bezpieczeństwa zastępczyni dyrektora w Ministerstwie Sprawiedliwości nazwała kilkusetprocentowy wzrost dotyczący danych pocztowych „ciekawostką”. Senat Rzeczypospolitej Polskiej, *Zapis stenograficzny posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji*, posiedzenie nr 258. w dniu 18.07.2018 r., s. 3.

oraz udostępnienie informacji publicznej, czyli dane instytucji bezpieczeństwa) zostały zastąpione przez jedno – coroczną informację ministra sprawiedliwości<sup>150</sup>.

## Podsumowanie

### *Konsekwencje ustawy*

Konsekwencje „ustawy inwigilacyjnej” dla prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych wyrażają się przede wszystkim w dwóch wymiarach. Po pierwsze, instytucje bezpieczeństwa rzadko pozbawia się uprzednio przyznanych im zadań i kompetencji. Dzieje się raczej przeciwnie – instytucje przyzwyczajają się do poszerzonych uprawnień i domagają się kolejnych zmian tego rodzaju. Tak właśnie stało się w następnych miesiącach. Zmiany wprowadziły tzw. ustawa antyterrorystyczna<sup>151</sup> oraz nowelizacje Kodeksu postępowania karnego (ograniczenie niedopuszczalności dowodu – tzw. owoc zatrutego drzewa oraz wykorzystanie dowodu uzyskanego w wyniku kontroli operacyjnej i kontroli procesowej)<sup>152</sup> i Kodeksu karnego (konfiskata rozszerzona)<sup>153</sup>. W chwili zamykania niniejszego artykułu trwały prace nad nowelizacją ustawy o KAS poszerzającej „inwigilacyjne” kompetencje tej instytucji<sup>154</sup>. W przyszłości należy spodziewać się kontynuacji tego trendu, niezależnie od tego, która z dwóch najbardziej relewantnych polskich partii będzie tworzyła rząd. Trendu, którego, należy zaznaczyć, ustawa z 15 stycznia nie stworzyła, ale przyczyniła się do jego wzmocnienia.

Wobec wzrostu znaczenia mediów elektronicznych w codziennym życiu, standardy subsydiarności i proporcjonalności w zakresie pozyskiwania danych pochodzących z retencji nabierają kluczowego znaczenia<sup>155</sup>. Od 2012 r. zwiększa się częstotliwość sięgania przez

---

<sup>150</sup> Nagranie audio seminarium *Inwigilacja dwa lata później. Sprawa wyroku ETPCz Sacharow (Zakharov) vs Rosja*, które odbyło się 24.09.2018 r. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, kanał Rzecznika Praw Obywatelskich w serwisie YouTube, 28.09.2018, <https://www.youtube.com/watch?v=dHONIPrT02s> (dostęp: 10.10.2018); Fundacja Panoptikon, *Rok z ustawą inwigilacyjną*, op. cit., s. 9–10.

<sup>151</sup> *Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych*, Dz. U. 2016 poz. 904.

<sup>152</sup> *Ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2016 poz. 437. Zob. np. A. Łukaszewicz, *Owoc zatrutego drzewa nie taki trujący*, „Rzeczpospolita”, 20.12.2017.

<sup>153</sup> *Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2017 poz. 768.

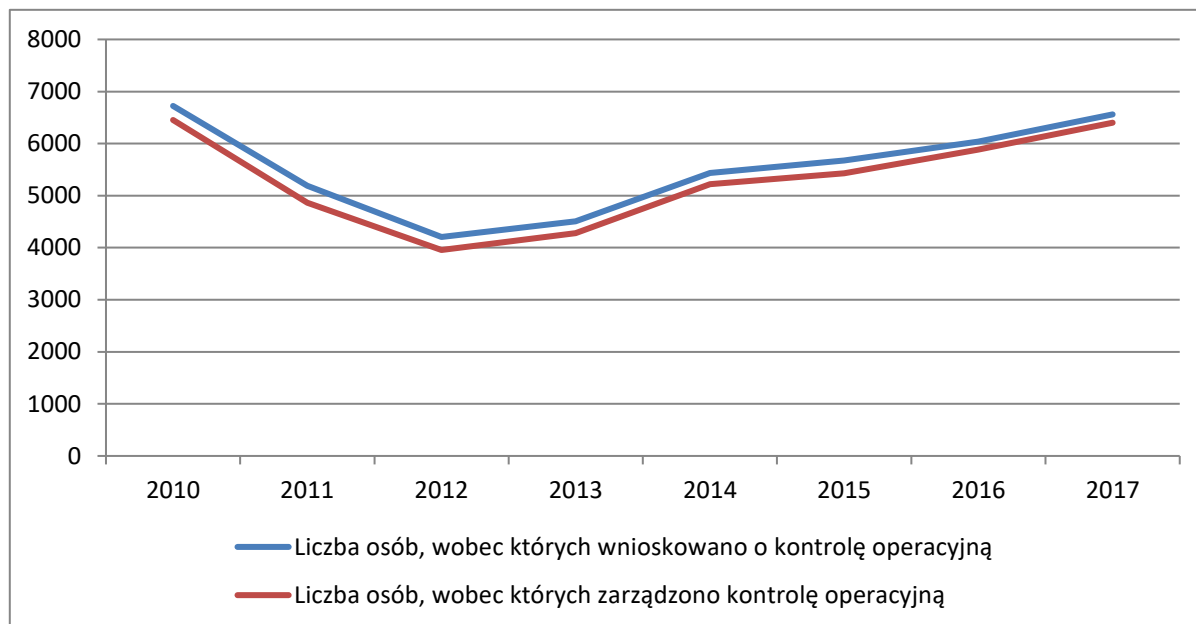
<sup>154</sup> *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej oraz niektórych innych ustaw*, druk nr 2905 z 12.10.2018 r.

<sup>155</sup> W połowie 2017 r. Komenda Główna Policji przyznała, że miało miejsce 12 przypadków zwracania się przez jednostki i komórki Policji do operatorów z wnioskiem o udostępnienie danych w związku z popełnionymi wykroczeniami, a więc niezgodnie z przywoływanym wcześniej art. 20c ust. 1 ustawy o Policji. W przypadku dwóch spośród tych nieuprawnionych wniosków operatorzy odpowiedzieli pozytywnie i przekazali dane. KGP zapewniła,



instytucje bezpieczeństwa po inną formę czynności operacyjno-rozpoznawczych – kontrolę operacyjną. Obrazuje to zamieszczony poniżej wykres, przygotowany w oparciu o informacje, które począwszy od 2011 r. corocznie przedstawia parlamentowi prokurator generalny<sup>156</sup>.

**Wykres 2. Kontrola operacyjna w latach 2010–2017 – liczba złożonych wniosków i osób objętych kontrolą**



Opracowanie własne na podstawie: Informacja prokuratora generalnego z 21.06.2011 r., druk senacki nr 1267, s. 1; Informacja prokuratora generalnego z 27.02.2012 r., druk senacki nr 64, s. 1; Informacja prokuratora generalnego z 8.03.2013 r., druk senacki nr 317, s. 1; Informacja prokuratora generalnego z 21.03.2014 r., druk senacki nr 598, s. 1; Informacja prokuratora generalnego z 5.03.2015 r., druk senacki nr 850, s. 1; Informacja prokuratora generalnego z 23.02.2016 r., druk senacki nr 95, s. 1; Informacja prokuratora generalnego z 13.06.2017 r., druk senacki nr 530, s. 1; Informacja prokuratora generalnego z 15.06.2018 r., druk senacki nr 876, s. 1.

Zapewne zmiany wprowadzone przez ustawę okażą się trwałe. Decyzja RPO o wycofaniu wniosku o zbadanie zgodności ustawy z konstytucją nie oznacza oczywiście, że analogicznego wniosku nie może złożyć inny podmiot, jest to jednak mało prawdopodobne. Przedstawiciele obecnej władzy nie są tym oczywiście zainteresowani, a organy niezależne (np. pierwszy prezes Sądu Najwyższego) i podmioty opozycyjne wobec władzy (posłowie i senatorowie opozycji) nie zaryzykują skierowania wniosku do TK, który uznają za sprzyjający rządowi. Znaczenie ustawy

---

że „nie zostały one wykorzystane”, zostały natomiast „niezwłocznie zniszczone”. Zapowiedziano uszczelnienie procesu, aby w przyszłości nie dochodziło do podobnych sytuacji. Pismo Biura Kontroli Komendy Głównej Policji do Fundacji Panoptykon z 1.06.2017 r., L.dz. IK-658/364/2017, s. 1–2.

<sup>156</sup> Obowiązek ten wprowadzono w 2011 r. ustawą nowelizującą ustawę o prokuraturze z 1985 r. (art. 10ea). Obecnie określa go art. 11 ustawy Prawo o prokuraturze z 2016 r. *Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw*, Dz. U. 2011 nr 53 poz. 273; *Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze*, Dz. U. 2016 poz. 177.

nie wynika więc przede wszystkim z tego, że instytucje bezpieczeństwa otrzymały dzięki niej o wiele szersze uprawnienia (tak się nie stało), ani na tym, że dostęp do danych internetowych pochodzących z retencji został dzięki niej technicznie ułatwiony. Jej funkcja jest tak istotna, ponieważ ustawa w sensie politycznym zakonserwowała porządek prawny zakwestionowany dotychczasową linią orzeczniczą TK. Pytania dotyczące charakteru kontroli czy informowania o zakończeniu prowadzenia kontroli operacyjnej pozostają aktualne. Tym bardziej, że grono instytucji bezpieczeństwa uprawnionych do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych powiększa się – w 2018 r. dołączyła do niego nowo utworzona Służba Ochrony Państwa<sup>157</sup>.

Po drugie, ustawa nie tylko nie rozwiązała starych problemów, na które wskazywały orzeczenia TK, ale wprowadziła do polskiego prawa nowe. Częstemu sięganiu przez instytucje bezpieczeństwa po czynności operacyjno-rozpoznawcze, a zwłaszcza wykorzystywaniu danych pochodzących z retencji, sprzyja brak rygorystycznych instrumentów kontroli. Pozyskiwanie danych obudowano wprawdzie nieobecnymi wcześniej w Polsce ograniczeniami, jednakże jakość mechanizmu kontroli następczej realizowanej przez sądy okręgowe jest zasadnie krytykowana. Niejasność przepisów w tym zakresie dotyczy zarówno merytorycznych, jak i technicznych aspektów procesu<sup>158</sup>. Także wątpliwości dotyczące definicji „danych internetowych” i relacji pomiędzy „treścią” a metadanymi są uprawnione. Lakoniczność rocznych sprawozdań ministra sprawiedliwości stwarza natomiast jedynie iluzję społecznej kontroli nad procesem.

### ***Perspektywy***

W kierunku przeciwnym względem działań polskiego ustawodawcy może zmierzać orzecznictwo Sądu Najwyższego, czego przykładem jest uchwała z czerwca 2018 r., ograniczająca możliwość wykorzystania w postępowaniu dowodów uzyskanych w drodze kontroli operacyjnej. Chodzi o sytuację, w której podczas prowadzenia kontroli operacyjnej uzyskano informacje, które obciążają osobę inną niż ta, wobec której sąd zarządził kontrolę

---

<sup>157</sup> Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa, Dz. U. 2018, poz. 138. Ponadto w latach 2016–2017 połączono kontrolę skarbową i administrację podatkową ze Służbą Celną, tworząc Krajową Administrację Skarbową (KAS). W ramach KAS-u wyodrębniono Służbę Celno-Skarbową, jednolitą i umundurowaną formację. Posiada ona prawo do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, tak jak wcześniej wywiad skarbowy i SC. Ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, Dz. U. 2016 poz. 1947.

<sup>158</sup> M. Tomkiewicz, *Zakres funkcjonalny i przedmiotowy pozaprocesowej kontroli „danych komunikacyjnych” – próba systematyzacji pojęć*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2017, t. 27, nr 3, s. 9–11.

operacyjną. Siedmioosobowy skład SN uznał, że wykorzystanie zgromadzonych w ten sposób dowodów możliwe jest jedynie wtedy, kiedy dotyczą one „przestępstw katalogowych”, czyli tych wymienionych w przepisach szczegółowych (np. art. 19 ust. 1 ustawy o Policji)<sup>159</sup>. Przypadek ten pokazuje, jak wielką rolę w sprawie inwigilacji mogą odegrać sądy powszechne i Sąd Najwyższy. Oprócz zmian legislacyjnych ważnym czynnikiem wpływającym na sposób i skalę prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych będzie kształtowanie się orzecznictwa w tej sprawie.

Istotną rolę odegra też orzecznictwo na szczeblu międzynarodowym. Ważne wyroki dotyczące inwigilacji zapadły w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej i strasburskim Europejskim Trybunale Praw Człowieka (ETPC).

Jeśli chodzi o TSUE, to polskie rozwiązania prawne pozostają w konflikcie nie tylko ze wspomnianym wyrokiem *Digital Rights Ireland* oraz *Kärntner Landesregierung i in.* z 8 kwietnia 2014 r., ale także z wyrokiem z 21 grudnia 2016 r. w sprawach połączonych *Tele2 Sverige* oraz *Watson i in.* Orzeczenie wydano w trybie prejudycjalnym, po pytaniach dotyczących obowiązku retencji, które złożyły sądy szwedzki i brytyjski. Wielka Izba TSUE uznała, że zatrzymywanie i pozyskiwanie danych musi być ograniczone „do tego, co jest absolutnie konieczne”. Oznacza to, że krajowe rozwiązania przewidujące „uogólnione i nieodróżnicowane zatrzymywanie wszystkich danych o ruchu oraz danych dotyczących lokalizacji wszystkich abonentów i zarejestrowanych użytkowników wszystkich środków łączności elektronicznej” są niezgodne z prawem UE. Obowiązkiem państw członkowskich jest również ustanowienie materialnych i proceduralnych kryteriów korzystania z zatrzymanych danych. Sytuacji, w której dostęp do nich nie jest ograniczony do przeciwdziałania „poważnej przestępczości”, nie wymaga on „uprzedniej kontroli sprawowanej przez sąd lub niezależny organ administracyjny” (z wyjątkiem „należyte uzasadnionych pilnych przypadków”), brak jest też „wymogu, aby dane te były przechowywane na obszarze Unii”, nie da się pogodzić z unijnym porządkiem prawnym<sup>160</sup>. W orzeczeniu TSUE odniósł się do wyroków ETPC w sprawach

---

<sup>159</sup> Zob. *Uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 28 czerwca 2018 r.*, sygn. akt I KZP 4/18, s. 1–27.

<sup>160</sup> Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 21.12.2016 r., *Tele2 Sverige AB (C-203/15) przeciwko Post- och telestyrelsen, oraz Secretary of State for the Home Department (C-698/15) przeciwko Tomowi Watsonowi, Peterowi Brice'owi, Geoffreyowi Lewisowi, przy udziale: Open Rights Group, Privacy International, The Law Society of England and Wales*, sygn. ECLI:EU:C:2016:970, s. 28, 30–31.

*Zakharov przeciwko Rosji*<sup>161</sup> oraz *Szabó i Vissy przeciwko Węgrom*<sup>162</sup>. Kolejny ważny wyrok ETPC zapadł we wrześniu 2018 r.

Wyrok ETPC w sprawach połączonych *Big Brother Watch i in.* jest pokłosiem afery związanej z programem PRISM, którego istnienie ujawnił w 2013 r. Edward Snowden. Zgodność szeregu rozwiązań inwigilacyjnych stosowanych przez Zjednoczone Królestwo z *Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* zakwestionowały w trzech odrębnych wnioskach dwie osoby fizyczne i 14 organizacji pozarządowych. W wyroku ETPC przyznał częściowo rację wnioskodawcom<sup>163</sup>. Wykazał, że naruszano przepisy konwencji m.in. w zakresie pozyskiwania metadanych, którego nie ograniczono do poważnych przestępstw<sup>164</sup>, oraz w braku rozwiązań prawnych „wystarczająco solidnych, aby zapewnić odpowiednie gwarancje przeciwko nadużyciom”<sup>165</sup>. Za „największą obawę” ETPC uznał „brak solidnego niezależnego nadzoru” nad tym, kto przeprowadza selekcję zatrzymanych danych i jakie stosuje kryteria wyszukiwania<sup>166</sup>. Jednocześnie ETPC orzekł, że wprowadzenie kontroli uprzedniej nad pozyskiwaniem danych „jest ważnym zabezpieczeniem, a być może nawet »najlepszą praktyką«, nie może być jednak uznana za „konieczną ani wystarczającą” do ochrony prawa do poszanowania życia prywatnego<sup>167</sup>. Choć zatrzymywanie danych na dużą skalę („*a bulk interception regime*”) odgrywa ważną rolę w przeciwdziałaniu poważnym przestępstwom i międzynarodowemu terroryzmowi, ich wykorzystywanie nie może być pozbawione odpowiednich ograniczeń<sup>168</sup>. Należy sądzić, że gdyby zaskarżono przepisy wprowadzone przez tzw. ustawę inwigilacyjną, ETPC przynajmniej w części uznałby je za niezgodne z konwencją, Polska byłaby zaś zobowiązana do wykonania wyroku<sup>169</sup>. Niewykluczone, że tego rodzaju wniosek czeka już na rozpatrzenie.

---

<sup>161</sup> Zob. np. Omówienie orzeczenia *Zakharov przeciwko Rosji*, strona internetowa Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, [https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/01/Omowienie\\_orzeczenia\\_Zakharov\\_przeciwko\\_Rosji.pdf](https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/01/Omowienie_orzeczenia_Zakharov_przeciwko_Rosji.pdf) (dostęp: 10.10.2018).

<sup>162</sup> Zob. np. Omówienie orzeczenia *Szabó i Vissy przeciwko Węgrom*, strona internetowa Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, [https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/01/Omowienie\\_orzeczenia\\_Szabo\\_i\\_Vissy\\_przeciwko\\_Wegrom.pdf](https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2016/01/Omowienie_orzeczenia_Szabo_i_Vissy_przeciwko_Wegrom.pdf) (dostęp: 10.10.2018).

<sup>163</sup> Europejski Trybunał Praw Człowieka, *Case of Big Brother Watch and Others V. The United Kingdom (Applications nos. 58170/13, 62322/14 and 24960/15)*, Judgment, Strasbourg, 13.09.2018, s. 184–185.

<sup>164</sup> *Ibidem*, s. 170, 178.

<sup>165</sup> *Ibidem*, s. 140.

<sup>166</sup> *Ibidem*.

<sup>167</sup> *Ibidem*, s. 133.

<sup>168</sup> *Ibidem*, s. 149–150.

<sup>169</sup> Zob. *Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Sejm*, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2012.

Wszystkie wymienione powyżej problemy wymagają więc nie tylko prac ustawodawczych i dalszego namysłu w obszarze nauk społecznych, ale także poszerzenia i uporządkowania debaty publicznej. Postawa elit politycznych, przede wszystkim PO i PiS-u, wskazuje jednak, że szanse na to ostatnie są niewielkie. Charakteryzują ją trzy właściwości. Po pierwsze, dwie najbardziej relewantne partie polityczne udowodniły, że do kwestii czynności operacyjno-rozpoznawczych podchodzą bardzo podobnie. Uzasadnionym jest mówienie o konsensusie w tym zakresie. Po drugie, obie partie w dyskusjach nad swoimi projektami kierowały się przede wszystkim rywalizacją polityczną, a nie troską o stanowanie dobrego prawa. Tym samym konieczność dostosowania prawa do wyroku TK z 2014 r. nie została wykorzystana jako sposobność do systemowego namysłu nad czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi i zwiększenia świadomości społecznej w tym zakresie. Kolejną szansą może być debata nad opóźnioną ustawą wdrażającą tzw. dyrektywę policyjną<sup>170</sup>. Po trzecie, polskie elity polityczne udowodniły, że do prowadzenia rzeczowej dyskusji na ten temat są w dużej mierze nieprzygotowane, wyjąwszy grupę specjalistów, niektórych członków komisji<sup>171</sup> oraz byłych i obecnych przedstawicieli władzy wykonawczej. Kształt debaty publicznej, charakter rywalizacji pomiędzy PiS-em a PO oraz negatywna rola mediów, które albo nie były w stanie precyzyjnie informować opinię publiczną o kształcie ustawy, albo nie były do tego skłonne, pozwala sądzić, że w najbliższej przyszłości nie należy spodziewać się poprawy przedstawionego stanu rzeczy.

---

<sup>170</sup> K. Markowski, RODO: *Dyrektywa policyjna nadal w poczekalni*, „GazetaPrawna.pl”, 22.08.2018, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1226312,rodo-przetwarzanie-danych-przez-policje.html> (dostęp: 10.10.2018).

<sup>171</sup> Kiedy w lipcu 2018 r. zastępczyni dyrektora w Ministerstwie Sprawiedliwości przedstawiała członkom senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji sprawozdanie dotyczące danych pozyskanych w 2017 r. przez instytucje bezpieczeństwa, reprezentujący PO senator Jan Rulewski skrytykował je za to, że nie uwzględnia ono podsłuchów. „Skoro media o tym wiedzą, to chyba tym bardziej przysługuje ta informacja senatorom” – mówił. Urzędnik ministerstwa musiał wytłumaczyć senatorowi, że kontrola operacyjna jest odrębnym zagadnieniem. Senat Rzeczypospolitej Polskiej, Zapis stenograficzny posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, op. cit., s. 3–4.



## Rola pozarządowych podmiotów ratowniczych w systemie bezpieczeństwa narodowego

### Streszczenie

Celem artykułu jest opisanie roli pozarządowych organizacji ratowniczych w systemie bezpieczeństwa narodowego Polski. Działalność tego typu organizacji odgrywa duże znaczenie w zapewnieniu bezpieczeństwa obywatelom kraju, gdyż bez ich wsparcia państwowe służby ratownicze w wielu przypadkach stałyby się niewydolne. Rodzaj i charakter współpracy jest ściśle uwarunkowany przepisami prawa i odbywa się w każdej z czterech faz zarządzania kryzysowego. W dalszej części artykułu przytoczono studium przypadków działań ratowniczych na terenie województwa małopolskiego w latach 2006-2017.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo publiczne • klęska żywiołowa • działania ratownicze • ochotnicza straż pożarna • pozarządowe organizacje ratownicze

### Abstract

The aim of the article is to describe the role of non-governmental rescue organizations in the national security system of Poland. The activities of this type of organization are very important in ensuring security for the citizens. Without their support, state emergency services would in many cases become inefficient. The type of cooperation is strictly conditioned by the law and takes place in each of the four phases of crisis management. In the second part of the article, a study of the cases of rescue operations in the Małopolska voivodship in the years 2006-2017 is provided.

**Keywords:** public security • natural disaster • rescue operations • volunteer fire department • non-governmental rescue organizations

### Wstęp

W 2013 roku na terenie Polski ponad 700 tys. osób w wieku powyżej 15 lat było zaangażowanych w działalność wolontariacką w różnego typu organizacjach pozarządowych<sup>1</sup>: stowarzyszeniach, fundacjach i innych pozarządowych podmiotach ratowniczych. Jest to

---

<sup>1</sup> W niniejszym artykule na określenie organizacji pozarządowych używany będzie angielski skrót NGO – od: *non-governmental organization*.

bardzo duży kapitał koncentrujący swoją aktywność głównie na terenach wiejskich i w niewielkich miastach. Charakterystyczna jest również ściśle lokalna aktywność tych podmiotów – świadczyć może o tym fakt, że aż trzy na cztery ochotnicze straże pożarne działają wyłącznie w granicach swojego powiatu. Organizacje te odgrywają znaczącą rolę w systemie bezpieczeństwa narodowego w wielu jego aspektach i choć większość wolontariuszy jako swoją główną działalność uznaje udział w działaniach ratowniczych, należy podkreślić, iż działają oni w szerszym zakresie bezpieczeństwa. Wraz z każdym kataklizmem przynoszącym znaczące straty na dużych obszarach, wśród administracji publicznej każdego szczebla rośnie świadomość potencjalnych możliwości wykorzystania sił i środków z organizacji pozarządowych w każdej fazie działań zarządzania kryzysowego.

Celem niniejszego artykułu jest analiza aktualnego wykorzystania potencjału ratowniczego organizacji społecznych w systemie bezpieczeństwa narodowego w kontekście elementów zarządzania kryzysowego, to jest zapobiegania sytuacjom kryzysowym, działalności profilaktycznej w drodze zaplanowanych działań, reagowania poprzez bezpośredni udział w działaniach ratowniczych i usuwaniu skutków sytuacji kryzysowych oraz odtwarzania zasobów i infrastruktury na różnych szczeblach.

W artykule wykorzystano następujące metody badawcze:

- systemową – polegającą na analizie relacji pozarządowych podmiotów ratowniczych i administracji państwowej;
- instytucjonalno-prawną – polegającą na analizie podstawowych aktów prawnych, w ramach których działają ratownicze organizacje pozarządowe;
- studia przypadku – polegającym na opisie wybranych działań poszukiwawczo-ratowniczych na terenie województwa małopolskiego.

### **Idea organizacji pozarządowych w RP**

Charakterystyką państwa demokratycznego jest wolność rozpatrywana w wielu aspektach. Obok podstawowych atrybutów wolności, takich jak wybór władz państwowych w powszechnych wyborach czy też samorządność terytorialna, jednym z podstawowych praw obywatelskich jest swoboda zrzeszania się. Tworzenie, uczestnictwo, przynależność i angażowanie się w życie organizacji społecznych są przejawami indywidualnej aktywności każdego człowieka. Eksponują jego wolność i niezależność od władz państwowych, dając



jednocześnie znakomitą okazję do spełniania potrzeb samorealizacji, szacunku oraz uznania. Dlatego też – obok osiągania prywatnych celów – działalność w organizacjach pozarządowych jest elementem społeczeństwa obywatelskiego. Konstytucja RP gwarantuje wolność zrzeszania się oraz tworzenia i działalności stowarzyszeń, ruchów obywatelskich, organizacji społeczno-zawodowych oraz innych dobrowolnych zrzeszeń i fundacji pod warunkiem określenia celów i prowadzenia działalności zgodnych z Konstytucją lub pozostałymi aktami normatywnymi. Państwo ma możliwość powierzania zadań o charakterze publicznym organizacjom pozarządowym. Pozytywnym skutkiem takiego działania jest wsparcie i odciążenie instytucji państwowych w wielu sektorach.

Organizacje pozarządowe ze względu na swoją specyfikę mają bardzo zróżnicowane cele działalności jak i formy prawne<sup>2</sup>. Ustawa z dnia 24 grudnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie podaje następującą definicję: organizacjami pozarządowymi są „1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytucjami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi,

2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku – osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4.”<sup>3</sup>.

Organy administracji publicznej wraz z organizacjami pozarządowymi mogą działać w sferze zadań publicznych w zakresie odpowiadającym ich kompetencjom i zadaniom. W kontekście omawianego tematu wyróżnić należy zadania związane z bezpieczeństwem w zakresie: porządku i bezpieczeństwa publicznego, ratownictwa i ochrony ludności oraz pomocy ofiarom katastrof i klęsk żywiołowych. Współpraca ta opiera się na następujących działaniach:

1. zlecanie organizacjom pozarządowym zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie;
2. wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności;

---

<sup>2</sup> R. Skiba, *Prawne warunki działania organizacji pozarządowych*, w: Akademia Rozwoju Filantropii w Polsce, *Moduł 1. Prawne warunki działania organizacji pozarządowych. Wiedza i doświadczenie*, Warszawa 2006, s. 14- 15.

<sup>3</sup> *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, „Dziennik Ustaw” (dalej jako: Dz. U.) 2003 nr 96 poz. 873 z późn. zm.

3. konsultowanie projektów aktów normatywnych zgodnych tematyką ze statutową działalnością organizacji pozarządowych;
4. konsultowanie projektów aktów prawnych związanych ze sferą zadań publicznych z radami działalności pożytku publicznego w sytuacji ich utworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego;
5. tworzenie doradczych i inicjatywnych wspólnych zespołów, w skład których wchodzi przedstawiciele właściwych organów administracji publicznej oraz organizacji pozarządowych.

Powyższe formy współpracy winny przestrzegać zasad suwerenności stron, pomocniczości, efektywności, partnerstwa, jawności oraz uczciwej konkurencji.

### **Znaczenie organizacji pozarządowych dla bezpieczeństwa państwa**

Efektywność działania państwowych instytucji związanych z szeroko pojętym ratownictwem, takich jak Państwowa Straż Pożarna, Państwowe Ratownictwo Medyczne czy też Policja, w znacznej mierze uzależniona jest od wsparcia organizacji społecznych. Aktywne, pozafinansowe zaangażowanie jej członków w działalność ratowniczą, a także coraz nowocześniejsze zasoby sprzętowe powodują, iż podmioty te mogą funkcjonować w różnych aspektach bezpieczeństwa narodowego na równym poziomie z podmiotami rządowymi. Zaangażowanie organizacji pozarządowych w niektórych dziedzinach bezpieczeństwa narodowego, na różnych jego poziomach, jest bardzo oczekiwane przez podmioty ratownicze, gdyż bez udziału NGO nie byłyby one w stanie zapewnić bezpieczeństwa wszystkim obywatelom podczas każdej fazy reagowania kryzysowego, to jest zapobiegania, przygotowania, reagowania oraz odbudowy, w tym usuwania skutków klęsk żywiołowych i katastrof.

W fazie zapobiegania są to głównie działania skoncentrowane na prowadzeniu szeroko pojętej prewencji społecznej oraz edukacji. Jest to niezwykle istotna – choć niedoceniana – forma wsparcia dla instytucji państwowych, gdyż przynosi ona efekty w przypadku zaistnienia pozostałych faz reagowania kryzysowego<sup>4</sup>. Kursy pierwszej pomocy, pokazy strażackie

---

<sup>4</sup> A. Morawski, *Wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych w procesie zarządzania kryzysowego*, Warszawa 2014, s. 74.

powiązane z instruktażem obsługi podręcznego sprzętu gaśniczego czy tzw. dni otwarte strażnic to tylko niektóre okazje do tego, aby wyrabiać wśród społeczeństwa nawyk oczekiwanego i bezpiecznego zachowania się w sytuacji kryzysowej. Daje to w efekcie niejednokrotnie wysokie efekty wpływające na bezpieczeństwo. Aleksandra Skrabacz charakteryzuje zadania wykonywane przez organizacje społeczne w wielu obszarach, a pierwszym z nich jest właśnie zwiększanie świadomości oraz profilaktyka zagrożeń wśród obywateli. Mogą to być działania członków organizacji społecznych wśród dzieci i młodzieży w instytucjach edukacyjnych (szkoły, przedszkola, inne tego typu placówki), prowadzenie kampanii społecznych oraz reprezentowanie obywateli przed władzami, celem rozwiązania problemów bezpieczeństwa<sup>5</sup>.

W fazie przygotowania warunkiem skutecznych działań ratowniczych jest wypracowanie optymalnych czynników organizacyjno-prawnych oraz odpowiedni zasób sił i środków przed wystąpieniem zagrożenia. Współpraca pomiędzy ratowniczymi organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną obejmuje obszary związane z opracowaniem planów, procedur oraz scenariuszy działań, organizacji łączności i alarmowania, monitorowania i ostrzegania obywateli, oraz przygotowanie zaplecza socjalno-bytowego na wypadek wystąpienia konieczności ewakuacji ludności. Dobrze przygotowany jednorodny plan uwzględniający zadania społecznych organizacji ratowniczych w fazie przygotowania pozwala na optymalne wykorzystanie sił i środków będących ich zasobami<sup>6</sup>.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych mogą brać udział w pracach zespołów zarządzania kryzysowego na każdym poziomie systemu. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym jednoznacznie określa, iż na poziomie powiatowym w skład zespołu zarządzania kryzysowego, który kierowany jest przez starostę, poza osobami zatrudnionymi w starostwie, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych, mogą zostać powołani zostać przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych. Nieco inaczej sytuacja przedstawia się w kompletowaniu zespołów zarządzania na poziomie wojewódzkim oraz rządowym. W tych przypadkach ustawa stwarza możliwość udziału w pracach zespołu innych osób zaproszonych przez przewodniczącego – co nie wyklucza również przedstawicieli sektora NGO. W trakcie prac zespoły realizują zadania polegające między innymi na: ocenie występujących i potencjalnych zagrożeń mogących wpływać na bezpieczeństwo publiczne; prognozowaniu tych zagrożeń;

---

<sup>5</sup> A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo społeczne*, Warszawa 2012, s. 226

<sup>6</sup> B. Kosowski, *Rola organizacji pozarządowych w systemie zarządzania kryzysowego*, [w:] M. Jabłonowski, L. Smolarek (red.), *Zarządzanie kryzysowe w Polsce*, Pułtusk 2007, s. 267.

przygotowaniu propozycji działań oraz przedstawieniu ich organowi właściwemu w sprawach zarządzania kryzysowego na określonym terenie (starosta, wojewoda), a także wnioskowaniu o zmianę lub zaniechanie działań ujętych w obowiązującym na danym terenie planie zarządzania kryzysowego.

Przedstawiciele organizacji pozarządowych powinni także uczestniczyć w przedsięwzięciach związanych z konsultacjami społecznymi. Jest to istotne narzędzie, które może przybrać wiele form działania, takich jak:

- organizowanie zespołów problemowych;
- przeprowadzanie badania ankietowego wśród mieszkańców;
- publikacja informacji w lokalnych mediach;
- spotkania z mieszkańcami<sup>7</sup>.

Zasady i cele konsultacji społecznych określa rada danej gminy. Jest to niewątpliwie najlepsza metoda uzyskania informacji zwrotnej od mieszkańców, w ramach której określane są problemy i formułowane zalecenia związane z planowanym podjęciem różnego rodzaju decyzji, także tych powiązanych z obszarem bezpieczeństwa czy też lokalnymi zagrożeniami. W efekcie dobrze prowadzonych konsultacji społecznych, następuje realna akceptacja społeczna proponowanych koncepcji, rozwiązań i projektów.

Liderzy ratowniczych organizacji pozarządowych, na podstawie swoich doświadczeń i wiedzy, powinni być zaangażowani w opracowanie procedur i scenariuszy działań, w szczególności w kontekście mobilizacji ich członków do działań ratowniczych w fazie reagowania. Procedury takie powinny obejmować między innymi szczegóły techniczne dotyczące alarmowania, dojazdu na miejsce akcji oraz dyspozycyjności operacyjnej. Opracowanie gotowych procedur i scenariuszy działań w przypadku ewentualnej mobilizacji powinno odbywać się w fazie reagowania i dotyczyć spraw między innymi z zakresu logistyki, łączności, a także alarmowania członków organizacji oraz ludności cywilnej. Wspominając o alarmowaniu należy stwierdzić, iż w różnych organizacjach pozarządowych kanały komunikacyjne będące w ich dyspozycji są zróżnicowane i warto rozważyć ewentualne ich wykorzystanie (np. portale społecznościowe, gdzie aktywność organizacji pozarządowych jest wciąż większa, aniżeli organów administracji publicznej). Tak więc organizacje powinny opracować i przygotować scenariusz wykorzystania różnorodnych kanałów komunikacyjnych

---

<sup>7</sup> J. Itrich-Drabarek, *Decydowanie w organach samorządu terytorialnego*, [w:] G. Rydlewski (red.), *Decydowanie publiczne*, Warszawa 2011, s. 200.

na potrzeby alarmowania. Planując organizację systemu alarmowania, jak i działań następczych, należy także zwrócić szczególną uwagę na systemy łączności stosowane zarówno przez organy administracji publicznej, jak i ratownicze organizacje pozarządowe. Podmioty te dysponują różnicowanymi środkami komunikacji. Wysokie koszty zakupu oraz utrzymania sprzętu radiowego powodują, iż wiele z nich polega często zawodnej w sytuacjach klęsk żywiołowych telefonii GSM. Profesjonalne urządzenia do komunikacji radiowej posiada większość jednostek ochotniczych straży pożarnych, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (GOPR), Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (TOPR) oraz w dużej mierze Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (WOPR). Członkowie mniejszych organizacji jeśli decydują się na korzystanie z fal eteru, to przeważnie wykorzystują do tego celu mniej efektywne urządzenia działające w pasmach amatorskich, w których komunikacja ze służbami profesjonalnymi jest niemożliwa, m.in. ze względu na odmienną budowę stosowanych radiostacji. Problem braku jednolitej i profesjonalnej łączności występuje nie tylko podczas działań, ale także podczas ćwiczeń wielu podmiotów ratowniczych – w tym organizacji pozarządowych. Regularne wspólne ćwiczenia nie tylko pozwalają na weryfikację skuteczności podmiotów w nich biorących udział, ale także wypracowują i wzmacniają zasady współpracy administracji, służb jak i pozostałych podmiotów. Każde dobrze zorganizowane ćwiczenie, w którym scenariusz i cele są jasno zdefiniowane, bez wątplenia stanowi wartość dodaną. Dla członków ratowniczych organizacji pozarządowych jest także szansą na uczynienie swoich działań bardziej profesjonalnymi. Z drugiej zaś strony, służby państwowe i przedstawiciele władz samorządowych mogą naocznie ocenić ich faktyczny potencjał.

W celu zabezpieczenia socjalno-bytowego osób zmuszonych do ewakuacji w sytuacji wystąpienia katastrof lub klęsk żywiołowych, w fazie przygotowania administracja publiczna powinna zawrzeć stosowne porozumienia, których celem będzie zagwarantowanie takim osobom wsparcia lokalowego, sprzętowego i osobowego. Wypracowana i przećwiczona forma współpracy przed zaistnieniem zagrożenia pozwoli na sprawniejsze działanie w fazie reagowania. Istotą i najwyższym celem każdej organizacji ratowniczej jest ratowanie życia ludzkiego podczas prowadzenia bezpośrednich działań ratowniczych. Działania ratownicze to „każda czynność podjęta w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidację przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia.”<sup>8</sup>. Efektywność pracy zespołów ratowniczych jest uzależniona od doświadczenia,

---

<sup>8</sup> Art. 2 pkt. 2 *Ustawy o ochronie przeciwpożarowej z dnia 24 sierpnia 1991 r.* Dz.U. 1991 nr 81 poz. 351.

dostępnych sił i środków, a także potencjału, jakim dysponuje dana organizacja. W Polsce najpopularniejsza organizacja ratownicza to Związek Ochotniczych Straży Pożarnej RP, zrzeszający ochotnicze straże pożarne z terenu całego kraju w celu reprezentowania ich interesów i wspierania realizacji celów statutowych:

- prowadzenia działalności mającej na celu zapobieganie pożarom oraz współdziałanie w tym zakresie z Państwową Strażą Pożarną, organami samorządowymi i innymi podmiotami;
- udziału w akcjach ratowniczych przeprowadzanych w czasie pożarów, zagrożeń ekologicznych związanych z ochroną środowiska oraz innych klęsk i zdarzeń;
- informowania ludności o istniejących zagrożeniach pożarowych i ekologicznych oraz sposobach ochrony przed nimi;
- rozwijania wśród członków ochotniczej straży pożarnej kultury fizycznej i sportu oraz prowadzenia działalności kulturalno-oświatowej i rozrywkowej;
- wykonywania innych zadań wynikających z przepisów o ochronie przeciwpożarowej;
- działania na rzecz ochrony środowiska<sup>9</sup>.

Innymi dużymi organizacjami społecznymi biorącymi bezpośredni udział w działaniach ratowniczych są m.in. GOPR, WOPR, TOPR, Związek Harcerstwa Polskiego (ZHP), Aeroklub Polski oraz Polski Czerwony Krzyż (PCK), a także setki innych mniejszych społecznych organizacji ratowniczych. Wypracowane systemy alarmowania i powiadamiania, a także szybkie osiągnięcie gotowości operacyjnej oraz doświadczenia płynące z uczestnictwa w wielu akcjach ratowniczych i ćwiczeniach pozwalają na szybkie dotarcie zespołów ratowniczych na miejsce zdarzenia i konstruktywną współpracę z kierującym działaniami ratowniczymi (KDR) na miejscu prowadzonych działań. Ratownicy ze społecznych organizacji są najczęściej podmiotami wspierającymi działania prowadzące przez państwowe służby ustawowo powołane do kierowania działaniami w różnych dziedzinach i na różnych obszarach, dlatego też wymagana jest wysoka dyscyplina związana z podporządkowaniem się osobie dowodzącej. Poza oczywistymi zaletami płynącymi z zaangażowania się społecznych organizacji ratowniczych w działania, istnieją także określone zagrożenia wynikające z tego faktu. Są to m.in.:

---

<sup>9</sup> *Wzorcowy projekt statutu OSP*, <http://www.zosprp.pl/?q=content/wzorcowy-projekt-statutu-osp-ubiegajacej-sie-o-status-pozytku-publicznego>, (dostęp: 14.03.2018).

- brak gotowości do niezwłocznego wyjazdu na miejsce działań;
- sprzeciw członków wobec podporządkowania się i realizacji taktyki przyjętej przez KDR;
- występujące konflikty i niezdrowa rywalizacja pomiędzy podmiotami ochotniczymi;
- niemożność sprawowania pełnej kontroli nad członkami społecznych podmiotów ratowniczych (np. zdarzają się sytuacje, gdy ochotnicy wykazują zbyt ryzykowne, nieadekwatne do sytuacji zachowania);
- szybko rosnące zniechęcenie ochotników w określonych typach działań (np. działania długotrwałe, bez gwarancji osiągnięcia pozytywnego zakończenia w określonym czasie).

Problemy te powinny być zdiagnozowane już w fazie przygotowania i wtedy rozwiązywane. Wprowadzanie dodatkowych czynników zwiększających szanse niepowodzenia akcji przez zaangażowanie w działania ratownicze jest efektem bardzo niebezpiecznym i niepożądanym.

### **Rodzaj i charakter współpracy**

Każdego roku na polskiej mapie ratowniczych organizacji pozarządowych pojawia się kilkanaście nowych podmiotów. Stanowią one coraz większy potencjał w wielu dziedzinach życia społecznego, w tym także w zapewnieniu bezpieczeństwa obywatelom. Ratownicze organizacje pozarządowe ze względu na charakter swojego działania znajdują się w ścisłym związku z podmiotami państwowymi. Aby współpraca ta była optymalna, a przyjęte cele statutowe należycie realizowane, podmiot NGO powinien wykazać się znacznym potencjałem organizacyjnym oraz charakteryzować się nienaganną postawą swoich członków w takich aspektach, jak fachowość, odpowiedzialność, kompetencja czy też stosowanie się do obowiązujących reguł prawa.

W kontekście omawianego zagadnienia warto zauważyć, że organizacje te w wielu rejonach kraju stanowią podstawową siłę ratowniczą na terenie gminy czy powiatu i są w stanie samodzielnie realizować działania na rzecz bezpieczeństwa w każdej fazie zarządzania kryzysowego. Znakomitym przykładem są tu obszary górskie, gdzie na podstawie ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach

narciarskich<sup>10</sup> ratownicze organizacje pozarządowe odgrywają kluczową rolę. Na mocy tej ustawy, ratownictwo górskie mogą wykonywać jedynie podmioty uprawnione przez ministra na mocy decyzji. W praktyce od wielu lat oznacza to, że pełnią ją jedynie dwie organizacje: Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (GOPR) i Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (TOPR), a więc właśnie podmioty z sektora NGO<sup>11</sup>.

Podobne wnioski można wyciągnąć na podstawie analiz i statystyk prowadzonych rokrocznie przez Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej. Na terenie kraju w 2016 roku łączna liczba wyjazdów pojazdów należących do ochotniczych straży pożarnych stanowiła 38%, a liczba ratowników biorących udział w działaniach to niemal połowa. Szczegółowe przedstawienie danych na ten temat widoczne jest w poniższej tabeli.

**Tabela 1. Udział jednostek ochrony przeciwpożarowej w zdarzeniach.**

OGÓŁEM Liczba zdarzeń	OGÓŁEM Pojazdy	PSP Pojazdy	OSP w KSRG Pojazdy	OSP Pojazdy	Inne JOP Pojazdy
414644	721040	444686	211851	61320	3183
	OGÓŁEM Ratownicy	PSP Ratownicy	OSP w KSRG Ratownicy	OSP Ratownicy	Inne JOP Ratownicy
	3079559	1688506	1069555	311370	10128

Źródło: Dane statystyczne KG PSP, <http://www.straz.gov.pl> (dostęp: 15.01.2018).

Ochotnicze straże pożarne (w szczególności te włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego), a także wspomniane podmioty odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa i ratownictwa w górach, cechują się współpracą o charakterze stałym, bez względu na porę dnia i nocy, przez cały rok. Jednakże współpraca pomiędzy organizacjami pozarządowymi a administracją publiczną może być także czasowa, a nawet incydentalna. Tego typu kooperacja jest stosowana podczas działań ratowniczych w sytuacjach nietypowych lub też wtedy, gdy obszar współpracy obejmuje na przykład działania prewencyjne, profilaktyczne lub związane z fazą odbudowy cyklu zarządzania kryzysowego.

Poza czołowymi organizacjami pozarządowymi jednoznacznie kojarzonymi się z reagowaniem podczas sytuacji kryzysowych, istnieje także bardzo duża ilość mniejszych

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich, Dz. U. 2011 nr 208 poz. 1241.

<sup>11</sup> Podmioty uprawnione do wykonywania zadań ratownictwa górskiego i wodnego, <https://www.mswia.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/nadzor-nad-ratownictwe/10071,Podmioty-uprawnione-do-wykonywania-zadan-ratownictwa-gorskiego-i-wodnego.html> (dostęp: 14.03.2018).



organizacji i stowarzyszeń stanowiących istotną rolę w procesie reagowania kryzysowego. Są to ogólnopolskie oraz lokalne podmioty o zróżnicowanym charakterze (np. społeczno-wychowawczym lub edukacyjnym). W sytuacji wystąpienia sytuacji kryzysowej mogą zostać wykorzystane zasoby ludzkie i sprzętowe, którymi one dysponują. Są to organizacje harcerskie (np. Związek Harcerstwa Polskiego, Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej, Stowarzyszenie Harcerstwa Katolickiego „Zawisza”, Royal Rangers Polska) lub związki strzeleckie i organizacje paramilitarne (np. Związek Strzelecki Rzeczypospolitej, Związek Strzelecki „Strzelec” – Organizacja Społeczno-Wychowawcza). Organizacje te pełnią ważną rolę w kreowaniu pożądanych postaw wśród społeczeństwa w takich dziedzinach, jak nauka pierwszej pomocy, umiejętność zachowania się podczas zamachów terrorystycznych, uświadomienie zagrożeń społecznych itp. Niejednokrotnie wykazały także swą przydatność w fazie reagowania i odbudowy zgodnie ze swoimi kompetencjami, wiedzą i doświadczeniem, podejmując szereg pośrednich lub bezpośrednich działań, które przyczyniły się do zwalczania poszczególnych zagrożeń i odtwarzania zasobów (np. poprzez organizowanie zbiórek pieniędzy i darów rzeczowych dla osób poszkodowanych w żywiołach, paczkowanie i wydawanie prowiantu oraz ciepłych napojów, usuwanie skutków powodzi, napełnianie worków piaskiem itp.).

Wiele mniejszych organizacji społecznych deklarujących chęć współpracy z państwowymi służbami ratunkowymi posiada unikalny zasób środków technicznych oraz kadrę specjalizującą się w ich obsłudze. Specyficznymi przykładami są tu organizacje takie jak Grupa Ratownicza R<sup>2</sup> lub Lotnicze Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (LOPR). Grupa Ratownicza R<sup>2</sup> to organizacja wpisana do rejestru jednostek współpracujących z systemem Państwowego Ratownictwa Medycznego. Istotą jej działania jest udzielenie kwalifikowanej pierwszej pomocy ofiarom wypadków komunikacyjnych przed przybyciem Zespołu Ratownictwa Medycznego (ZRM) na miejsce zdarzenia. Atutem działań wolontariuszy tej organizacji jest szybsze dotarcie na miejsce działań w stosunku do ZRM dzięki wykorzystaniu do tego celu motocykli. LOPR jest z kolei pierwszym w Polsce podmiotem wspomagającym działania Policji w poszukiwaniu osób zaginionych wykorzystującym bezzałogowe statki powietrzne (tzw. drony).

### **Studia przypadku**

Wykorzystanie potencjału pozarządowych organizacji ratowniczych w wielu sytuacjach jest wręcz kluczowe w powodzeniu i pozytywnym zakończeniu działań. Za dobry przykład aktywnej współpracy ochotniczych i państwowych podmiotów ratowniczych posłużą opisane w dalszej

części podrozdziału praktyczne sytuacje współdziałania służb ratunkowych podczas różnego typu działań ratowniczych na terenie województwa małopolskiego w latach 2006-2017.

Pierwszy opisany przypadek jest przykładem, w jaki sposób ratownicze organizacje pozarządowe mogą w specyficznych warunkach z powodzeniem wypełnić lukę czasową pomiędzy zaalarmowaniem a dojazdem na miejsce zdarzenia profesjonalnych służb ratowniczych. Przełom 2006 i 2007 roku był czasem, gdy likwidowano wiele działających na poziomie powiatów Centrów Powiadomienia Ratunkowego (CPR), co powodowało m.in. przejściowe problemy z nawiązaniem połączenia telefonicznego z numerem alarmowym 112. Tak też było w Wieliczce, gdzie 30 grudnia 2006 roku zlikwidowano CPR. Opisane poniżej zdarzenie miało miejsce 31 grudnia, a więc dzień po wejściu w życie decyzji o zlikwidowaniu CPR. Późnym popołudniem na telefon alarmowy 112 bezskutecznie próbował się połączyć mieszkaniec miejscowości Niewiarów. Jego ośmioletni syn Oliwier, na skutek powikłań podczas leczenia infekcji dolnych dróg oddechowych, stracił przytomność, a oddech przestał być wydolny i zdolny do prawidłowego utlenowania organizmu. W konsekwencji chłopiec doznał nagłego zatrzymania krążenia, a więc stanu bezpośrednio zagrażającego życiu, gdzie podczas każdej minuty bez podjęcia resuscytacji krążeniowo-oddechowej szanse na przeżycie poszkodowanego spadają średnio o 10%. Po kilku minutach zgłaszającemu udało się nawiązać połączenie z oddaloną o ponad 17 kilometrów stacją pogotowia ratunkowego w Wieliczce, gdzie zostało przyjęte zgłoszenie. Na miejsce niezwłocznie wyruszył Zespół Ratownictwa Medycznego (ZRM), jednak kalkulacja czasu nie była korzystna dla dalszych rokowań małego pacjenta. W związku z powyższym, dyspozytor medyczny drogą telefoniczną zwrócił się z prośbą o pomoc do stanowiska kierowania Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Wieliczce o wysłanie na miejsce Ochotniczej Straży Pożarnej z Gdowa, oddalonej od Niewiarowa o niecałe 6 kilometrów. Na wezwanie stawilo się dwudziestu członków OSP, którzy niezwłocznie udali się pod wskazany adres, a po dojeździe natychmiastowo przystąpili do resuscytacji krążeniowo-oddechowej chłopca, która prowadzona była do momentu przejęcia czynności przez przybyły na miejsce ZRM. Współpraca pomiędzy biorącymi udział w działaniach podmiotami przyniosła oczekiwany rezultat w postaci przywrócenia krążenia poszkodowanemu.

Jedenaście lat później na terenie tej samej gminy skuteczność współpracy państwowych i ochotniczych podmiotów ratowniczych po raz kolejny została poddana próbie. W piątek 1.09.2017 roku około godziny 19.50 na numer alarmowy dotarło zgłoszenie, z treści którego wynikało, iż w miejscowości Winiary w województwie małopolskim 2,5-letni chłopiec o imieniu

Oskar podczas zabawy z dwójkiem innych dzieci oddalił się w stronę pobliskich pól kukurydzy. Ze względu na porę roku, roślina ta osiąga wysokość ponad dwóch metrów, co spowodowało utratę dziecka z pola widzenia. Pozostałe dzieci poinformowały matkę Oskara, która samodzielnie podjęła poszukiwania dziecka na ponad godzinę przed poinformowaniem służb ratowniczych.

Pierwsze służby ratownicze dotarły na miejsce zdarzenia około godziny 20. W pierwszej kolejności doprecyzowano okoliczności zaginięcia dziecka oraz określono miejsce, gdzie po raz ostatni widziano zaginionego. Ze względu na panujący zmierzch oraz niekorzystne warunki atmosferyczne, widoczność była bardzo ograniczona. Kierujący działaniami ratowniczymi określił obszar poszukiwań w okolicy ostatniego miejsca, gdzie widziano dziecko. Szybko okazało się, że ukształtowanie terenu jest trudne, a siły będące na miejscu akcji niewystarczające. Z pomocą ruszyły ratownicze organizacje społeczne oraz osoby postronne. Poprzez odpowiednie zarządzanie siłami i środkami, a także przemyślane ich dysponowanie, na miejscu działań pojawiły się jednostki ochotniczej straży pożarnej i inne pozarządowe organizacje ratownicze. Wyznaczono sektory poszukiwań. Działania prowadzono przy użyciu technik poszukiwawczych: tzw. szybkiej trójki oraz tyraliery, w skład której wchodził funkcjonariusze policji, osoby cywilne oraz przedstawiciele pozarządowych organizacji ratowniczych. Po czterech godzinach od rozpoczęcia działań, chłopiec został odnaleziony przez służby ratownicze i przekazany Zespołowi Ratownictwa Medycznego.

W działaniach brało udział 119 ratowników ze społecznych organizacji ratowniczych – w tym dwie specjalistyczne grupy poszukiwawczo-ratownicze z Goszczy oraz Nowego Sącza, a także Grupa Ratownictwa PCK z Krakowa i stowarzyszenie Myślenicka Grupa Poszukiwawczo-Ratownicza z Psami (łącznie około 30 osób). Swą gotowość oraz potwierdzenie wyjazdu zgłosiły także: Stowarzyszenie Cywilnych Zespołów Ratowniczych z Psami STORAT oraz Lotnicze Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe dysponujące bezałogowymi statkami latającymi (tzw. dronami) oraz śmigłowcem z kamerą termowizyjną, które ostatecznie dotarły na miejsce zdarzenia już po odnalezieniu zaginionego chłopca. Podmioty te dysponują unikalnymi zasobami kadrowymi i sprzętowymi. Specjalistyczny sprzęt wyżej wymienionych organizacji pozarządowych był często jedynym wyposażeniem na miejscu prowadzonych działań. Na szczególną uwagę zasługuje umiejętne wykorzystanie przez ochotników sprzętu komputerowego z oprogramowaniem typu GIS oraz współpracujących z nim odbiorników GPS (kilkadziesiąt sztuk). Dzięki takiemu rozwiązaniu, teren można było podzielić na sektory poszukiwań przy jednoczesnym monitorowaniu postępów przeszukania. Członkowie

działających na miejscu ratowniczych organizacji pozarządowych wykorzystywały również pojazdy typu ATV (quady), a strażacy z Ochotniczej Straży Pożarnej Myślenice – Górne Przedmieście przybyli na miejsce samochodem kwatermistrzowskim, dzięki któremu była możliwość przygotowania i wydawania uczestnikom akcji ciepłych napojów, a w finalnym momencie działań – kiedy chłopiec został odnaleziony i oczekiwano na przyjazd Zespołu Ratownictwa Medycznego – pojazd ten był odpowiednim miejscem do zbadania chłopca pod kątem zaistniałych urazów oraz zapewnienia mu ciepłego schronienia. Podstawowe Jednostki Ratowniczo-Gaśnicze Państwowej Straży Pożarnej nie dysponowały specjalistycznym sprzętem elektronicznym, takim jak przenośne komputery lub odbiorniki GPS, w związku z czym byłoby niezwykle trudno osiągnąć pozytywny rezultat w postaci szybkiego odnalezienia chłopca, gdyby nie wsparcie ratowniczych grup pozarządowych.

W ostatniej dekadzie, największą ilość sił i środków organizacji społecznych jednocześnie zaangażowanych w walkę z zagrożeniami naturalnymi na terenie województwa małopolskiego odnotowano na przełomie maja i czerwca 2010 roku. Intensywne opady deszczu spowodowały podtopienia oraz powodzie na wielu obszarach kraju, w tym w Małopolsce. W fazie reagowania, w bezpośrednie działania zaangażowanych były zasoby sprzętowe i kadrowe Państwowej Straży Pożarnej, Wojska Polskiego i Policji. Jednakże główną siłę stanowili członkowie stowarzyszeń i organizacji pozarządowych. Podczas przechodzenia przez województwo małopolskie dwóch głównych fal powodziowych, na jednego funkcjonariusza z służb państwowych przypadało aż dziewięciu ochotników. Byli to głównie członkowie ochotniczych straży pożarnych i Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego. Zakres przydzielonych im zadań był podobny tych prowadzonych przez funkcjonariuszy służb państwowych i obejmował m.in.:

- ewakuację obywateli z zagrożonych terenów, budynków mieszkalnych i obiektów użyteczności publicznej;
- ewakuację mienia oraz inwentarza;
- dostarczanie wody, żywności, środków pierwszej pomocy oraz leków dla powodziarzy;
- umacnianie, usypywanie i uszczelnianie wałów powodziowych;
- udrażnianie cieków wodnych oraz mostów;
- wypompowywanie wody z zalanych budynków.

Jednocześnie organizacje społeczne uprawnione do organizowania zbiórek pieniężnych i materialnych zbierały datki finansowe oraz rzeczowe na pomoc osobom poszkodowanym przez żywioł.

### **Podsumowanie**

Społeczne organizacje ratownicze działające na terenie Polski charakteryzują się szerokim spektrum działania. Szczególnie duże zaangażowanie obywateli widoczne jest w przynależności do ochotniczych straży pożarnych. Wykorzystanie zasobów społecznych organizacji ratowniczych powinno następować w każdej z czterech faz reagowania kryzysowego, to jest zapobiegania, przygotowania, reagowania oraz odbudowy. Najczęściej jednak współpraca administracji publicznej z tymi organizacjami odbywa się w fazie reagowania. Odpowiednie dysponowanie siłami i środkami tych organizacji pozwala na efektywniejsze działania, na przykład w działaniach poszukiwawczo-ratowniczych. Przemiany społeczne, polityczne czy też ekonomiczne, a także rokroczny wzrost liczby interwencji związanych ze zwalczaniem zagrożeń niemilitarnych powoduje, że należy rozważyć jeszcze większe wzmocnienie współpracy pomiędzy społecznymi organizacjami ratowniczymi oraz podmiotami państwowymi. Efekt ten może zostać osiągnięty poprzez zwiększenie wsparcia instytucjonalnego i organizacyjnego społeczeństwa obywatelskiego działającego na rzecz poprawy bezpieczeństwa.

## Noty o autorach

**Marek Czajkowski** – doktor habilitowany, adiunkt w Zakładzie Bezpieczeństwa Narodowego INPiSM UJ. Zajmuje się problematyką bezpieczeństwa międzynarodowego, ze szczególnym uwzględnieniem polityki bezpieczeństwa Rosji oraz bezpieczeństwa w wymiarze militarnym.

**Artur Luzar** – strażak, ratownik medyczny, wykładowca i oficer Państwowej Straży Pożarnej. Magister, absolwent kierunku Bezpieczeństwo Cywilne w Szkole Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie. Obecnie pełni służbę w Szkole Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie, a także jest pracownikiem dydaktycznym Staropolskiej Szkoły Wyższej w Kielcach. Zainteresowania badawcze i naukowe koncentrują się wokół bezpieczeństwa wewnętrznego, w szczególności potencjału wykorzystania mediów społecznościowych przez podmioty ratownicze oraz jednostki zarządzania kryzysowego. Członek społecznych organizacji ratowniczych: Myślenickiej Grupy Poszukiwawczo-Ratowniczej oraz Ochotniczej Straży Pożarnej. Inicjator cyklicznych spotkań z cyklu FireInspire skierowanych do pracowników i miłośników sektora ratownictwa.

**Arkadiusz Nyzio** – doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce. Asystent w Zakładzie Bezpieczeństwa Narodowego Instytutu Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Student prawa na Wydziale Prawa i Administracji UJ. Redaktor naczelny czasopisma „Poliarchia”. Kontakt: arkadiusz.nyzio@gmail.com

**Paweł Tarnawski** – były policjant, były śledczy Biura Bezpieczeństwa Rady UE w Brukseli, Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze. Były ekspert Rady Bezpieczeństwa ONZ w Demokratycznej Republice Kongo i Kancelarii Premiera RP ds. bezpieczeństwa Światowych Dni Młodzieży. Absolwent prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie i Narodowej Akademii FBI w USA. Instruktor policyjny w Polsce i za granicą. Współpracownik Zakładu Bezpieczeństwa Narodowego INPiSM UJ.

**Robert Wężowicz** – student studiów doktoranckich w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. Zainteresowania naukowe obejmują: strategię bezpieczeństwa morskiego, geografie polityczną, prognozowanie w stosunkach międzynarodowych, udział sił nieregularnych we współczesnych konfliktach.

## Contributors

**Marek Czajkowski**, PhD, habil. – adjunct professor at the Department of National Security in the Institute of Political Sciences and International Relations, Jagiellonian University. The current field of interest contains issues related to international security with special attention to security policy of the Russian Federation and a military dimension of security.

**Capt. Artur Luzar**, MA - fireman, paramedic, teacher and officer of the State Fire Service. A graduate of Civil Security from the Central Fire Service School in Warsaw. Currently, he has served at the Officers School of the State Fire Service in Krakow, and is also on the faculty of the Old Polish High School in Kielce. Research interests are focused on internal security, in particular the potential of using social media by rescue entities and crisis management units. A member of social paramedic and rescue organizations: the Myślenice Search and Rescue Group and the Volunteer Fire Brigade. Originator of regular meetings in the FireInspire series addressed to activists and enthusiasts of the SAR sector.

**Arkadiusz Nyzio**, PhD – assistant professor at the Department of National Security at the Institute of Political Science and International Relations of the Jagiellonian University. A law student at the Faculty of Law and Administration of the Jagiellonian University. The editor-in-chief of a scientific journal *Poliarchia*. Contact: arkadiusz.nyzio@gmail.com.

**Paweł Tarnawski**, MA – former police officer, former investigator of the EU Council Security Office and International Criminal Court. Former expert of the UN Security Council in the Democratic Republic of Congo. Former expert of the Polish Prime Minister Office for security of the International Youth Days. Graduated from Jagiellonian University, Law Faculty, Police Academy in Szczytno (Poland) and FBI National Academy in Quantico (USA). Law enforcement trainer in Poland and abroad. Collaborator of the Department of National Security of the Jagiellonian University.

**Robert Wężowicz**, MA – PhD student at the Faculty of International and Political Studies of the Jagiellonian University. Research interests include: naval and maritime strategy, political geography, forecasting in international relations and participation of irregular forces in modern conflicts.

A detailed historical woodcut-style illustration of a battle scene. In the foreground, there are numerous soldiers, some on horseback, and several cannons firing. In the background, a city with a prominent church spire is visible, with smoke rising from the city, suggesting it is under attack. The scene is framed by a dark border.

**#JPB**

---

[www.przegląd.uj.edu.pl](http://www.przegląd.uj.edu.pl)  
[jpb@uj.edu.pl](mailto:jpb@uj.edu.pl)