

Bezpieczeństwo państwa. Wyzwania, zagrożenia i perspektywy

Pod redakcją:
Marcina Chełminiaka
Wojciecha Kotowicza

Olsztyn 2019

Recenzent:
dr hab. Waldemar Tomaszewski

ISBN 978-83-89559-79-1

Wydawca
Instytut Nauk Politycznych
Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w
Olsztynie

SPIS TREŚCI

Marcin Kazimierczuk, <i>Ograniczenie wolności zgromadzeń podczas stanów nadzwyczajnych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej</i>	5
Marcin Chełminiak, <i>Bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej w nowym ładzie międzynarodowym na przełomie XX i XXI wieku</i>	26
Wojciech Kotowicz, <i>Zalew Wiślany – uwarunkowania prawne, polityczne i kwestie bezpieczeństwa</i>	42
Przemysław Piotrowski, <i>Idea miejsca Wielkiej Brytanii pomiędzy USA i Europą w refleksji Jonathana C. D. Clarka</i>	89
Beata Kosiba, <i>Paternalistyczna koncepcja polityki</i>	109
Izabela Anna Żelechowska, <i>Nacjonalizm zagrożeniem bezpieczeństwa – ruchy separatystyczne w Kraju Basków</i>	124
Anna Wycichowska, <i>Organizacja zarządzania kryzysowego w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych</i>	136

Marcin Kazimierczuk

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Ograniczenie wolności zgromadzeń podczas stanów nadzwyczajnych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Wprowadzenie

Jedną z podstawowych wolności jednostki w społeczeństwie demokratycznym, należącą do katalogu praw i wolności politycznych, jest wolność organizowania zgromadzeń i uczestniczenia w nich (marszach, demonstracjach, pikietach). Wolność zgromadzeń ma szczególne znaczenie w działalności związków zawodowych, partii politycznych oraz nowych prądów i ruchów politycznych, sił opozycyjnych czy mających mniejszy dostęp do środków masowego przekazu. Związek zawodowy czy partia polityczna organizując zgromadzenie, zarówno zwiększają swoją widoczność na scenie politycznej, jak i wzmacniają poczucie tożsamości. Zgromadzenie się przedstawicieli świata pracy i polityki w celu zbiorowego omawiania spraw ich dotyczących, uzgadniania sposobu postępowania oraz manifestowania swoich poglądów, a czasem także protestu, stało się trwałym elementem historii¹.

Wolność zgromadzeń posiada zatem charakter kolektywny (wspólnotowy), ponieważ zakłada działanie wspólne z innymi lub co najmniej bycie z innymi. Zgromadzenie stanowi więc szczególny sposób wyrażania poglądów, przekazywania informacji i oddziaływania

¹ Już starożytna myśl polityczna reprezentowana przez Arystotelesa wyraziła to stwierdzeniem, że „Człowiek jest istotą społeczną”, podkreślając naturalną skłonność rodzaju ludzkiego do łączenia się w różnego rodzaju wspólnoty. Zob. A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2002, s. 57 – 66.

na postawy innych osób jak i organów państwowych. Jest także ważnym środkiem komunikacji międzyludzkiej i stanowi formę uczestnictwa w debacie publicznej. Zasadniczym celem wolności zgromadzeń jest także ochrona procesów komunikacji społecznej, niezbędnych dla funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa².

Pojęcie *zgromadzenie* ma w języku polskim kilka znaczeń. Oznacza ono: ogół zebranych osób (widzów, słuchaczy, uczestników); zebranie, posiedzenie, sesję; zespół ludzi stanowiących jakąś władzę, organ władzy, radę; zakon, konwent³. Podane wyżej słownikowe znaczenia pojęcia zgromadzenia nie wyjaśniają istoty zgromadzeń jako zjawiska prawnego. Nie odwołując się do konkretnych rozwiązań prawnych, można stwierdzić, że do istotnych elementów pojęcia zgromadzenia, jako ogólnego pojęcia prawnego, zalicza się:

- zebranie (zgrupowanie, spotkanie) co najmniej kilku osób w jednym miejscu;
- wewnętrzny, psychologiczny związek pomiędzy osobami zgromadzonymi; zgromadzeniami nie są tzw. zbiegowiska (np. zebranie się przechodniów obserwujących miejsce wypadku drogowego) czy zgrupowania przypadkowe (np. osób oczekujących na przystanku autobusowym), gdzie brak minimalnego choćby poczucia wspólnoty działań; ten psychiczny związek osób uczestniczących w zgromadzeniu zakłada chęć wzajemnej wymiany poglądów, a więc operując językiem socjologii – pewną interakcję, zachowania uczestników winny być nakierowane na wzajemne oddziaływanie⁴.

² Zob. A. Szmyt, *W sprawie pytania prawnego dotyczącego zgodności art. 52 §1 pkt 2 Kodeksu wykroczeń z art. 57 Konstytucji RP (sygn. akt P 15/08)*, „Zeszyty Prawne BAS” 2008, nr 2, s. 191-195.

³ *Mały słownik języka polskiego*, red. S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka, Warszawa 1968, s. 1003.

⁴ P. Czarny, B. Naleziński, *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998, s. 14; Zob. B. Pieroth, B. Schlink, *Grundrechte. Staatsrecht II*, Heidelberg 1993, s. 180-181.

Jak wynika z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 r., zgromadzenie to zgrupowanie osób rozważających wspólne sprawy zarówno publiczne, jak i prywatne⁵. Pojęcie zgromadzenia nie zostało zdefiniowane w sposób w pełni jednoznaczny w polskiej doktrynie prawa. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że na pojęcie to, jak już wspomniano, składają się dwa zasadnicze elementy: zebranie co najmniej kilku osób w jednym miejscu oraz psychologiczny związek pomiędzy zebranymi osobami. Dla definicji zgromadzenia istotne znaczenie ma fakt, że związek zachodzący między osobami biorącymi w nim udział wynika z chęci wymiany opinii lub poglądów⁶.

Precyzyjne jednak ustalenia zakresu analizowanego pojęcia w oparciu o przedstawione kryteria może sprawiać trudności. Nie podlega jednak dyskusji, że termin "zgromadzenie" użyty w art. 57 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku⁷ obejmuje swoim zakresem zebrania mające na celu wspólne obrady lub wspólne wyrażenie stanowiska. Zgromadzenie jest najczęściej zebraniem zaplanowanym i zwołanym przez określone osoby. Termin *zgromadzenie* obejmuje zebrania, których celem są wspólne obrady lub wspólne wyrażenia stanowiska bez względu na to, czy ich uczestnicy wyrażają swoje poglądy przy pomocy słowa czy też w inny sposób. Sam fakt fizycznej obecności razem z innymi osobami w określonym miejscu może stanowić formę wyrażania przekonań jednostki.

⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006, K 21/05, OTK-A 2006 Nr 1 poz. 4 z glosą B. Nalezińskiego, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 120 – 126.

⁶ Zob. P. Mijał, *Realizacja i ochrona konstytucyjnej wolności zgromadzeń w aspekcie praktycznym*, [w]: *Prawne aspekty wolności. Zbiór studiów*, red. E. Cała – Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz, Toruń 2008, s. 219.

⁷ Dz. U. nr 78, poz. 483.

Regulacje konstytucyjne wolności zgromadzeń

Wolność zgromadzeń należy do kategorii praw, których podmiotem jest każdy człowiek, ale które wykonywane są kolektywnie. Zgodnie z art. 57 Konstytucji RP wolność zgromadzeń obejmuje wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i wolność uczestniczenia w nich. Wolność organizowania zgromadzeń oznacza w szczególności swobodę wyboru czasu i miejsca zgromadzenia, formy wyrażania poglądów oraz swobodne ustalanie przebiegu zgromadzenia i prowadzenie obrad. Wolność uczestniczenia w zgromadzeniach oznacza także swobodę odmowy udziału w zgromadzeniu. Obowiązkiem władz publicznych jest nie tylko usunięcie przeszkód w zakresie korzystania z tak określonej sfery wolności i zaniechanie nieuzasadnionej ingerencji w tę sferę, ale również podjęcie pewnych kroków pozytywnych mających na celu urzeczywistnienie tego prawa⁸.

Zagadnienie wolności zgromadzeń jest przedmiotem regulacji prawnej na poziomie prawa międzynarodowego, Konstytucji i ustaw⁹. Przepisy prawne określają cechy zgromadzenia w związku z wolnością zgromadzeń lub ograniczają się do ustanowienia wolności zgromadzeń

⁸ Konstytucja RP podobnie jak art. 20 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zapewnia ochronę wyłącznie zgromadzeniom pokojowym, czyli takim które przebiegają z poszanowaniem integralności fizycznej osób oraz poszanowaniem mienia prywatnego i publicznego. Wolność zgromadzeń nie jest wolnością nieograniczoną, ustawodawca bowiem w drodze ustawy może w dowolny sposób decydować o treści i zakresie ograniczeń wolności zgromadzeń. Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000, K 34/99, OTK 2000 Nr 5 poz. 142; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 1999, K 2/98, OTK 1999 Nr 3 poz. 38 oraz wyrok TK z dnia 8 października 2002, K 36/00, OTK 2002 Nr 5A poz. 63.

⁹ Historycznie rzecz ujmując, wolność zgromadzeń znalazła po raz pierwszy swój wyraz pod koniec XVIII w. w konstytucjach stanów amerykańskich uchwalonych w trakcie wojny o niepodległość oraz w I poprawce do Konstytucji USA z 1791 r. Na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego zapisy dotyczące wolności zgromadzeń pojawiają się w art. 108 Konstytucji z 17 marca 1921 roku (Dz. U. 1921, nr 44, poz. 267). Konstytucja kwietniowa z 1935 roku (Dz. U. 1935, nr 30, poz. 227) nie zawierała już wyraźnych gwarancji dla wolności zgromadzeń. W okresie PRL zagadnienie to regulował art. 83 Konstytucji z 1952 roku (Dz. U. nr 33, poz. 232 z późn. zm.) gwarantujący ogólnikowo obywatelom wolność zgromadzeń, wieców, pochodów i manifestacji.

bez wskazania takich cech lub zawierają legalną definicję zgromadzenia w oderwaniu od tej wolności. Ten pierwszy sposób regulacji przeważa w prawie międzynarodowym i konstytucjach, które ustanawiając wolność zgromadzeń wskazują jednocześnie cechy zgromadzenia objętego tą wolnością lub nie określają żadnych elementów pozwalających na prawną identyfikację zgromadzenia. Z kolei prawo ustawowe, które konkretyzuje i uzupełnia przepisy konstytucyjne i wiążące państwo przepisy umów międzynarodowych, zawiera z reguły legalne definicje zgromadzeń.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku zawiera w rozdziale II „Wolności, prawa, i obowiązki człowieka i obywatela” art. 57, w którym stwierdza się, że „każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenie tej wolności może określać ustawa”. Tak więc wolność zgromadzeń zaliczona została do praw podstawowych, przysługujących nie tylko obywatelom polskim, ale także cudzoziemcom i apatrydom. Zaznaczyć jednak należy, że w ustawie można określić wyjątki od tej zasady, dotyczące cudzoziemców¹⁰. Warto zauważyć, że przepis art. 57 zamieszczony został jako pierwszy w podrozdziale „Wolności i prawa polityczne”, bezpośrednio przed artykułem opisującym wolność zrzeszania się. Świadczyć to może o szczególnej dla ustrojodawcy doniosłości tego aspektu życia publicznego. Oznacza to również, że ustawodawca konstytucyjny opowiedział się za „wąskim” rozumieniem samego pojęcia zgromadzenia, konstytucyjna ochrona przysługuje bowiem – jak wynika to z miejsca art. 57 w systematyce konstytucji – zebraniom o charakterze politycznym, lub odnoszącym się do działań państwa względem choćby ludzi pracy, które ze względu na lokalizację i tematykę można w takich kategoriach postrzegać. Nie oznacza to, że

¹⁰ Patrz art. 37 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r.

zebrania „prywatne” pozostają poza konstytucyjną ochroną, w toku prac Komisji Konstytucyjnej podkreślano bowiem, że mieszczą się one w ramach prawa do prywatności (art. 47 Konstytucji RP)¹¹.

W myśl postanowień konstytucyjnych wolność zgromadzeń dotyczy dwóch rodzajów zachowań: organizowania zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Gwarancją konstytucyjną, tym samym ochroną prawną, objęte są tylko zgromadzenia o charakterze pokojowym, co nie budzi wątpliwości, także z wymogiem zgodności ze standardami międzynarodowymi. Pokojowe zgromadzenie wyklucza jakiekolwiek naruszenie integralności fizycznej czy mienia (prywatnego lub publicznego) i stosowanie przymusu przez uczestników zgromadzenia wobec innych uczestników zgromadzenia czy funkcjonariuszy publicznych. Jak wynika z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 2004 zgromadzenie nie traci jeszcze swojego pokojowego charakteru, nawet wtedy, gdy zdarzają się pojedyncze incydenty lub zakłócenia spokoju. Przestaje być pokojowe dopiero wtedy, gdy zakłócenia stają się poważne lub gdy np. dochodzi do aktów przemocy. Samo jednak podżeganie do agresji lub prowokowanie agresywnych zachowań nie powoduje automatycznie uznania zgromadzenia za niepokojowe¹². Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 5 stycznia 2011 potwierdził, że art. 57 Konstytucji RP nie daje podstaw do stwierdzenia, że jakiekolwiek utrudnienia w ciągłości ruchu drogowego stanowią podstawę do wyłączenia konstytucyjnych wolności (w tym wolności zgromadzeń)¹³.

Dla ochrony wolności zgromadzeń mogą być wykorzystane wszystkie gwarantowane przez Konstytucję RP środki prawne. W

¹¹ Rozróżnienie zebrań „prywatnych” i zgromadzeń jako zebrań publicznych podkreślał w toku prac Komisji Konstytucyjnej jej ekspert, prof. P. Sarnecki. Zob. P. Czarny, B. Naleziński, dz. cyt., s. 65.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 listopada 2004, Kp 1/04, OTK-A 2004 z. 10, poz. 105.

¹³ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 stycznia 2011, I OSK 1907/10, LEX Nr 952004.

sprawach dotyczących zgromadzeń osoby zainteresowane winny mieć: po pierwsze, prawo zaskarżenia decyzji i orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78), po drugie, w przypadku naruszenia wolności zgromadzeń każdy winien mieć zagwarantowane prawo do sądu (art. 77 ust. 2) oraz możliwość wystąpienia do Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 80). W wypadku zaś kwestionowania zgodności przepisów, stanowiących prawną podstawę ograniczeń, z konstytucją – prawo skargi konstytucyjnej (art. 79). Wreszcie w sytuacji ustalenia, że w wyniku niezgodnej z prawem ingerencji władz publicznych została wyrządzona szkoda, można domagać się jej naprawienia (art. 77 ust.1).

Wolność zgromadzeń w konstytucjach państw europejskich

W literaturze polskiej podkreśla się istotne różnice między wolnościami a prawami. Należy jednak zaznaczyć, że ze względu na ogólną tendencję do poszerzania zakresu regulacji prawnej oraz do formułowania pewnych obowiązków państwa także w odniesieniu do wolności, rozróżnienie to traci obecnie na ostrości. Trzeba także zaznaczyć, że konstytucje poszczególnych państw europejskich, a także deklaracje praw oraz konwencje międzynarodowe często nie odzwierciedlają wskazanego doktrynalnego podziału, używając terminu „prawo zgromadzania się”, choć z teoretycznego punktu widzenia chodzi niewątpliwie o wolność.

Wolność zgromadzeń można zaliczyć do elementarnych swobód gwarantowanych przez konstytucje współczesnych państw europejskich o ustroju demokratycznym. W ujęciu komparatystycznym wolność ta przedstawia się następująco¹⁴. Pierwszym przykładem europejskiej ustawy zasadniczej jest Konstytucja Grecji z 1975 r.¹⁵,

¹⁴ Autor zaczerpnął cytaty z tłumaczeń poszczególnych konstytucji opublikowanych w serii Biblioteki Sejmowej wydanej przez Wydawnictwo Sejmowe.

¹⁵ *Konstytucja Grecji*,. Wyd. 2 zm. i uaktual. Tłum. G. i W. Uliccy, Warszawa 2005.

która zawiera rozbudowaną regulację wolności zgromadzeń. W art. 11 gwarantuje ona obywatelom prawo pokojowego gromadzenia się bez broni. Dalej konkretyzuje formy dopuszczalnej ingerencji służb chroniących porządek publicznych. Po pierwsze, zastrzega się, że policja może być obecna tylko na zgromadzeniach publicznych zorganizowanych na wolnym powietrzu. Po drugie, przewidziano możliwość wydania przez służby policyjne zakazu zgromadzeń w całym kraju, jeżeli istnieje poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego. Obostrzenie to uwarunkowane jest istnieniem odpowiedniego przepisu ustawy zwykłej. Po trzecie, jeśli istnieje groźba poważnego zakłócenia życia społecznego i ekonomicznego, zakaz zgromadzeń może dotyczyć określonej części kraju.

Równie dokładnie wolność zgromadzeń została uregulowana w Konstytucji Włoch z 1947 roku¹⁶. W art. 17 zapewnia się obywatelom prawo zbierania się pokojowo i bez broni. Konstytucja Włoch dokonuje nie dość jasnego rozróżnienia miejsc publicznych i miejsc dostępnych dla publiczności. Generalnie zamiar zorganizowania zgromadzenia nie jest obarczony obowiązkiem uprzedniego zgłoszenia władzom. Dotyczy to również zgromadzeń w miejscach dostępnych dla publiczności. Jedynie o zgromadzeniach odbywających się w miejscach publicznych należy zawiadamiać organy państwowe, które mogą wydać zakaz wyłącznie z uzasadnionych przyczyn związanych z bezpieczeństwem lub obyczajnością publiczną. Z kolei art. 21 Konstytucji Hiszpanii z 1978 r.¹⁷ uznaje prawo do zgromadzeń pokojowych bez broni, bez konieczności uzyskania uprzedniej zgody. Zgromadzenia w miejscach ruchu publicznego wymagają zawiadomienia władzy, która może wydawać zakaz wyłącznie wtedy, gdy istnieją uzasadnione obawy

¹⁶ *Konstytucja Włoch*, Tłum. Z. Witkowski, Warszawa 2004.

¹⁷ *Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978*, Tłum. T. Mołdawa, Warszawa 1993.

zakłócenia porządku publicznego, ale tylko takie, które stwarzają zagrożenie dla osób lub mienia.

Warto również przyjrzeć się zapisom ustaw zasadniczych państw Europy Środkowo – Wschodniej połączonych wspólną historią wychodzenia z tzw. realnego socjalizmu. Konstytucja Słowacji z 1992 roku¹⁸ gwarantując w art. 28 wolność pokojowych zgromadzeń, wyraźnie dopuszcza ograniczenia, jeśli chodzi o jej realizację w miejscach publicznych, stwierdza jednak wprost, że organizowanie zgromadzeń nie może być uzależnione od uzyskania wcześniejszego zezwolenia. Podobne zapisy posiada Karta Podstawowych Praw i Wolności, stanowiąca część porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej¹⁹. Karta w art. 19 poręcza prawo do pokojowego zgromadzenia się oraz przewiduje dopuszczalność jego ograniczania²⁰, akcentując jednak zakaz ustanawiania systemu koncesyjnego. Konstytucja Litwy z 1992 roku²¹ zakazuje zabraniać bądź utrudniać obywatelom gromadzenia się bez broni, na pokojowych zgromadzeniach. Odsyła także wyraźnie do regulacji Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich.

Tabela 1. Wolność zgromadzeń w konstytucjach wybranych państw europejskich

Państwo	Numer artykułu	Regulacja
Grecja	11	

¹⁸ *Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 roku*, Wyd. 2 zm. i uaktual. Tłum. K. Skotnicki, Warszawa 2003.

¹⁹ <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/czechy-b.html>, [dostęp: 18.06.2018].

²⁰ Ograniczenie prawa do zgromadzenia się następuje pod takimi warunkami, jakie są przewidziane w Międzynarodowym Pakcie Praw Politycznych i Obywatelskich.

²¹ *Konstytucja Republiki Litewskiej*, Wyd. 2 zm. i uaktual. Tłum. H. Wisner. Warszawa 2006.

		Grecy mają prawo do pokojowego gromadzenia się, bez broni. Policja może być obecna tylko przy zgromadzeniach publicznych, organizowanych na wolnym powietrzu. Zgromadzenia na wolnym powietrzu mogą zostać zabronione na mocy umotywowanej decyzji władz policyjnych obowiązującej w całym kraju, jeżeli istnieje poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego, lub na określonym obszarze, jeżeli istnieje groźba poważnego zakłócenia życia społecznego i ekonomicznego, na zasadach określonych w ustawie.
Włochy	17	Obywatele mają prawo gromadzenia się pokojowo i bez broni. Dla zgromadzeń, także w miejscu otwartym dla publiczności, nie jest wymagane uprzednie zezwolenie. O zgromadzeniach w miejscu publicznym należy uprzednio powiadomić władze, które mogą zabronić ich odbycia wyłącznie z uzasadnionych powodów bezpieczeństwa albo w razie zagrożenia życia.

Hiszpania	21	Uznaje się prawo do zgromadzeń pokojowych i bez broni. Korzystanie z tego prawa nie wymaga uprzedniej zgody. W wypadkach zgromadzeń w miejscach ruchu publicznego oraz manifestacji należy wcześniej powiadomić władzę, która może je zakazać jedynie wówczas, kiedy by istniały uzasadnione obawy zakłócenia porządku publicznego, stwarzające zagrożenie dla osób lub mienia.
Słowacja	28	Gwarantuje się prawo do pokojowych zgromadzeń. Ustawa określi warunki wykonywania tego prawa w przypadkach zgromadzania się w miejscach publicznych, gdy chodzi o uregulowania niezbędne w demokratycznym społeczeństwie dla ochrony praw i wolności innych, ochrony porządku publicznego, zdrowia i moralności, majątku albo dla bezpieczeństwa państwa. Zgromadzeń nie można uzależnić

		od zezwolenia organu administracji publicznej.
Czechy	19 (Karta Podstawowych Praw i Wolności)	Poręcza się prawo do pokojowego gromadzenia się. Prawo to może podlegać przewidzianemu w ustawie ograniczeniu w stosunku do zgromadzeń w miejscach publicznych, jeśli zachodzi konieczność podjęcia czynności niezbędnych w demokratycznym społeczeństwie dla ochrony praw i wolności innych osób, ochrony porządku publicznego, zdrowia, obyczajności, majątku lub ze względu na bezpieczeństwo państwa. Zgromadzenie nie może być jednak uzależnione od zezwolenia organu administracji publicznej.
Litwa	36	Nie można zabraniać ani utrudniać obywatelom gromadzenia się, bez broni, na pokojowych zgromadzeniach. Prawo to może być ograniczone tylko w drodze ustawy i gdy jest to konieczne dla ochrony bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego, zdrowia lub

		moralności ludzkiej lub praw i wolności innych osób.
--	--	--

Źródło: Tłumaczenia poszczególnych konstytucji opublikowanych w serii Biblioteki Sejmowej wydanej przez Wydawnictwo Sejmowe

Analizując powyższe przepisy poszczególnych ustaw zasadniczych demokratycznych państw europejskich należy stwierdzić, iż wolność zgromadzeń należy do katalogu gwarantowanych konstytucyjnie praw podstawowych. Poza tym znamienne jest sąsiadowanie artykułów dotyczących wolności zgromadzeń oraz wolności zrzeszania się. Wskazuje to na wzajemne uzupełnianie się tych dwóch wolności, czego dowodem są zapisy poszczególnych konstytucji państw europejskich.

Ograniczenie konstytucyjnej wolności zgromadzeń podczas stanów nadzwyczajnych

Regulacje rangi konstytucyjnej i ustawowej w sprawie stanów nadzwyczajnych mają za cel zapewnienie skutecznego funkcjonowania państwa w warunkach kryzysowych w sferze wewnętrznej i doprowadzenie do jak najszybszej restytucji stanu normalnego. Z prawnego punktu widzenia istota każdego stanu nadzwyczajnego polega na tym, że wprowadza się go w sytuacji szczególnego zagrożenia, kiedy normalne, zwykłe środki prawne i instytucje ustrojowe okażą się niewystarczające i trzeba zawiesić lub ograniczyć na pewien czas wolności i prawa obywatelskie oraz zmienić kompetencje konstytucyjnych organów władzy przez istotne i nadzwyczajne zwiększenie uprawnień władzy wykonawczej²².

²² Por. Z. Witkowski, A. Cieszyński, *Instytucje stanów nadzwyczajnych w porządku prawnym Federacji Rosyjskiej (na tle genezy konstytucji z 1993 r. i w świetle ustawodawstwa okresu 2001-2002)*, [w:], *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej*

Prekursor, dojrzewającego w XVII wieku, kierunku nazywanego liberalizmem politycznym²³ John Locke pisał, iż w przypadku zagrożenia państwa obowiązujące prawa mogą okazać się niewystarczające, a nawet szkodliwe dla podjęcia skutecznych działań przeciwdziałających katastrofie. W takiej sytuacji Locke przewidywał specjalne uprawnienia, oparte na prerogatywie Korony do działania według swego uznania dla dobra publicznego, bez konieczności powoływania się na przepis prawa, a nawet wbrew niemu²⁴. Pogląd taki wydaje się nie przystawać do ogólnej zasady autora *Dwóch traktatów o rządzie*, iż „rządzi prawo, a nie jednostki”. Locke wyjaśnia to przywołując argument według, którego prawo jest w istocie swej niezdolne do zrealizowania w pełni dobra ogólnego podczas zaistnienia zagrożenia państwa, a więc musi ustąpić władzy wykonawczej.

Również we Francji doby oświecenia istniały poglądy dostrzegające małą elastyczność prawa, a w konsekwencji trudności w stosowaniu go w sytuacjach kryzysowych. Jan Jakub Rousseau twierdził, że: „Nieugiętość ustaw, nie dająca się naginać do wypadków, może w pewnych razach uczynić je zgubnymi i spowodzić upadek państwa w chwili krytycznej (...) Jeżeli niebezpieczeństwo jest takie, że aparat ustaw utrudnia uniknięcie go, wówczas mianuje się najwyższego naczelnika, który zmusza wszystkie ustawy do milczenia i zawiesza na chwilę władzę zwierzchnią”²⁵.

Doktryna niemiecka, poczynawszy od pierwszej połowy XIX wieku, próbowała oprzeć się na znanej z innych gałęzi prawa teorii konieczności²⁶. Argumentacja takich przedstawicieli niemieckiej teorii konieczności, jak Ihering czy Jellinek, opierała się na trzech

Polskiej. Doświadczenia i inspiracje, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 324 i n.

²³ Zob. A. Sylwestrzak, dz. cyt., s. 198-202.

²⁴ J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992, s. 204.

²⁵ J. J. Rousseau, *Umowa społeczna*, Łódź 1948, s. 109.

²⁶ Zob. K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Wrocław 1964, s. 94-102.

założeniach: 1. państwo tworzy prawo; 2. poddaje się jego regułom we własnym interesie; 3. jeżeli interes państwa byłby zagrożony na skutek przestrzegania prawa, podporządkowanie temu prawu nie może mieć miejsca.

Pomimo występujących w doktrynie odmienności w traktowaniu podstaw korzystania z pełnomocnictw nadzwyczajnych, wspólne wydaje się założenie, iż owe pełnomocnictwa powinny przysługiwać organowi wykonawczemu. Opanowanie kryzysu wewnętrznego czy zorganizowanie obrony przed nagłym atakiem może być skuteczne tylko w przypadku podjęcia szybkich, zdecydowanych działań, z zachowaniem scentralizowanego trybu podejmowania decyzji.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku rozróżnia trzy postacie stanów nadzwyczajnych. Są to: stan wojenny, stan wyjątkowy oraz stan klęski żywiołowej (art. 228 ust.1). Każdy z nich został uregulowany w artykułach rozdziału XI²⁷.

Artykuł 228 Konstytucji RP z 1997 roku zawiera kilka norm prawnych adresowanych do organów państwa²⁸. Są nimi przede wszystkim:

- zakaz wprowadzania stanu nadzwyczajnego w sytuacjach, gdy zagrożenie nie ma charakteru szczególnego lub można mu zapobiec stosując zwykłe środki konstytucyjne,
- nakaz ustawowej regulacji zasad działania organów władzy publicznej oraz zakresu ograniczenia wolności i praw jednostki w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych,

²⁷ Stany nadzwyczajne były przedmiotem regulacji w poprzednich polskich konstytucjach, jednakże w żadnej z nich problematyka ta nie została unormowana w sposób całościowy, w jednym wydzielonym rozdziale. Poszczególne zagadnienia były uregulowane w art. VII Konstytucji 3 maja 1791 r., w art. 124 konstytucji z 17 marca 1921 r., w art. 79 ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r., art. 19 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z 19 lutego 1947 r., art. 28 (33 po zmianach w 1976 r.) ust.2 konstytucji z 22 lipca 1952 r., art. 32 ust. 1 Konstytucji RP po nowelizacji z 7 kwietnia 1989 r., art. 36 i 37 ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r.

²⁸ Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 309-311.

- nakaz wprowadzania stanu nadzwyczajnego w drodze rozporządzenia Prezydenta wydanego na podstawie ustawy,
- nakaz zachowania adekwatności zastosowanych środków w porównaniu ze stopniem zagrożenia,
- zakaz zmieniania niektórych aktów prawnych w czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego²⁹,
- zakaz skracania w czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego, a także w ciągu 90 dni po jego zakończeniu, kadencji Sejmu, przeprowadzania referendum ogólnokrajowego i wyborów.

Normatywny kształt wolności zgromadzeń jest wyznaczony na podstawie Konstytucji RP również przepisami o charakterze bardziej generalnym, odnoszącym się do ogólnych zasad korzystania z praw i wolności. Art. 57 Konstytucji RP nie zawiera żadnych klauzul ograniczających, dlatego zastosowanie ma art. 31 Konstytucji RP, zgodnie z którym „każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje”. Dla określenia konstytucyjnych przesłanek dopuszczalności ingerencji w treść wolności zgromadzeń fundamentalne znaczenie ma natomiast zasada wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z nią „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób”. Ustawodawca może zatem wymagać aby każde zgromadzenie miało formalnego organizatora, wykluczając jednocześnie możliwość zaistnienia zgromadzenia spontanicznego (na

²⁹ Dotyczy to: Konstytucji, ordynacji wyborczych do Sejmu, Senatu i organów samorządu terytorialnego, ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej oraz ustawy o stanach nadzwyczajnych.

które uczestnicy umawiają się poprzez sms-y, lub portale społecznościowe).

Jednocześnie przytoczyć należy przepisy rozdziału XI Konstytucji RP, poświęcone stanom nadzwyczajnym, regulujące dopuszczalność i zasady ograniczania praw i wolności w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń³⁰. Konstytucja RP w art. 233 nie pozostawia organom władz publicznych swobody w określaniu, jakie prawa i wolności mogą podlegać ograniczeniom³¹. Odsyłając do szczegółowych określeń w ustawach dotyczących poszczególnych stanów nadzwyczajnych ustrojodawca enumeratywnie wyliczył te z nich, które nie mogą być derogowane przez ustawę. Należą do nich: godność człowieka (art. 30), ochrona życia (art. 38), humanitarne traktowanie (art. 39, 40 i 41 ust. 4), ponoszenie odpowiedzialności karnej (art. 42), dostęp do sądu (art. 45), dobra osobiste (art. 47), sumienie i religia (art. 53), petycje (art. 63), oraz rodzina i dziecko (art. 48 i 72). Zakaz ustanawiania ograniczeń obejmuje katalog 14 artykułów konstytucji dotyczących podstawowych wolności i praw z ochroną życia na czele³². Ponadto istnieje dodatkowy zakaz dyskryminacji jednostki z powodu rasy, płci, języka, wyznania, pochodzenia społecznego, urodzenia i majątku. Przewidziana została także zasada wyrównywania strat majątkowych

³⁰ Zob. A. Cieszyński, *Stan wojny a stan wojenny w przeobrażającym się polskim prawie konstytucyjnym – rekonstrukcja historyczna oraz analiza regulacji współczesnych (1921 – 1997)*, [w:] *Przemiany polskiego prawa (lata 1989 – 1999)*, red. E. Kustra, Toruń 2001, s. 274.

³¹ Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku stanowi: „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2003, s. 434; L. Wiśniewski, *Stany nadzwyczajne w projekcie nowej Konstytucji RP*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997, s. 156-157.

³² Zob. W. J. Wołpiuk, *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002, s. 102-105.

wynikających z ograniczenia wolności i praw jednostki w czasie obowiązywania stanu nadzwyczajnego (art. 228 ust. 4)³³.

Zgodnie z art. 233 ust. 1 w wypadku wprowadzenia stanu wojennego i wyjątkowego odpowiednia ustawa może wprowadzać dodatkowe ograniczenia także w zakresie korzystania z wolności zgromadzeń, nie została ona bowiem wymieniona w katalogu praw i wolności, których ograniczenia te nie mogą dotyczyć³⁴. W praktyce ograniczenia te mogą przybierać postać:

- 1) zawieszenia realizacji niektórych praw,
- 2) wprowadzenia określonych nakazów i zakazów,
- 3) reglamentacji poszczególnych wolności oraz praw człowieka i obywatela.

Najczęściej ograniczenie wolności zgromadzania się będzie polegało na zawieszeniu realizacji tego prawa³⁵. Zawieszenie nie dotyczy zgromadzeń organizowanych przez wspólnoty wyznaniowe oraz organizacje wyznaniowe w obrębie budynków i innych pomieszczeń służących do publicznego sprawowania kultu. Nie dotyczy również zgromadzeń organizowanych przez organy państwa lub organy samorządu terytorialnego³⁶.

³³ Uszczegółowieniem zapisów art. 228 ust. 4 Konstytucji RP jest Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz. U. 2002, nr 233, poz. 1955). Ustawa określa podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych, powstałych w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego: stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej.

³⁴ Zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 296; Zob. T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996, s. 31-33; tenże, *Studium substancjalnych przesłanek dopuszczalności środków derogacyjnych*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997, s. 45 i n.

³⁵ Zob. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2004, s. 120.

³⁶ Art. 16 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 o stanie wyjątkowym, Dz. U. 2002, nr 113, poz. 985 z późn. zm; oraz art. 22 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 2002 o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 2002, nr 156, poz. 1301 z późn. zm.

Jednakże w sytuacji wprowadzenia stanu klęski żywiołowej nie można, zgodnie z art. 233 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczyć prawa do pokojowego zgromadzania się. Wprowadzenie stanu klęski żywiołowej powoduje między innymi, że zaczynają obowiązywać określone w odpowiedniej ustawie specjalne ograniczenia praw i wolności. Przy tym – odmiennie niż w przypadku stanów wojennego i wyjątkowego – Konstytucja RP enumeratywnie wylicza te spośród praw i wolności, których ograniczenia mogą dotknąć³⁷. Nie ma wśród nich wolności zgromadzeń, tak więc stan klęski żywiołowej nie może rodzić bezpośrednich konsekwencji prawnych dla jej realizacji.

Podsumowanie

Regulacje rangi konstytucyjnej w sprawie stanów nadzwyczajnych mają za cel zapewnienie skutecznego funkcjonowania państwa w warunkach kryzysowych. Z prawnego punktu widzenia istota każdego stanu nadzwyczajnego polega na tym, że wprowadza się go w sytuacji szczególnego zagrożenia, kiedy normalne, zwykłe środki prawne i instytucje ustrojowe okażą się niewystarczające i trzeba m. in. zawiesić lub ograniczyć na pewien czas wolności i prawa obywatelskie. Pod kątem normatywnym problematyka stanów nadzwyczajnych w państwie stanowi ten obszar porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, który ustrojodawca potraktował w sposób priorytetowy. Świadczy o tym obecność w Konstytucji RP dość dużej liczby przepisów umieszczonych w Rozdziale XI.

Z konstytucyjnej zasady legalizmu wynika, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że aktywność organów państwowych i innych związków publiczno – prawnych, którym państwo przekazało część swojej władzy jest zdeterminowana prawnie. Inaczej mówiąc podejmują one tylko takie

³⁷ Zob. W. J. Wołpiuk, dz. cyt., s. 102-105.

działania, do których dyspozycja normy prawnej je upoważnia; a *contrario* obywatelom i innym podmiotom prawa wolno czynić wszystko, czego prawo nie zakazuje. Sfera wolnych zachowań ludzi nie ma jednak charakteru bezwarunkowego. Nierzadko ustrojodawca musi rozstrzygać o sprzecznościach interesów jednostek, ich praw oraz o konfliktach różnych wartości. Tym samym wyznaczyć musi granice korzystania z prawnie uznanych przez siebie wolności. Granice korzystania z praw i wolności, nie mających charakteru absolutnego, a wyznaczone one zostały w Konstytucji RP.

Bibliografia

Cieszyński A., *Stan wojny a stan wojenny w przeobrażającym się polskim prawie konstytucyjnym – rekonstrukcja historyczna oraz analiza regulacji współczesnych (1921 – 1997)*, [w:] *Przemiany polskiego prawa (lata 1989 – 1999)*, red. E. Kustra, Toruń 2001.

Czarny P., Naleziński B., *Wolność zgromadzeń*, Warszawa 1998.

Działocha K., *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Wrocław 1964.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2003.

Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2004.

Jasudowicz T., *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1996.

Jasudowicz T., *Studium substancjalnych przesłanek dopuszczalności środków derogacyjnych*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997.

Konstytucja Grecji,. Wyd. 2 zm. i uaktual. Tłum. G. i W. Uliccy. Warszawa 2005.

Konstytucja Hiszpanii z 27 grudnia 1978, Tłum. T. Mołdawa, Warszawa 1993.

Konstytucja Republiki Litewskiej, Wyd. 2 zm. i uaktual. Tłum. H. Wisner. Warszawa 2006.

Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 roku, Wyd. 2 zm. i uaktual. Tłum. K. Skotnicki, Warszawa 2003.

Konstytucja Włoch, Tłum. Z. Witkowski, Warszawa 2004.

Locke J., *Dwa traktaty o rządzie*, Warszawa 1992.

Mijał P., *Realizacja i ochrona konstytucyjnej wolności zgromadzeń w aspekcie praktycznym*, [w:] *Prawne aspekty wolności. Zbiór studiów*, red. E. Cała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz, Toruń 2008.

Pieroth B., Schlink B., *Grundrechte. Staatsrecht II*, Heidelberg 1993.

Rousseau J. J., *Umowa społeczna*, Łódź 1948.

Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Zakamycze 2000.

Sylwestrzak A., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2002.

Szmyt A., *W sprawie pytania prawnego dotyczącego zgodności art. 52 §1 pkt 2 Kodeksu wykroczeń z art. 57 Konstytucji RP (sygn. akt P 15/08)*, „Zeszyty Prawne BAS” 2008, nr 2.

Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.

Wiśniewski L., *Stany nadzwyczajne w projekcie nowej Konstytucji RP*, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, red. T. Jasudowicz, Toruń 1997.

Witkowski Z., Cieszyński A., *Instytucje stanów nadzwyczajnych w porządku prawnym Federacji Rosyjskiej (na tle genezy konstytucji z 1993 r. i w świetle ustawodawstwa okresu 2001-2002)*, [w:] *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.

Wołpiuk W. J., *Państwo wobec szczególnych zagrożeń*, Warszawa 2002.

Marcin Chełminiak

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Bezpieczeństwo Europy Środkowo-Wschodniej w nowym ładzie międzynarodowym na przełomie XX i XXI wieku

Rozpad Związku Radzieckiego doprowadził nie tylko do przemian geopolitycznych w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, ale również do zmiany międzynarodowego systemu bezpieczeństwa w wymiarze globalnym i regionalnym. Bezpieczeństwo jest niewątpliwie kategorią dynamiczną: „W zdecydowanej większości definicji bezpieczeństwa podkreśla się, że jest ono nie tyle określonym stanem rzeczy, ile ciągłym procesem społecznym. W sferze stosunków międzynarodowych bezpieczeństwo jest traktowane przede wszystkim jako proces; proces o zmiennej dynamice i intensywności. Dwa główne składniki bezpieczeństwa – gwarancje przetrwania danego podmiotu oraz swobody jego rozwoju podlegają zmianom dokonującym się w następstwie przemian zachodzących w jego otoczeniu a także przemian w jego wnętrzu. Zmianom podlegają zagrożenia bezpieczeństwa – ich charakter i skala a także poczucie zagrożenia”³⁸.

System bezpieczeństwa międzynarodowego jest jedną z kluczowych kategorii w obszarze bezpieczeństwa międzynarodowego obok takich pojęć jak:

- interesy podmiotów (żywotne związane z istnieniem i drugorzędne związane z jakością istnienia) oraz wynikające z nich cele strategiczne i operacyjne;

³⁸ B. Balcerowicz, *Megatrendy rozwojowe a bezpieczeństwo międzynarodowe*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Polska–Europa–Świat*, red. J. Zając, A. Włodkowska-Bagan, M. Kaczmarski, Warszawa 2015, s. 85.

- warunki bezpieczeństwa, tj. szanse (okoliczności sprzyjające realizacji celów), wyzwania (dylematy w rozstrzyganiu spraw bezpieczeństwa, mogą być podjęte lub zignorowane), zagrożenia (pośrednie lub bezpośrednie, destrukcyjne oddziaływanie na podmiot);
- strategiczne (długofalowe) i operacyjne (bieżące) koncepcje bezpieczeństwa³⁹.

Po roku 1989 do głównych wyzwań, przed którymi stanęła społeczność międzynarodowa należy niewątpliwie zaliczyć:

- rozpad ładu bipolarnego;
- mocarstwową pozycję Stanów Zjednoczonych;
- procesy globalizacji;
- postęp naukowo-techniczny;
- rewolucję informatyczną;
- erupcję globalnego terroryzmu;
- radykalne zmiany w polityce obronnej, zagranicznej i wywiadowczej;
- przyjęcie nowej strategii międzynarodowej wobec terroryzmu;
- wzmocnienie skuteczności działania w sytuacjach kryzysowych;
- wzmocnienie efektywności systemu pokojowego rozstrzygania sporów;
- budowanie modelu bezpieczeństwa kooperatywnego;
- współpraca wielostronna, jako środek stabilizacji pokoju;
- ograniczanie liczby państw w dostępie do broni masowego rażenia⁴⁰.

Zdaniem Katarzyny Żukrowskiej „Bezpieczeństwo stanowi jedną z dziedzin stosunków międzynarodowych. Podczas II wojny światowej dominowały tu koncepcje oparte na wizji szkoły realistów. Koncepcja ta wychodziła z założenia, że najważniejszymi aktorami w stosunkach

³⁹ W. Pokruszyński, *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2010, s. 15.

⁴⁰ Tamże, s. 17.

międzynarodowych nie są jednostki (same w sobie), ale państwa, których głównym celem jest obrona suwerenności. Takie podejście uzasadniano tym, że państwa, obawiając się konfliktu zbrojnego, koncentrują się w swych działaniach na gwarancjach bezpieczeństwa. Spełnienie tego celu nie jest jednak łatwe. W warunkach anarchii trudno polegać na innych państwach. Chociaż zawiera się sojusze i podpisuje traktaty o wzajemnych gwarancjach w ramach uzgodnionych aliansów, to nie jest to warunek wystarczający dla gwarancji bezpieczeństwa. Zgodnie z koncepcją realistów, państwa muszą dysponować odpowiednio dużym potencjałem militarnym, aby zagwarantować sobie odpowiedni poziom samodzielnej obrony⁴¹. System bezpieczeństwa międzynarodowego jest w literaturze przedmiotu definiowany w różny sposób. Można go określić jako poprzez pryzmat struktur międzynarodowych, gdzie należy wskazać oddziałujące na siebie elementy. Po pierwsze, są to elementy tworzące określoną całość, charakteryzujące środowisko bezpieczeństwa państwa oraz innych aktorów. Po drugie, są to układy wzajemnych relacji tych elementów, które w ujęciu dynamicznym opisywane są jako zmiany środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego⁴². Warto dodać, że udział państwa w systemach interakcji społecznych związanych z bezpieczeństwem międzynarodowym jest więc wynikiem dążeń tego oraz innych aktorów do:

1) utrzymania ładu, porządku i stabilności w państwie oraz jego geopolitycznym otoczeniu;

2) ochrony i obrony w przypadku wystąpienia działań, które uznawane są za wrogie, nieprzyjazne lub zagrażające strukturom państwa i narodu;

⁴¹ K. Żukrowska, *Model bezpieczeństwa międzynarodowego XXI w. Od teorii do praktyki*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 1, s. 16.

⁴² J. Gryz, *Państwo w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2014, nr 2, s. 112.

3) utrzymania pokoju oraz stabilności w stosunkach z innymi państwami na warunkach uznawanych za korzystne;

4) udziału państwa w operacjach międzynarodowych, m.in. w misjach humanitarnych, ratowniczych oraz w przeciwdziałaniu sytuacjom kryzysowym w celu podtrzymania określonej postaci systemu bezpieczeństwa międzynarodowego;

5) prowadzenia działań państwa o charakterze konfliktogennym w procesach kształtowania korzystnego dla niego środowiska, m.in. poprzez przywracanie pokoju, zbrojne rozwiązywanie kryzysów, prowadzenie wojen⁴³.

Warto podkreślić, iż „(...) charakterystycznym zjawiskiem współczesnych stosunków międzynarodowych jest proces instytucjonalizacji przejawiający się w tworzeniu organizacji, organów i instytucji międzynarodowych obejmujących zakresem działalności różne dziedziny współpracy międzynarodowej. Jednym z najważniejszych obszarów współdziałania jest zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Cel ten jest włączony do statutów wielu organizacji międzynarodowych, przede wszystkim do postanowień Karty Narodów Zjednoczonych”⁴⁴.

W literaturze dotyczącej teorii międzynarodowych stosunków politycznych pojęcie ładu politycznego nie zostało jednoznacznie zdefiniowane. Pierwsze koncepcje teoretyczne i próby jego definiowania pojawiły się już w starożytności⁴⁵. Międzynarodowy ład polityczny opiera się przede wszystkim na równowadze sił, która gwarantuje stabilizację stosunków międzynarodowych. Rolę

⁴³ Tamże, s. 113.

⁴⁴ A. Przyborska-Klimczak, *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, „Teka Komisji Prawniczej PAN” 2016, s. 160.

⁴⁵ Badacze zajmujący się wówczas stosunkami między państwami nie określili wprawdzie definicji międzynarodowego ładu politycznego, ale pisząc o relacjach między aktorami międzynarodowymi próbowali wskazać na pewne elementy konstytuujące ład w stosunkach między nimi. Był on określany przede wszystkim poprzez te zasady i prawa, które pozwoliłyby ograniczyć konflikty i wojny.

„stabilizatora” ładu odgrywają głównie państwa, szczególnie mocarstwa. Po pierwsze, utrzymują równowagę sił w relacjach między sobą. Poza tym wykorzystują swoją przewagę, w taki sposób, aby wpływać na kształt stosunków między pozostałymi aktorami międzynarodowymi⁴⁶. Nie można jednak wykluczyć takiej sytuacji, w której państwa o statusie mocarstw prowadzą politykę zwiększającą destabilizację na arenie międzynarodowej⁴⁷. Odrzucając tezy skrajnych realistów, którzy stoją na stanowisku, iż „pełnowartościowymi” aktorami stosunków międzynarodowych są przede wszystkim państwa, a także liberałów, według których rolę instrumentów stabilizacji ładu mogą przejąć organizacje międzynarodowe czy instytucje prawa międzynarodowego dla potrzeb artykułu przyjęto definicję ładu autorstwa Hedleya Bulla⁴⁸. Jego zdaniem międzynarodowy ład polityczny jest to taki stan w stosunkach międzynarodowych, kiedy zachowania uczestników (aktorów), zarówno państwowych, jak i pozapaństwowych, pozwalają na realizację podstawowych celów społeczności międzynarodowej. Analizując ład z perspektywy geograficznej możemy na wyróżnić ład globalny (światowy) oraz regionalny, np. europejski.

W okresie ładu jałtańsko-poczdamskiego, który wykrystalizował się wraz z zakończeniem II wojny światowej region Europy Środkowej praktycznie nie funkcjonował jako odrębny obszar geopolityczny. Państwa regionu stały się elementem bloku wschodniego zdominowanego przez ZSRR. Wszelkie próby usamodzielnienia się czy też zwiększenia sfery suwerenności kończyły się interwencją zewnętrzną (Węgry i Czechosłowacja) lub wprowadzeniem stanu wojennego i represjami (Polska). Na zmianę sytuacji geopolitycznej

⁴⁶ S. M. Makinda, *Hedley Bull and International Security*, „Working Papers”, Canberra 1997, Nr 3, s. 9.

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ H. Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, New York 2002, s. 8-19.

Europy Środkowej istotny wpływ miało dojście do władzy w ZSRR Michaiła Gorbaczowa, który zapoczątkował proces przemian w tym państwie i jego mimowolny rozpad. Należy tutaj także wspomnieć o jednoznacznej i stanowczej polityce wobec Moskwy, którą realizowali prezydent USA Ronald Reagan, premier Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher oraz o wsparciu dla narodów Europy Środkowej ze strony papieża Jana Pawła II.

Dezintegracja ładu jałtańsko-poczdamskiego był sytuacją bez precedensu w nowożytnej historii Europy. O ile ład wiedeński, czy wersalski upadały w wyniku wielkich konfliktów wojennych, to ład jałtańsko-poczdamski rozpadł się w sposób pokojowy⁴⁹. Przestał istnieć wraz zakończeniem „zimnej wojny”. Koniec ładu bipolarnego spowodował zmiany na wszystkich kontynentach, ale to właśnie w Europie międzynarodowy ład polityczny został poddany najdalej idącej rekonstrukcji. Wpływ na to miały następujące czynniki: koncepcja przewyższania starych podziałów; postęp w paneuropejskim dialogu; sieć nowych deklaracji politycznych i traktatów oraz transformacja ustrojowo-ekonomiczna w Europie Środkowej i republikach post-radzieckich⁵⁰.

Struktura i funkcjonowanie nowego ładu europejskiego kształtowały się na czterech płaszczyznach: psychospołecznej (eliminowanie różnorodnych przejawów wrogości między dwoma blokami), politycznej (traktaty i deklaracje polityczne między państwami dawnego Wschodu i Zachodu), wojskowej (zapewnienie bezpieczeństwa międzynarodowego poprzez stosunki między mocarstwami jądrowymi, zamiast dwoma blokami militarnymi) oraz

⁴⁹ M. Kułagin, *Rozdienije mirowowo porjadka*, „Mieżdunarodnaja Żizń” 1996, nr 4, s. 46.

⁵⁰ J. Kukułka, *Ewolucja ładu międzynarodowego w półwieczu 45-95*, [w:] *II wojna światowa i jej następstwa*, red. A. Czubiński, Poznań 1996, s. 478-479.

gospodarczej (m.in. procesy liberalizacji handlu, znoszenia i redukcji barier handlowych, poszerzania struktur integracyjnych)⁵¹.

Dla zmiany geopolitycznej roli Europy Środkowo-Wschodniej położonej między rozpadającym się ZSRR i Niemcami istotne znaczenie miały następujące procesy:

- rozwiązanie RWPG i Układu Warszawskiego;
- zmiana mocarstwowego statusu spadkobiercy ZSRR, Federacji Rosyjskiej (FR);
- zjednoczenie Niemiec;
- stopień zaangażowania USA w sprawy europejskie;
- powstanie w Europie nowych organizacji i instytucji współpracy regionalnej oraz subregionalnej.

Istotną rolę w budowie nowego ładu politycznego w Europie Środkowo-Wschodniej odgrywały także procesy rozszerzania NATO oraz UE na Wschód. Warto jednak pamiętać o pewnym kryzysie tożsamości, który dotknął Organizację Paktu Północnoatlantyckiego oraz o sporach nt. modelu dalszej integracji europejskiej. Struktury te promując kooperację w sferze gospodarki czy bezpieczeństwa służyły jednocześnie jako instrument realizacji koncepcji politycznych czołowych państw zachodnich⁵². Według Henry'ego Kissingera NATO i UE stały się: „(...) niezbywalnymi elementami konstrukcji nowego, stabilnego porządku świata. NATO stanowi najlepsze zabezpieczenie przed szantażem militarnym z jakiegokolwiek strony; Unia Europejska to podstawa stabilności w Europie Środkowej i Wschodniej. Obie instytucje są niezbędne, gdy idzie o włączenie byłych państw satelickich i państw-sukcesorów Związku Radzieckiego do nowego, pokojowego porządku międzynarodowego”⁵³.

⁵¹ Tenże, *Kształtowanie się nowego ładu europejskiego*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe i międzynarodowe...*, s. 357-359.

⁵² R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1999, s. 339.

⁵³ H. Kissinger, *Dyplomacja*, Warszawa 2002, s. 906.

Państwa regionu Europy Środkowo-Wschodniej po rozwiązaniu Układu Warszawskiego i RWPG w 1991 r. stanęły przed nowymi wyzwaniami. Opowiedziały się za ścisłą współpracą z Zachodem i stopniową integracją ze strukturami euroatlantyckimi⁵⁴. Zdawały sobie, bowiem doskonale sprawę z faktu, iż położenie między dwoma mocarstwami regionalnymi, czyli zjednoczonymi Niemcami i FR niesie za sobą określone problemy. Szczególnie ze strony Rosji, która jako sukcesorka ZSRR nie pogodziła się do końca z utratą wpływów w tym regionie. Rosja wraz z rozpadem ładu bipolarnego straciła status supermocarstwa światowego, które na równi ze Stanami Zjednoczonymi decydowało o najważniejszych kwestiach europejskich. Moskwa na początku lat 90. musiała więc na nowo zredefiniować na strategię swojej polityki zagranicznej. Tym bardziej, że skończyła się jej kilkusetletnia dominacja w regionie Europy Środkowej i Wschodniej⁵⁵. Państwo rosyjskie - mimo zmniejszenia obszaru o blisko 20% i ludności o ok. 50% - próbowało odbudowywać swoją pozycję międzynarodową. Pierwszym krokiem było powołanie do życia

⁵⁴ Wyjątkiem była Słowacja w okresie rządów Władimira Mecziara. Wprawdzie partia W. Mecziara, HZDS miała w swoim programie integrację Słowacji ze strukturami euroatlantyckimi, ale praktyka sprawowania rządów poddawała w wątpliwość szczerść tych deklaracji. Warto tutaj wskazać na uwikłanie służb specjalnych w konflikt z prezydentem Michalem Kovaczem czy doprowadzenie do unieważnienia referendum, w którym Słowacy mieli się wypowiedzieć w sprawie przystąpienia do NATO. Po wyborach w 1998 r., w których wygrała antymecziarowska opozycja okazało się, iż pod rządami V. Mecziara Słowacka Służba Informacyjna (SIS) kierowana przez jednego z najbardziej wpływowych polityków HZDS Ivana Lexę, utrzymywała ożywione kontakty z rosyjskimi służbami specjalnymi, które szkoliły jej agentów. W tym samym czasie jej kontakty z przedstawicielami służb zachodnich uległy zamrożeniu. Poza tym SIS przygotowywała operacje, które miały na celu wpływanie na sytuację polityczną w krajach sąsiednich i na nastroje społeczne we własnym kraju. Działania prowadzone w Czechach i Węgrzech miały doprowadzić do osłabienia społecznego poparcia dla integracji tych krajów z NATO. Celem kolejnej akcji, opatrzonej kryptonimem „Wschód” miało być przekonanie jak najszerszych kręgów społeczeństwa słowackiego o nieuchronności szybkiego powrotu Słowacji do rosyjskiej strefy wpływów i trwałym charakterze związków łączących oba państwa. Zob. R. Morawiec, *Rosyjska obecność w Republice Słowackiej*, „Biuletyn PISM” 2001, nr 9, s. 87-92.

⁵⁵ D. Kondrakiewicz, *East-Central Europe in the World Disorder*, [w] *The Future of East-Central Europe*, red. A. Dumala, Z. J. Pietraś, Lublin 1996, s. 145.

Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP), ale porażką twórców tej struktury była odmowa wstąpienia w jej szeregi republik nadbałtyckich. Położenie geopolityczne FR predestynowało ją do pełnienia roli pomostu między Europą i Azją, tym bardziej, że zarówno ze względu na historyczną rolę, jak i współczesne znaczenie polityczne w dalszym ciągu była mocarstwem, które na przełomie XX i XXI w. swoją potęgę opierało na arsenale jądrowym, surowcach naturalnych oraz - mimo kryzysu - możliwościach naukowo-technicznych.

Zdaniem Moskwy proces poszerzania NATO o kraje Europy Środkowo-Wschodniej stanowił zagrożenie dla bezpieczeństwa i interesów FR. Dla strony rosyjskiej, która od początku lat 90. XX w. systematycznie sprzeciwiała się budowie nowego ładu politycznego opartego o jedno, amerykańskie supermocarstwo, rozszerzenie Paktu było także jednym z instrumentów umacniania pozycji USA w Europie. Tym bardziej, że Polska – największe państwo Europy Środkowo-Wschodniej - była i wciąż jest postrzegana na Starym Kontynencie jako najbliższy sojusznik Waszyngtonu w tym subregionie.

Kolejnym procesem, który miał wpływ na zmianę sytuacji geopolitycznej państw Europy Środkowo-Wschodniej było zjednoczenie Niemiec⁵⁶. Ten proces doprowadził, z jednej strony do powiększenia terytorium RFN, zwiększenia jej potencjału demograficznego, a także wzmocnił pozycję polityczną Niemiec w Europie. Z drugiej zaś, „zainteresowania polityczne” Berlina przesunęły się właśnie w stronę regionu Europy Środkowej i Wschodniej. Można się zgodzić z opinią Władimira Baranowskiego ze Sztokholmskiego Instytutu Badań nad Pokojem, który podkreśla, iż Niemcy, ze względu na swój potencjał zajmują centralną pozycję w Europie, ale ich działania na arenie

⁵⁶ Zob. G. K. Kondermann, *Political Lessons from Facts and Events Before and After German Reunification* [w:] *New International Order and Future of Divided Nations*, Seoul 2002, s. 9-33; D. Bingen, *Niemcy i Polska w nowym porządku europejskim*, „Przegląd Zachodni” 1992, nr 2, s. 17-43; J. Gowin, *Zjednoczenie Niemiec i rozpad ZSRR*, „Przegląd Zachodni” 2000, nr 1, s. 77-111.

międzynarodowej (albo ich brak) były często odbierane przez innych aktorów międzynarodowych z dużą rezerwą i ostrożnością⁵⁷. W latach 90. w warunkach wyłaniania się nowego europejskiego ładu politycznego do najważniejszych priorytetów polityki zagranicznej RFN można było zaliczyć dążenie do umacniania więzi z Zachodem zarówno przez kształtowanie polityki bezpieczeństwa międzynarodowego w ramach NATO, Unii Zachodnioeuropejskiej, Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE, jak i partnerstwa strategicznego z USA. RFN udzielała również pomocy państwom Europy Środkowej w ich aspiracjach akcesyjnych do struktur europejskich⁵⁸.

Ze względu na swoje położenie geopolityczne państwa Europy Środkowo-Wschodniej, a zwłaszcza Polska, szczególnie śledziły rozwój stosunków politycznych i gospodarczych między RFN a FR. Dla strony niemieckiej kooperacja z Rosją była jednym z najważniejszych priorytetów polityki zagranicznej na przełomie XX i XXI w. Jarosław Drozd uważa nawet, iż FR po 1991 roku pod względem strategicznym osiągnęła równorzędną z USA wartość jako partner polityki zagranicznej Berlina⁵⁹. W 1994 roku minister spraw zagranicznych RFN Klaus Kinkel podczas przemówienia wygłoszonego w Bonn przed Niemiecko-Rosyjskim Forum w następujący sposób scharakteryzował politykę Niemiec wobec FR: „Rosja pozostaje pod względem politycznym, gospodarczym i militarnym najbardziej znaczącym państwem w Europie i Azji. Rosja będzie dla nas stale szczególnie ważnym partnerem handlowym. Dla bezpieczeństwa Europy Rosja ma decydujące znaczenie”⁶⁰. Niemcy w latach 90. starały się odgrywać rolę

⁵⁷ W. Baranowski, *Wkład Niemiec, Polski i Rosji do ładu europejskiego*, [w:] *Niemcy-Polska-Rosja. Bezpieczeństwo europejskie i współpraca społeczeństw*, red. M. Dobroczyński, Warszawa 1996, s. 35.

⁵⁸ E. Cziomer, *Nowe cele i priorytety polityki zagranicznej zjednoczonych Niemiec*, [w:] *Nowa tożsamość Niemiec i Rosji w stosunkach międzynarodowych*, red. S. Bielen, W. M. Góralski, Warszawa 1999, s. 39.

⁵⁹ J. Drozd, *Republika Federalna Niemiec*, [w:] *Europa Środkowa i Wschodnia w polityce Zachodu*, red. S. Parzymies, Warszawa 1994, s. 33.

⁶⁰ „Bulletin” 1994, nr 14, s. 126.

adwokata rosyjskich interesów, zarówno wobec USA oraz państw Europy Zachodniej, jak i na forum organizacji międzynarodowych (m.in. UE, Rady Europy). Zjednoczonym Niemcom zależało na tym, aby FR zbliżyła się do Europy, dlatego też zaangażowały się na początku lat 90. w proces instytucjonalizacji KBWE i przekształcenia jej w OBWE⁶¹. Podczas wizyty w Moskwie we wrześniu 2000 r. ówczesny kanclerz RFN Gerhard Schroeder podkreślił, iż Niemcy chcą spełniać rolę mostu między Rosją a Zachodem, a szczególnie UE⁶². Niemcy aktywnie wspierały włączenie FR do Rady Europy i grupy G-7. Rosja była postrzegana przez władze RFN jako istotny element bezpieczeństwa światowego oraz europejskiego. Część ekspertów i publicystów wskazywała jednak na fakt, iż Niemcy stając się adwokatem i strategicznym partnerem Rosji na arenie międzynarodowej, ignorowały jednocześnie problemy dotyczące przestrzegania praw człowieka i funkcjonowania instytucji demokratycznych w tym państwie⁶³.

Długofalowa strategia Niemiec wobec FR zmierzała do następujących celów:

1. Stopniowego wciągania Rosji do struktur politycznych i gospodarczych Zachodu.
2. Tworzenia nowych form współpracy polityczno-militarnej w ramach NATO, Unii Zachodnioeuropejskiej oraz Partnerstwa dla Pokoju.
3. Rozbudowy stosunków bilateralnych we wszystkich dziedzinach.

⁶¹ S. Sulowski, *Uwarunkowania i główne kierunki polityki zagranicznej RFN*, Warszawa 2002, s. 223.

⁶² S. Bieleń, *Polityka zagraniczna Rosji*, [w:] *Federacja Rosyjska 1991-2001*, red. J. Adamowski, A. Skrzypek, Warszawa 2002, s. 310.

⁶³ Zob. *German Foreign Policy Dialogue. The German-Russian Relations*, [w:] *Trading Democracy for Security and Stability?*, red. M. Overhaus, H.W. Maull, S. Harnisch, Trier 2004.

4. Przekształcenia Rosji w stabilnego i wiarygodnego partnera bezpieczeństwa w Europie⁶⁴.

Nie odmawiając racji niemieckiej idei zbliżenia Rosji ze strukturami euroatlantyckimi, trzeba jednak zastanowić się nad niektórymi posunięciami dyplomacji RFN, szczególnie w sferze bezpieczeństwa energetycznego. Jest to kwestia, która szczególnie interesuje państwa regionu Europy Środkowo-Wschodniej. Są one bowiem uzależnione od rosyjskich surowców naturalnych w większym stopniu niż państwa „starej” Unii Europejskiej.

Przemiany zachodzące w międzynarodowym ładzie politycznym, także kontekście geopolitycznej pozycji państw Europy Środkowo-Wschodniej należy rozpatrywać uważnie analizując europejską politykę Stanów Zjednoczonych po 1989 r. Stopień zaangażowania USA w sprawy europejskie może bowiem w znacznym stopniu wpływać na rolę państw tego regionu. *Institut Francaise des Relations Internationales* przedstawił cztery możliwe scenariusze kooperacji między USA a Europą:

1. Odległa Ameryka i słaba politycznie Europa;
2. Zaangażowana Ameryka, ale słaba politycznie Europa;
3. Odległa Ameryka i silna politycznie Europa;
4. Ścisły związek transatlantycki i Europa politycznie silna⁶⁵.

Przełom lat 80. i 90. XX w. przyniósł niewątpliwie zmianę roli Europy Środkowo-Wschodniej w międzynarodowym ładzie politycznym, także w kontekście ewolucji bezpieczeństwa międzynarodowego. Najważniejszą konsekwencją rozpadu ładu jałtańsko-poczdamskiego było odtworzenie geopolityczne regionu Europy Środkowo-Wschodniej, a w dalszej perspektywie procesy

⁶⁴ E. Cziomer, *Znaczenie stosunków niemiecko-rosyjskich dla bezpieczeństwa i współpracy w Europie*, „Sprawy Międzynarodowe” 1997, nr 4, s. 10.

⁶⁵ Zob. J. Stefanowicz, *Wizje ładu europejskiego z udziałem Niemiec, Polski i Rosji*, [w:] *Międzynarodowa przyszłość Niemiec, Polski i Rosji*, red. M. Dobroczyński. Warszawa 1997, s. 185-188.

rozszerzania UE i NATO o kraje tego regionu. Procesy te należy traktować w pewnym sensie równolegle. Możliwość poszerzenia politycznych, ekonomicznych i wojskowych struktur euroatlantyckich była spowodowana wieloma czynnikami. Państwa zachodnie zdecydowały się ostatecznie przyjąć strategię mającą na celu na likwidację „szarej strefy” składającej się z państw pełniących po 1991 r. rolę bufora między UE i NATO a obszarem WNP. Jednocześnie większość europejskich państw byłego bloku wschodniego przyjęła prozachodnią orientację w polityce zagranicznej⁶⁶. Trzeba jednocześnie pamiętać, iż w Europie okres ładu bipolarnego przetrwały tylko organizacje międzyrządowe tworzone przez państwa Europy Zachodniej (z wyjątkiem KBWE, która w 1994 r. przekształciła się w OBWE). Dlatego też warto podkreślić, iż jedną z charakterystycznych cech kooperacji w regionie Europy Środkowej było tworzenie się subregionalnych form współpracy, przede wszystkim Grupy Wyszehradzkiej, Inicjatywy Środkowo-Europejskiej czy Środkowo-Europejskiej Strefy Wolnego Handlu). Powołano także szereg programów i instytucji współpracy subregionalnej o charakterze pozarządowym, np. euroregiony. Powstanie tych organizacji i inicjatyw było konsekwencją przekonania, iż stabilizacji ładu międzynarodowego, także w Europie Środkowo-Wschodniej będzie sprzyjać wielostronna współpraca w skali regionalnej i subregionalnej (tzw. „nowy regionalizm”)⁶⁷.

Państwa regionu Europy Środkowo-Wschodniej niewątpliwie stanęły na początku lat 90. XX w. przed kluczowymi wyzwaniami i dylematami związanymi z ewolucją systemu bezpieczeństwa międzynarodowego. Upadek ZSRR, mocarstwowa rola USA, proces

⁶⁶ Zob. K. Khudoley, *Russia and NATO: What Expects Us in the Future?*, [w:] *Challenges to International Relations in Post Cold War Europe*, red. K. Khudoley, S. Tkachenko, Sankt Petersburg 2002, s. 6-14.

⁶⁷ J. Kukułka, *Historia współczesna stosunków międzynarodowych (1945-1996)*, Warszawa 1996, s. 526.

zjednoczenia Niemiec w istotnym stopniu wpływały na wybór polityki zagranicznej i bezpieczeństwa tych państw na przełomie XX i XXI w. Procesy integracji europejskiej, na poziomie kontynentalnym i subregionalnym były ważnym elementem budowy poczucia suwerenności i bezpieczeństwa tych państw.

Bibliografia

Balcerowicz B., *Megatrendy rozwojowe a bezpieczeństwo międzynarodowe*, [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Polska-Europa-Świat*, red. J. Zając, A. Włodkowska-Bagan, M. Kaczmarek, Warszawa 2015.

Baranowski W., *Wkład Niemiec, Polski i Rosji do ładu europejskiego*, [w:] *Niemcy-Polska-Rosja. Bezpieczeństwo europejskie i współpraca społeczeństw*, red. M. Dobroczyński. Warszawa 1996.

Bieleń S., *Polityka zagraniczna Rosji*, [w:] *Federacja Rosyjska 1991-2001*, red. J. Adamowski, A. Skrzypek, Warszawa 2002.

Bingen D., *Niemcy i Polska w nowym porządku europejskim*, „Przegląd Zachodni” 1992, nr 2.

Bull H., *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, New York 2002.

Challenges to International Relations in Post Cold War Europe, red. K. Khudoley, S. Tkachenko, Sankt Petersburg 2002.

Cziomer E., *Nowe cele i priorytety polityki zagranicznej zjednoczonych Niemiec*, [w:] *Nowa tożsamość Niemiec i Rosji w stosunkach międzynarodowych*, red. S. Bieleń, W. M. Góralski, Warszawa 1999.

Cziomer E., *Znaczenie stosunków niemiecko-rosyjskich dla bezpieczeństwa i współpracy w Europie*, „Sprawy Międzynarodowe” 1997, nr 4.

Drozd J., *Republika Federalna Niemiec*, [w:] *Europa Środkowa i Wschodnia w polityce Zachodu*, red. S. Parzymies, Warszawa 1994.

German Foreign Policy Dialogue. The German-Russian Relations, [w:] *Trading Democracy for Security and Stability?*, red. M. Overhaus, H.W. Maull, S. Harnisch, Trier 2004.

Gowin J., *Zjednoczenie Niemiec i rozpad ZSRR*, „Przegląd Zachodni” 2000, nr 1.

Gryz J., *Państwo w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2014, nr 2.

Khudoley K., *Russia and NATO: What Expects Us in the Future?*, [w:] *Challenges to International Relations in Post Cold War Europe*, red. K. Khudoley, S. Tkachenko, Sankt Petersburg 2002.

Kissinger H., *Dyplomacja*, Warszawa 2002.

Kondermann G. K., *Political Lessons from Facts and Events Before and After German Reunification* [w:] *New International Order and Future of Divided Nations*, Seoul 2002.

Kondrakiewicz D., *East-Central Europe in the World Disorder*, [w:] *The Future of East-Central Europe*, red. A. Dumala, Z. J. Pietraś, Lublin 1996.

Kukułka J., *Ewolucja ładu międzynarodowego w półwieczu 45-95*, [w:] *II wojna światowa i jej następstwa*, red. A. Czubiński, Poznań 1996.

Kukułka J., *Historia współczesna stosunków międzynarodowych (1945-1996)*, Warszawa 1996, s. 526.

Kułagin M., *Roždienije mirowowo porjadka*, „Mieżdunarodnaja Žizń” 1996, nr 4.

Makinda S. M., *Hedley Bull and International Security*, „Working Papers”, Canberra 1997, Nr 3.

Morawiec R., *Rosyjska obecność w Republice Słowackiej*, „Biuletyn PISM” 2001, nr 9.

Pokruszyński W., *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Józefów 2010.

Przyborowska-Klimczak A., *Bezpieczeństwo międzynarodowe*, „Teka Komisji Prawniczej PAN” 2016.

Stefanowicz J., *Wizje ładu europejskiego z udziałem Niemiec, Polski i Rosji*, [w:] *Międzynarodowa przyszłość Niemiec, Polski i Rosji*, red. M. Dobroczyński. Warszawa 1997.

Sulowski S., *Uwarunkowania i główne kierunki polityki zagranicznej RFN*, Warszawa 2002.

Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Warszawa 1999.

Żukrowska K., *Model bezpieczeństwa międzynarodowego XXI w. Od teorii do praktyki*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 1.

Wojciech Kotowicz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Zalew Wiślany – uwarunkowania prawne, polityczne i kwestie bezpieczeństwa

Zalew Wiślany jest obszarem budzącym w ostatnich latach wiele kontrowersji związanych przede wszystkim z jego przyszłością. Powstało wiele planów inwestycyjnych związanych z rozbudową infrastruktury gospodarczej portów nadzalewowych i obszarów położonych nad Zalewem Wiślanym. Co istotne, tylko niektóre z tych planów doczekało się realizacji⁶⁸. Większość strategicznych dla gospodarki tego obszaru inwestycji czeka na ostateczną akceptację. Warto tutaj wspomnieć zwłaszcza o budowanie w polskiej części Mierzei Wiślanej Kanału Żeglugowego, jako międzynarodowej drogi wodnej, łączącej Morze Bałtyckie z Portem Morskim w Elblągu oraz z pozostałymi portami nad Zalewem Wiślanym. Przykład tej inwestycji pokazuje, z jakimi problemami natury prawnej spotyka się zamiar realizowania przedsięwzięcia położonego na obszarze Mierzei Wiślanej i Zalewu Wiślnego⁶⁹. Wspomina o tym na przykład pismo Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 12.04.2011 roku⁷⁰, gdzie

⁶⁸ M. Kuliński, *Analiza możliwości intensyfikacji ruchu żeglugowego i turystyki jachtowej na Zalewie Wiślanym – obszarze Natura 2000 w perspektywie bezpośredniego dostępu do morza tego akwenu*, „Inżynieria Morska i Geotechnika” 2010, nr 4, s. 543.

⁶⁹ Zob. *Prognoza oddziaływania na środowisko Programu Wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”*, red. M. Przewoźniak, Proeko, Gdańsk 2012; *Prognoza oddziaływania na środowisko Programu Wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”*, Tom I, Gdańsk 2013.

⁷⁰ Pismo Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska z dnia 12.04.2011 roku znak DOOŚsooś.410.12.2011.MK.

głównym wątkiem jest zagadnienie wpływu realizacji wspomnianej inwestycji na obszary Natura 2000. Dodatkowo skutki oddziaływania realizacji inwestycji na środowisko, w tym na obszary Natura 2000 muszą zostać poddane ocenie w ramach prognozy, sporządzonej w toku strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, prowadzonej w trybie ustawy z dnia 15 listopada 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁷¹.

System prawny zarządzania polską strefą brzegową ma strukturę hierarchiczną, w której instrumenty prawne UE (Ramowa Dyrektywa Wodna, Dyrektywa Siedliskowa, program Natura 2000, itd.) są wbudowane w prawodawstwo krajowe i przekazywane do wdrażania przez władze krajowe, wojewódzkie i lokalne. Z drugiej strony, samorządy wojewódzkie i lokalne reprezentują interesy i potrzeby lokalnych społeczności. W ten sposób zharmonizowane są dwa podejścia, odgórne i oddolne, do planowania przestrzennego i zarządzania. Jednym z ważniejszych krajowych aktów prawnych dotyczących strefy brzegowej (w tym Zalewu Wiślanego) jest Ustawa z dnia 28 marca 2003 roku o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”⁷². Odnośnie Zalewu Wiślanego przewidziano następujące działania: sztuczne zasilanie; modernizacja umocnień brzegowych oraz monitoring i badania dotyczące ustalenia aktualnego stanu brzegu morskiego.

W Federacji Rosyjskiej wszystkie kwestie środowiskowe są regulowane przez Kodeks Wodny z 12 kwietnia 2006. Ponadto, obowiązują regionalne przepisy prawne dotyczące polityki środowiskowej w obwodzie kaliningradzkim. Obejmują one, między

⁷¹ Ustawa z dnia 15 listopada 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, „Dziennik Ustaw” z 2008 roku, nr 199, poz. 1227.

⁷² Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”, „Dziennik Ustaw” z 2003 roku, nr 67, poz. 621.

innymi, „Ustawę o polityce środowiskowej w Obwodzie Kaliningradzkim”, „Kompleksowy Program Terytorialny o Planowaniu Przestrzennym i Rozwoju Obwodu Kaliningradzkiego”, „Program Ochrony Środowiska w Obwodzie Kaliningradzkim”, oraz „Strategię Rozwoju Społeczno-Ekonomicznego Obwodu Kaliningradzkiego jako Regionu Współpracy Międzynarodowej do Roku 2010”⁷³.

Z punktu widzenia problemów zogniskowanych wokół Zalewu Wiślanego, istotne jest wyjaśnienie statusu tego akwenu. Determinuje to bowiem zasady prowadzenia działalności gospodarczej, przepływu osób i towarów przez granicę, żeglugi na wodach zalewu oraz ochrony środowiska.

Problematyka prawna obszarów morskich należy do nauki międzynarodowego prawa morza i wiąże się bezpośrednio z szeregiem ważnych zagadnień. Wymienić tu można w szczególności delimitację obszarów morskich i zakres jurysdykcji państwa nadbrzeżnego, wolność żeglugi, ochronę i wykorzystanie zasobów morza, dna morskiego i znajdującego się pod nim wnętrza ziemi, ochronę środowiska morskiego przed zanieczyszczeniem, prowadzenie morskich badań naukowych itd. Międzynarodowy zasięg tej problematyki i wynikające stąd implikacje polityczne, ekonomiczne, technologiczne i militarne uzmysławiały od dawna potrzebę jej międzynarodowego ujednolicenia. Spośród aktów prawnych kodyfikujących międzynarodowe prawo morza, wymienić należy ratyfikowane przez Polskę konwencje genewskie z 1958 roku O morzu pełnym i o szelfie kontynentalnym. Doniosłe zmiany, polegające na całkowitej rewizji dotychczasowych zasad międzynarodowego prawa morza, przyniosła (konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza

⁷³ M. Bielecka, B. Chubarenko, P. Margoński, G. Różyński, *Biuletyn Projektu Lagoons. Zintegrowane zarządzanie zasobami wodnymi oraz strefą brzegową lagun europejskich w kontekście zmian klimatycznych*, „Zeszyt nr 1”, s. 3.

z 10 grudnia 1982 roku, ratyfikowana przez Polskę 6 listopada 1998⁷⁴. W ustawodawstwie wewnętrznym położenie prawne polskich obszarów morskich i pasa nadbrzeżnego reguluje ustawa z 21 marca 1991 roku o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej⁷⁵. Stosownie do art. 1 ust. 2 ustawy nie stosuje się, jeżeli umowa międzynarodowa, której Polska jest stroną, stanowi inaczej.

Zgodnie z art. 2.1 polskimi obszarami morskimi są:

- morskie wody wewnętrzne,
- morze terytorialne,
- wyłączna strefa ekonomiczna.

Status prawny wymienionych obszarów jest w istotny sposób zróżnicowany. Zarówno morskie wody wewnętrzne, jak i morze terytorialne stanowią kategorię obszarów morskich wchodzących w skład terytorium państwa polskiego. Wyłączna strefa ekonomiczna podlega jurysdykcji i prawom suwerennym Rzeczypospolitej Polskiej tylko w ograniczonym zakresie, nie będąc częścią terytorium państwowego. Poza granicami polskiej jurysdykcji znajdują się oczywiście obszary morza pełnego.

Zgodnie z art. 4 wspomnianej ustawy morskimi wodami wewnętrznymi są:

- 1) część Jeziora Nowowarpieńskiego i część Zalewu Szczecińskiego wraz ze Świną i Dziwną oraz Zalewem Kamieńskim, znajdująca się na wschód od granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec, oraz rzeka Odra pomiędzy Zalewem Szczecińskim a wodami portu Szczecin;
- 2) część Zatoki Gdańskiej zamknięta linią podstawową biegnącą od punktu o współrzędnych 54°37'36" szerokości geograficznej północnej

⁷⁴ Konwencja o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 roku, „Dziennik Ustaw” z dnia 20 maja 2002 roku, nr 59, poz. 543.

⁷⁵ Ustawa z dnia 21 marca 1991 roku o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, „Dziennik Ustaw” z 2013 roku, poz. 934 (tekst jednolity).

- i 18°49'18" długości geograficznej wschodniej (na Mierzei Helskiej) do punktu o współrzędnych 54°22'12" szerokości geograficznej północnej i 19°21'00" długości geograficznej wschodniej (na Mierzei Wiślanej);
- 3) część Zalewu Wiślanego, znajdująca się na południowy zachód od granicy państwowej między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską na tym Zalewie;
- 4) wody portów określone od strony morza linią łączącą najdalej wysunięte w morze stałe urządzenia portowe, stanowiące integralną część systemu portowego.

Zalew Wiślany (a w zasadzie jego część – jak wynika z art. 4 pkt 3 ustawy o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej) zaliczany jest do morskich wód wewnętrznych. Trzeba tutaj poczynić uwagę, iż część polska nosi nazwę Zalew Wiślany, część rosyjska zaś Kaliningradskij Zaliv. Są to nazwy oficjalne i zgodne z postanowieniami międzynarodowych konwencji traktujących o nazwach, pomocach nawigacyjnych i oznakowaniu wód morskich i używanie ich właśnie w tej formie jest obowiązkowe⁷⁶.

Morskie wody wewnętrzne (internal waters) obejmują akweny określone dokładnie w art. 4 ustawy, znajdujące się między lądem a wewnętrzną granicą morza terytorialnego. Nad tym obszarem państwo polskie sprawuje zwierzchnictwo terytorialne, tj. prawa suwerenne obejmujące władzę polegającą zarówno na wykonywaniu działań i funkcji właściwych państwu, jak i na zapobieganiu wykonywania tego typu działań ze strony innych podmiotów prawa międzynarodowego lub osób. Zwierzchnictwo terytorialne pociąga za sobą przede wszystkim podporządkowanie władzy państwowej wszystkiego, co znajduje się na morskich wodach wewnętrznych lub w ich obrębie zachodzi, Obejmuje to, między innymi, prawo określania statusu prawnego obszaru,

⁷⁶ M. i J. Kulińscy, *Zalew Wiślany – przewodnik dla żeglarzy*, wyd. III, Kartuzy 2010, s. 11.

kompetencje organów państwowych, podporządkowanie znajdujących się tam osób (zarówno własnych obywateli, jak i cudzoziemców), ustanawianie stref zamkniętych dla żeglugi i rybołówstwa ze względu na potrzeby obronności lub bezpieczeństwa państwa, swobodne dysponowanie zasobami i bogactwami naturalnymi zgodnie z interesem narodowym itd. Zwierzchnictwo terytorialne nad morskimi wodami wewnętrznymi rozciąga się na wody, przestrzeń powietrzną nad tymi wodami, dno morskie, a także na wnętrze ziemi pod nim⁷⁷.

Ponieważ Zalew Wiślany to zatoka Morza Bałtyckiego warto również przywołać definicję i status tego typu akwenu. Od dawna już uznawano, że zatoki mogą być poddane pełnej władzy państwa nadbrzeżnego. W XIX w. praktyka wielu państw, będących zwolennikami ograniczenia zasięgu władzy państwa nadbrzeżnego, przyjęła zasadę, że jeżeli odległość między brzegami przy wejściu do zatoki nie przekracza 10 mil morskich (mila morska liczy 1852 m), wody takiej zatoki są wodami wewnętrznymi. W zatokach większych tylko ich część ograniczoną 10-milową linią można uznać za wody wewnętrzne. Konwencja Genewska o morzu terytorialnym i strefie przyległej z 1958 r., jak również Konwencja prawa morza z 1982 r. stanowią: „Jeżeli odległość między punktami wytyczającymi naturalne wejście zatoki przy najdalszym odpływie nie przekracza 24 mil, linię zamykającą zatokę można wytyczyć między tymi dwoma punktami najdalszego odpływu, a wody tą linią zamknięte uważane będą za wody wewnętrzne. Jeżeli odległość między punktami wytyczającymi naturalne wejście zatoki przy najdalszym odpływie przekracza 24 mile, wytycza się linię prostą długości 24 mil poprzez zatokę w taki sposób, aby zamknąć nią jak największą powierzchnię wód, jaką da się zamknąć linią o takiej długości”. Należy jeszcze dodać, że ograniczenie szerokości wejścia do zatoki nie obowiązuje, jeżeli mamy do czynienia

⁷⁷ L. Łukaszuk, *Międzynarodowe prawo morza*, Warszawa 1997, s. 47.

z tzw. zatokami historycznymi. Albowiem nawet bardzo rozległe zatoki czy obszary przybrzeżne, nieposiadające charakterystycznego ukształtowania zatok, mogą stanowić wody wewnętrzne, jeżeli państwo nadbrzeżne ma do nich tytuł historyczny, to znaczy, jeżeli zostały one przez państwo nadbrzeżne zawłaszczone, od dawna uważane są za wody wewnętrzne, państwo nadbrzeżne wykonuje tam swoją władzę tak jak na wodach wewnętrznych i tak też traktowane są przez inne państwa. Innymi słowy, zatoki i wody historyczne nie mogłyby być traktowane jako wody wewnętrzne na podstawie powszechnych norm prawa międzynarodowego bez tytułu historycznego⁷⁸.

Państwo nadbrzeżne może określać warunki korzystania ze swoich wód wewnętrznych przez obce statki. Zwierzchnictwo terytorialne państwa nadbrzeżnego na wodach wewnętrznych nie jest ograniczone prawem nieszkodliwego przepływu obowiązującym na morzu terytorialnym. Powyższa zasada nie dotyczy szczególnego rodzaju wód wewnętrznych, jakimi są wody archipelagowi⁷⁹.

W kontekście Zalewu Wiślanego warto jeszcze dodać, że w skład wód wewnętrznych wchodzi jeszcze porty morskie. Portamiorskimi są miejsca, do których zawijają statki i gdzie odbywa się załadunek i rozładunek towarów oraz obsługa ruchu pasażerskiego. Wszystkie stałe urządzenia portowe uważane są za część wybrzeża morskiego danego państwa. Państwo nadbrzeżne może zdecydować, czy dany port będzie miał status portu otwartego dla żeglugi międzynarodowej, czy też będzie portem zamkniętym. Portami zamkniętymi są porty wojenne oraz porty przeznaczone dla krajowych statków rybackich, a także porty obsługujące tylko żeglugę kabotażową (między portami tego samego państwa). W sytuacjach szczególnie niebezpiecznych, takich

⁷⁸ *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, wyd. 13, red. W. Góralczyk, S. Sawicki, Warszawa 2009, s. 209-210.

⁷⁹ A. Łazowski, A. Zawadzka-Łojek, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2011, s. 186.

jak sztorm czy poważna awaria statku, państwo nadbrzeżne powinno zezwolić obcemu statkowi na wejście do portu zamkniętego. Status portu otwartego mają porty dostępne na jednakowych warunkach dla statków handlowych wszystkich państw. Z uwagi na potencjalne zagrożenie państwo nadbrzeżne może odmówić wejścia do portu otwartego szczególnym typom statków, np. statkom o napędzie nuklearnym. Obce okręty wojenne, jako część sił zbrojnych państwa przynależności, mogą wpłynąć do danego portu tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez władze państwa nadbrzeżnego. Polskimi portami otwartymi są: Gdańsk i Gdynia, Szczecin-Świnoujście oraz Kołobrzeg, Darłowo i Ustka. Obce statki zawijające do portu państwa nadbrzeżnego podlegają jego jurysdykcji. Zwierzchnictwo okrętowe państwa bandery, czyli państwa przynależności statku, ustępuje w tym przypadku zwierzchnictwu terytorialnemu państwa nadbrzeżnego. Jurysdykcja karna i cywilna państwa nadbrzeżnego obejmuje przede wszystkim zdarzenia, które naruszają interesy tego państwa lub jego obywateli. W każdym przypadku państwo nadbrzeżne powinno wykonywać swoje zwierzchnictwo terytorialne w sposób jak najmniej utrudniający żeglugę. Powyższe zasady nie dotyczą okrętów wojennych, którym przysługuje pełny immunitet. W sytuacji gdy załoga okrętu wojennego naruszy prawo państwa nadbrzeżnego, państwo to może zażądać, aby okręt opuścił port⁸⁰.

Kolejnym ważnym dokumentem jest rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej i Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 5 sierpnia 2013 roku w sprawie planów zagospodarowania przestrzennego polskich obszarów morskich, które reguluje następujące kwestie:

- 1) przeznaczenie obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej;

⁸⁰ Tamże,

- 2) zakazach lub ograniczeniach korzystania z tych obszarów, z uwzględnieniem wymogów ochrony przyrody;
- 3) rozmieszczeniu inwestycji celu publicznego;
- 4) kierunkach rozwoju transportu i infrastruktury technicznej;
- 5) obszarach i warunkach ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego⁸¹.

Kolejny akt prawny wpływający na możliwości i ograniczenia w zagospodarowaniu i wykorzystaniu obszaru Zalewu Wiślanego są dyrektywy dotyczące programu ochrony europejskiego dziedzictwa przyrodniczego Natura 2000.

Sieć Natura 2000 jest jedną z najistotniejszych form ochrony przyrody w kraju. Parki narodowe i rezerваты przyrody zajmują niespełna 2% powierzchni Polski, sieć Natura 2000 – 20%. Podstawą tworzenia sieci Natura 2000 są dwie Dyrektywy Unii Europejskiej – „Dyrektywa Ptasia” - o ochronie dziko żyjących ptaków – 2009/147/EC z 2009 roku (skonsolidowana wersja dyrektywy z 1979 r.)⁸² oraz „Dyrektywa Siedliskowa” – w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory - 92/43/EWG z 1992 roku⁸³.

Najważniejsze zapisy Dyrektywy Ptasiej mówią, że wszystkie ptaki i ich siedliska podlegają ochronie, a odstępstwa od tej zasady są możliwe tylko w trybie indywidualnych zezwoleń, w ściśle określonych warunkach. Dla ochrony szczególnie zagrożonych i rzadkich gatunków oraz ptaków wędrownych, wyznacza się Obszary Specjalnej Ochrony Ptaków, stanowiące część sieci Natura 2000. Podobnie w przypadku Dyrektywy Siedliskowej, dla ochrony szczególnie zagrożonych i

⁸¹ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej i Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 5 sierpnia 2013 roku, „Dziennik Ustaw” z dnia 10 września 2013 roku, poz. 1051.

⁸² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (wersja ujednolicona), Dz.U.UE L z dnia 26 stycznia 2010 r., 2010 nr 20 poz. 7.

⁸³ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U.UE L z dnia 22 lipca 1992 r., nr 206, poz. 7.

rzadkich gatunków i ekosystemów (siedlisk przyrodniczych) wyznacza się Specjalne Obszary Ochrony Siedlisk. Oba typy Obszarów to dwie niezależne części sieci Natura 2000, wyznaczone w nieco innym trybie⁸⁴.

W odróżnieniu od wszystkich innych form ochrony przyrody Obszary Natura 2000 to obszary ochrony, a nie obszary chronione. Ochronie podlega nie cały obszar, ale konkretne siedliska i gatunki w jego granicach. Jednocześnie jednak, ograniczenia oraz działania ochronne, niezbędne dla ochrony obszaru, mogą wykraczać poza jego granice. Cel sieci Natura 2000 to utrzymanie bądź odtworzenie właściwego stanu ochrony siedlisk i gatunków, dla których wyznacza się obszary. Jest to stan, w którym liczebność gatunku nie zmniejsza się, jego siedliska są odpowiedniej wielkości i jakości i są podstawy by przypuszczać, że tak będzie również w przyszłości. Podobnie w odniesieniu do siedlisk przyrodniczych, ich powierzchnia nie zmniejsza się, struktura i funkcje (w tym typowe gatunki, procesy ekologiczne, różnorodność biologiczna) są dobrze zachowane i są podstawy by przypuszczać, że nie zmieni się to w przyszłości⁸⁵.

Funkcjonowanie obszaru opiera się na trzech zasadniczych obowiązkach:

1) Obowiązek oceny: Każdy plan lub przedsięwzięcie, które potencjalnie mogłoby wpływać na obszar Natura 2000, musi być – przed wydaniem zezwolenia – ocenione pod kątem tego wpływu. Nie można zezwolić na realizację przedsięwzięcia, którego wpływ na obszar Natura 2000 byłby znacząco negatywny. Obowiązuje przy tym zasada ostrożności – wszystkie racjonalne wątpliwości muszą być interpretowane na korzyść ochrony obszaru, a przeciwko przedsięwzięciu, tj. do zezwolenia na przedsięwzięcie konieczne jest

⁸⁴ A. Jermaczek, T. Krzyśków, *Rolnictwo w obszarze Natura 2000*, Świebodzin-Olsztyn 2012, s. 1.

⁸⁵ Tamże, s. 2.

uzyskanie pewności, że znaczący negatywny wpływ jest wykluczony. Wyjątkowo, mimo znaczącego negatywnego wpływu przedsięwzięcia na obszar, można na nie zezwolić jeśli jego realizacja wynika z koniecznych przyczyn nadrzędnego interesu publicznego, nie ma możliwości zastosowania rozwiązań alternatywnych oraz zostanie zagwarantowana kompensacja przyrodnicza. Obowiązek ten wywodzi się z art. 6 Dyrektywy Siedliskowej.

2) Obowiązek zapobiegania wszelkim pogorszeniom: Organ sprawujący nadzór nad obszarem Natura 2000 obowiązany jest zapobiec wszelkim pogorszeniom stanu siedlisk i znaczącemu niepokojeniu gatunków, będących w danym obszarze przedmiotami ochrony. Dotyczy to także zapobieganiu pogorszeniom spowodowanym przez czynniki naturalne, albo pogorszeniom w wyniku legalnej, nie wymagającej szczególnych zezwoleń działalności człowieka. Obowiązek ten wywodzi się z art 6(2) Dyrektywy Siedliskowej.

3) Obowiązek proaktywnej ochrony: Należy wprowadzić specjalne środki ochronne (np. regulacje prawne, systemy umów, działania ochrony czynnej, ustanawianie i wdrażanie odpowiednich planów), gwarantujące docelowo zachowanie przedmiotów ochrony we właściwym stanie ochrony. Obowiązek ten dla obszarów siedliskowych wywodzi się z art. 6 Dyrektywy Siedliskowej, a dla obszarów ptasich – z art. 4 Dyrektywy Ptasiej.

W Polsce obowiązek oceny jest realizowany w formie postępowania administracyjnego; organem właściwym do orzekania o możliwości wystąpienia znaczącego negatywnego wpływu przedsięwzięcia na obszar, i tym samym de facto do rozstrzygania o możliwości realizacji przedsięwzięcia, jest Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska. Obowiązek zapobiegania pogorszeniom jest realizowany przez bieżące działania organów administracji i organów ochrony przyrody, w szczególności organów sprawujących nadzór nad danym obszarem. Dla wykonania obowiązku zapobiegania

pogorszeniom i obowiązku proaktywnej ochrony przewiduje się sporządzanie i ustanawianie, dla każdego obszaru Natura 2000, co najmniej raz na 10 lat tzw. planu zadań ochronnych. W razie potrzeby, dla obszaru lub jego części, może być też sporządzany i ustanawiany na 20 lat plan ochrony.

Trzeba pamiętać, że na obszarze Natura 2000 mimo wszystko może być prowadzona pewna działalność. Muszą być jednak spełnione warunki określone w ustawie o ochronie przyrody z dnia z dnia 16 kwietnia 2004 roku⁸⁶. W przypadku prowadzenia działalności gospodarczej na obszarze Natura 2000 kluczowe są w tym wypadku dwa artykuły: 33 i 34.

Art. 33 mówi, iż zabrania się podejmowania działań mogących, osobno lub w połączeniu z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności:

- 1) pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000 lub
- 2) wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, lub
- 3) pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

Z punktu widzenia prawnego należy zwrócić uwagę przede wszystkim na to, że katalog tych działań ma charakter otwarty, na co wskazuje posłużenie się w tym przepisie zwrotem "w szczególności". W związku z tym analizując w praktyce oddziaływania planu lub przedsięwzięcia, nie można ograniczać się tylko do oddziaływań wymienionych w art. 33 ust. 1, ale należy analizować również inne potencjalne źródła zagrożeń. Ponadto należy zauważyć, że do

⁸⁶ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, „Dziennik Ustaw” z 2013 roku, poz. 627.

wystąpienia negatywnego oddziaływania na cele ochrony obszaru Natura 2000 wystarczy wystąpienie chociaż jednego z oddziaływań na obiekty chronione na terenie obszaru Natura 2000⁸⁷.

Wskazując na przesłanki pozwalające organowi administracji na wydanie zezwolenia na realizację planu lub przedsięwzięcia, które może mieć negatywny wpływ na siedlisko przyrodnicze oraz gatunki roślin i zwierząt, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, kumulatywnie muszą być spełnione dwa warunki. Po pierwsze, za realizacją projektowanego lub planowanego przedsięwzięcia przemawiać musi nadrzędny interes publiczny, a w jego ramach wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym. Po drugie, musi być brak możliwych do zastosowania alternatywnych rozwiązań.

Z artykułu 34 wynika, że interes ten ma mieć status nadrzędny o charakterze społecznym lub gospodarczym. Wynika więc z tego, że nie każdy interes publiczny będzie mógł stanowić podstawę do wydania omawianego zezwolenia, ale będzie musiał mieć konkretny charakter o podłożu społecznym lub gospodarczym. Dokonując interpretacji pojęcia interesu publicznego Sąd Najwyższy stwierdził, że w państwie prawa nie ma miejsca dla sztywnego przyjmowania nadrzędności interesu ogólnego nad indywidualnym. W każdym przypadku organ administracji powinien wskazać, o jaki konkretny interes chodzi i podkreślić, że jest on na tyle ważny, że wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych⁸⁸. W literaturze przedmiotu zwraca się również uwagę na to, że „nadrzędny interes publiczny, związany z rozwojem ekonomicznym regionu oraz wzrostem zatrudnienia nie jest najwyraźniej atrybutem wyłącznie planów i przedsięwzięć podejmowanych w sferze publicznej i może zostać przez Komisję

⁸⁷ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2013, s. 262.

⁸⁸ *Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r.*, III ARN 49/93, OSN 1994, nr 9, poz. 181.

Europejską stwierdzony także w przypadku, gdy promotorem jest podmiot prywatny. Warunkiem niezbędnym jest jednak zawsze, aby korzyści z niego płynące miały faktycznie charakter ogólnospołeczny”⁸⁹.

Wszystkie te wskazane ograniczenia związane z prowadzeniem działalności na obszarze Natura 2000 ma istotne znaczenie dla rozwoju gmin położonych wokół Zalewu Wiślanego. Na terenie Zalewu znajdują się następujące obszary Natura 2000:

- 1) Zalew Wiślany i Mierzeja Wiślana (ob. siedliskowy) – kod obszaru: PLH280007
- Forma ochrony w ramach sieci Natura 2000: specjalny obszar ochrony siedlisk (Dyrektywa Siedliskowa)
- Obszar biogeograficzny: kontynentalny
- Powierzchnia: 40862,6 ha

O większych obostrzeniach prawnych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, jak i innej, należy mówić w odniesieniu do parków krajobrazowych i rezerwatów przyrody usytuowanych w bliskiej odległości Zalewu Wiślanego. W tym wypadku reżim prawny określony jest we wspomnianej ustawie o ochronie przyrody.

Jeśli chodzi o rezerваты przyrody, to obejmują one obszary zachowane w stanie naturalnym lub mało zmienionym, ekosystemy, ostoje i siedliska przyrodnicze, a także siedliska roślin, siedliska zwierząt i siedliska grzybów oraz twory i składniki przyrody nieożywionej, wyróżniające się szczególnymi wartościami przyrodniczymi, naukowymi, kulturowymi lub walorami krajobrazowymi (art. 13). Uznanie za rezerwat przyrody obszarów, o

⁸⁹ S. Urban, *Negatywne oddziaływanie planów i przedsięwzięć na sieć Natura 2000 a nadrzędny interes społeczny. Analiza pojęcia „powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego”*, w: *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, red. J. Jendroska, M. Bar, Wrocław 2008, s. 160.

których mowa wyżej następuje w drodze aktu prawa miejscowego w formie zarządzenia regionalnego dyrektora ochrony środowiska, które określa jego nazwę, położenie lub przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, cele ochrony oraz rodzaj, typ i podtyp rezerwatu przyrody, a także sprawującego nadzór nad rezerwatem.

Zgodnie z art. 15 ustawy o ochronie przyrody, w rezerwach przyrody zabrania się:

- budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody;
- chwytania lub zabijania dziko występujących zwierząt, zbierania lub niszczenia jaj, postaci młodocianych i form rozwojowych zwierząt, umyślnego płoszenia zwierząt kręgowych, zbierania poroży, niszczenia nor, gniazd, legowisk i innych schronień zwierząt oraz ich miejsc rozrodu;
- polowania, z wyjątkiem obszarów wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych ustanowionych dla rezerwatu przyrody;
- pozyskiwania, niszczenia lub umyślnego uszkodzania roślin oraz grzybów;
- użytkowania, niszczenia, umyślnego uszkodzania, zanieczyszczania i dokonywania zmian obiektów przyrodniczych, obszarów oraz zasobów, tworów i składników przyrody;
- zmiany stosunków wodnych, regulacji rzek i potoków, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody;
- pozyskiwania skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, minerałów i bursztynu;
- niszczenia gleby lub zmiany przeznaczenia i użytkowania gruntów;
- palenia ognisk i wyrobów tytoniowych oraz używania źródeł światła o otwartym płomieniu, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska;

- prowadzenia działalności wytwórczej, handlowej i rolniczej, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony;
- stosowania chemicznych i biologicznych środków ochrony roślin i nawozów;
- zbioru dziko występujących roślin i grzybów oraz ich części, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska;
- połowu ryb i innych organizmów wodnych, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony lub zadaniach ochronnych;
- ruchu pieszego, rowerowego, narciarskiego i jazdy konnej wierzchem, z wyjątkiem szlaków i tras narciarskich wyznaczonych przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska;
- wprowadzania psów na obszary objęte ochroną ścisłą i czynną, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych w planie ochrony, psów pasterskich wprowadzanych na obszary objęte ochroną czynną;
- wspinaczki, eksploracji jaskiń lub zbiorników wodnych, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska;
- ruchu pojazdów poza drogami publicznymi;
- umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną przyrody, udostępnianiem parku albo rezerwatu przyrody, edukacją ekologiczną, z wyjątkiem znaków drogowych i innych znaków związanych z ochroną bezpieczeństwa i porządku powszechnego;
- zakłócania ciszy;
- używania łodzi motorowych i innego sprzętu motorowego, uprawiania sportów wodnych i motorowych, pływania i żeglowania, z wyjątkiem akwenów lub szlaków wyznaczonych przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska;
- wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu;

- biwakowania, z wyjątkiem miejsc wyznaczonych przez regionalnego dyrektora ochrony środowiska;
- prowadzenia badań naukowych bez zgody regionalnego dyrektora ochrony środowiska;
- wprowadzania gatunków roślin, zwierząt lub grzybów, bez zgody ministra właściwego do spraw środowiska;
- wprowadzania organizmów genetycznie zmodyfikowanych;
- organizacji imprez rekreacyjno-sportowych bez zgody regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

Na terenie Zalewu Wiślanego istnieją następujące rezerваты przyrody:

1) Rezerwat „Kadyński Las”⁹⁰. Znajduje się w miejscowości Kadyny. To jeden z dwóch rezerwatów znajdujących się w obrębie Parku Krajobrazowego "Wysoczyzna Elbląska". Powstał on na powierzchni 8 ha ze względu na ochronę około 200-letniego starodrzewu bukowego i dębowego. Na terenie "Kadyńskiego Lasu" rośnie najstarszy w Polsce dąb im. J. Bażyńskiego uznany za pomnik przyrody. Runo leśne reprezentowane jest tutaj przez lilię złotogłów, widłak wroniec, czerniec gronkowy i inne ciekawe rośliny.

2) Rezerwat „Buki Wysoczyzny Elbląskiej”⁹¹. To drugi rezerwat leśny na terenie Parku Krajobrazowego "Wysoczyzna Elbląska". Zajmuje on powierzchnię 94 ha urozmaiconą szeregiem malowniczych wąwozów, których dno porasta około 100-letnia buczyna z udziałem zespołu dębowo-grabowego oraz wiązu i świerka. Rezerwat tworzy się w celu zachowania ze względów naukowych i dydaktycznych fragmentu buczyny pomorskiej z kostrzewą leśną (*Festuca silvatica*) i perłówką jednokwiatową (*Nelica uniflora*) oraz fragmentu zespołu Querceto-

⁹⁰ Zarządzenie Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 27 października 1972 roku w sprawie uznania za rezerваты przyrody, „Monitor Polski” z 1972 roku, nr 53, poz. 28.

⁹¹ Zarządzenie Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 12 grudnia 1961 r. w sprawie uznania za rezerwat przyrody, „Monitor Polski” z 1962, nr 2, poz. 8.

Carpinetum medioeuropeum z czosnkiem niedźwiedzim (*Allium ursinum*) i żebrowcem górskim (*Pleurospermum austriacum*).

3) Rezerwat „Pióropusznikoway Jar”⁹². Położony w miejscowości Rychnowy. Zajmuje on powierzchnię 38 ha na terenie Wysoczyzny Elbląskiej, ale poza Parkiem Krajobrazowym. Położony jest w dnie malowniczej doliny Lisiego Parowu i porasta go las jesionowo-wiązowy. W podszyciu króluje tu, objęty ochroną gatunek paproci, pióropusznik strusi. Rezerwat tworzy się w celu zachowania ze względów naukowych i dydaktycznych malowniczego fragmentu lasu mieszanego i łęgowego z udziałem pióropusznika strusiego (*Matteucia struthiopteris*).

4) Rezerwat „Jezioro Družno”⁹³. Ten ornitologiczny rezerwat przyrody o powierzchni 3.022 ha, położony w gminie Elbląg na Żuławach, zasługuje na szczególną uwagę. Spełnia on warunki międzynarodowej Konwencji z Ramsar i został utworzony w celu ochrony ptactwa wodno-błotnego. Wyróżniono tu ponad 100 gatunków ptaków gniazdujących. Należą do nich m.in.: perkozy, kaczki, błotniak stawowy, myszołów, gołębiarz, mewa śmieszka. Znaczna część tafli wody pokryta jest przez nimfoidy, do których należą: grązel żółty, grzybień biały, grzybieńczyk wodny. Tworzą one zwarte pokrywy o powierzchni często przekraczającej 1.000 m². Przez Jezioro Družno prowadzi tor wodny Kanału Elbląskiego. 4 listopada 2005 roku wydano rozporządzenie w sprawie ustanowienia planu ochrony dla rezerwatu przyrody „Jezioro Družno”⁹⁴. Dokument ten wprowadził następujące cele:

- przestrzeganie zakazów obowiązujących w rezerwacie;
- utrzymanie aktualnych warunków siedliskowych, w tym zachowanie naturalnego procesu zarastania jeziora przez utrzymanie naturalnego poziomu lustra wody oraz zahamowanie tempa procesu eutrofizacji;

⁹² Zarządzenie Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 28 lipca 1962 r. w sprawie uznania za rezerwat przyrody, „Monitor Polski” z 1962 roku, nr 70, poz. 327.

⁹³ Zarządzenie Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 grudnia 1966 r. w sprawie uznania za rezerwat przyrody, „Monitor Polski” z 1967 roku, nr 5, poz. 26

⁹⁴

- stworzenie dogodnych warunków do gniazdowania ptaków śpiewających i ptaków wodnych (gągoł, nurogęs) poprzez rozwieszenie budek lęgowych;
- zachowanie występujących zbiorowisk roślinnych (wodnych i lądowych) charakteryzujących się wysokim stopniem naturalności;
- regenerację zbiorowisk łąkowo-pastwiskowych oraz niektórych typów szuwarów turzycowych przez umiarkowany wypas i koszenie powierzchni, które w przeszłości w ten sposób wykorzystywano.

Działania ochronne na obszarze ochrony czynnej obejmują:

- 1) w zakresie ochrony ptaków:
 - a) roboty związane z usuwaniem drzew lub ich części wchodzących na teren kanałów - torów wodnych
 - b) niezbędne prace hydrotechniczne (pogłębianie toru wodnego, przyujściowych odcinków rzek i kanałów)
 - c) prędkość poruszania się wszelkich jednostek pływających w obrębie toru wodnego rezerwatu nie może przekraczać 15 km/h;
- 2) w zakresie regulacji populacji gatunków ryb:
 - a) połowy ryb sprzętem ciągnionym dopuszcza się tylko w sezonie późnojesiennym i zimowym,
 - b) w okresie od 1 kwietnia do 31 sierpnia każdego roku narzędzia połowowe nie powinny być stawiane w odległości mniejszej niż 100 m od kolonii lęgowych ptaków,
 - c) w okresie od 1 września do 15 listopada każdego roku z połowów wyłączona zostaje południowa część jeziora (od umownej linii łączącej ujście rzeki Wąskiej z ujściem kanału "na Rysia") ze względu na duże w tym miejscu i czasie koncentracje ptaków wędrownych;
 - d) dopuszcza się amatorski połów ryb w miejscach,
- 3) w zakresie ochrony zwierząt (z wyjątkiem ryb) dopuszcza się redukcję gatunków, które poprzez kopanie nor i tuneli w wałach mogłyby zagrażać bezpieczeństwu przeciwpowodziowemu;
- 4) w zakresie ochrony niektórych zbiorowisk roślinnych:

a) koszenie trzciny w rejonie Wężyny (między ujściem Wąskiej, Karolewki oraz Elszki) i koło ujścia Marwickiej Młynówki można wykonywać od stycznia do końca lutego każdego roku metodą kulis o szerokości do 100 m, z pozostawieniem pasów pomiędzy nimi o szerokości 300 m,

b) w rejonie wsi Wężina dopuszcza się umiarkowany (ekstensywny) wypas i koszenie traw, co pozwoli na regenerację zbiorowisk łąkowo-pastwiskowych oraz niektórych typów szuwarów turzycowych wraz z bogactwem typowych dla nich gatunków, obecnie stopniowo zanikających na tym terenie;

5) w zakresie ochrony gatunkowej roślin nie dopuszcza się do uszkodzania i wyrywania z dna kłaczy gatunków chronionych, przede wszystkim grzybieńczyka wodnego (*Nymphoides peltata*), a także grzybienia białego (*Nymphaea alba*) i grążela żółtego (*Nuphar luteum*).

Co najistotniejsze z punktu widzenia możliwości prowadzenia działalności gospodarczej czy turystycznej, na obszarze rezerwatu nie dopuszcza się do prowadzenia działalności wytwórczej i handlowej, z wyjątkiem pozyskania trzciny oraz rolniczej, z wyjątkiem zadań określonych wyżej oraz gospodarki rybackiej prowadzonej zgodnie z zasadami wspomnianymi wyżej.

5) Rezerwat „Zatoka Elbląska”⁹⁵. To kolejny rezerwat ornitologiczny spełniający kryteria Konwencji z Ramsar. Obejmuje on obszar 639 ha⁹⁶ w Nowakowie i Jagodnie (gminy Elbląg i Tolkmicko). Ze względu na dogodne warunki gniazdowania osiedliły się tu liczne gatunki ptaków wodnoblotnych. Obejmuje obszar wód Zalewu Wiślanego u ujścia rzeki Elbląg oraz fragmentu „Złotej Wyspy”, położony w województwie

⁹⁵ Zarządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, z dnia 9 października 1991 r. w sprawie uznania za rezerваты przyrody, „Monitor Polski” z 1991 roku, nr 38, poz. 273.

⁹⁶ Zarządzenie Nr 11 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie rezerwatu przyrody „Zatoka Elbląska”, „Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego” z 2009 roku, nr 59, poz. 921.

warmińsko-mazurskim. Celem ochrony jest zachowanie bogatej i zróżnicowanej fauny ptaków wodno-błotnych oraz ich siedlisk.

6) Rezerwat „Kąty Rybackie”⁹⁷. Został on utworzony w 1957 roku na powierzchni 14 ha (gmina Sztutowo). Jest to rezerwat ornitologiczny powołany w celu ochrony miejsc lęgowych kormorana czarnego i czapli siwej. Ochrona kormorana czarnego wpłynęła na szybki wzrost jego populacji.

7) Rezerwat „Buki Mierzei Wiślanej”⁹⁸. Utworzony został w 1962 roku w Przebrnie na powierzchni 7 ha w celu ochrony naturalnego stanowiska 150-letniego buka.

8) Rezerwat „Mewia Łacha”⁹⁹. Utworzony w Mikoszewie (gmina Stegna) w celu ochrony kolonii lęgowych rybitwy. Występują tu także: czapla siwa, bocian czarny, żuraw, mewy, kolonie ptaków siewkowych i blaszkodziobych. Obszar stożka ujściowego Wisły o powierzchni 150,46 ha oraz okresowo wyłaniających się piaszczystych ławic na przedłużeniu osi nurtu rzeki. Celem ochrony jest zachowanie, ze względów dydaktycznych i naukowych, kolonii lęgowych rzadkich gatunków rybitw, miejsc lęgowych odpoczynku i żerowania ptaków siewkowatych i blaszkodziobych oraz krajobrazu stożka ujściowego Wisły¹⁰⁰.

Zgodnie z art. 16 ustawy o ochronie przyrody, park krajobrazowy obejmuje obszar chroniony ze względu na wartości przyrodnicze, historyczne i kulturowe oraz walory krajobrazowe w celu zachowania,

⁹⁷ Zarządzenie Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 28 września 1957 r. w sprawie uznania za rezerwat przyrody, „Monitor Polski” z 1957 roku, nr 85, poz. 512.

⁹⁸ Zarządzenie Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 15 maja 1962 r. w sprawie uznania za rezerwat przyrody, „Monitor Polski” z 1962, nr 50, poz. 245

⁹⁹ Zarządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, z dnia 9 października 1991 r. w sprawie uznania za rezerwat przyrody, „Monitor Polski” z 1991 roku, nr 38, poz. 273.

¹⁰⁰ A. Talaga, H. Kruk, J. Celej, M. Oliwiecki, *Spotkania z przyrodą. Informator edukacyjno-przyrodniczy. Poznawanie chronionych zasobów przyrodniczych na Zalewie Wiślanym i obszarach nadzalewowych Rzeczypospolitej Polskiej i Federacji Rosyjskiej*, Elbląg 2003, s. 36-37

popularyzacji tych wartości w warunkach zrównoważonego rozwoju. Utworzenie parku krajobrazowego lub powiększenie jego obszaru następuje w drodze uchwały sejmiku województwa, która określa jego nazwę, obszar, przebieg granicy i otulinę, jeżeli została wyznaczona, szczególne cele ochrony oraz zakazy właściwe dla danego parku krajobrazowego lub jego części.

W obszarze Zalewu Wiślanego istnieją następujące parki krajobrazowe:

1) Park Krajobrazowy Wysoczyzna Elbląska¹⁰¹. Jego powierzchnia wynosi 13.732 ha. Rzadkie połączenie krajobrazu morskiego z krajobrazem wysoczyznowym nadaje temu skrawkowi ziemi szczególnego uroku. Zbocza Wysoczyzny wznoszą się na wysokość od 60 do 100 m, a najwyższy punkt znajduje się w okolicach wsi Milejewo (197 m n.p.m.). Jest tu wiele jarów i wąwozów o głębokości dochodzącej nawet do 60 m. Można spotkać tu potoki przypominające górskie strumyki, nadające parkowi charakter obszarów górzystych. Rosną tu także typowo górskie rośliny: czosnek niedźwiedzi, żywiec cebulkowy, skrzyp olbrzymi, pióropusznik strusi i inne. Krajobraz Parku urozmaicają liczne zabytki architektury, a z punktów widokowych można podziwiać piękne krajobrazy między innymi Zalewu Wiślanego, Żuław i Mierzei Wiślanej¹⁰².

Na terenie Parku obowiązują następujące zakazy:

- realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu art. 51 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627, z późn. zm.);
- umyślnego zabijania dziko występujących zwierząt, niszczenia ich nor, legowisk, innych schronień i miejsc rozrodu oraz tarlisk i złożonej

¹⁰¹ Rozporządzenie Nr 8 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 26 stycznia 2006 r. w sprawie Parku Krajobrazowego Wysoczyzny Elbląskiej, „Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego” z 2006 roku, nr 20, poz. 505.

¹⁰² M. Tomaszewski, K. Mieczkowski, *Kraina Zalewu Wiślanego. Vademecum Turysty. Turystyka przyrodniczo-kulturowa*, Elbląg 2009, s. 18-21.

ikry, z wyjątkiem amatorskiego połowu ryb oraz wykonywania czynności w ramach racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej, rybackiej i łowieckiej;

- likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, jeżeli nie wynikają z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej lub zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych;

- pozyskiwania do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, a także minerałów i bursztynu;

- wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztormowym, przeciwpowodziowym lub przeciwoświsiskowym lub budową, odbudową, utrzymaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych;

- dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody lub racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej, wodnej lub rybackiej;

- budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej;

- lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od krawędzi brzegów klifowych oraz w pasie technicznym brzegu morskiego;

- likwidowania, zasypywania i przekształcania zbiorników wodnych, starorzeczy oraz obszarów wodno-błotnych;

- wylewania gnojowicy, z wyjątkiem nawożenia własnych gruntów rolnych;

- prowadzenia chowu i hodowli zwierząt metodą bezściółkową;

- utrzymywania otwartych rowów ściekowych i zbiorników ściekowych;

- organizowania rajdów motorowych i samochodowych¹⁰³.

2) Park Krajobrazowy Mierzeja Wiślana¹⁰⁴. Został utworzony w 1985 roku i obejmuje część Mierzei od Sztutowa do granicy państwowej z Federacją Rosyjską. Jego powierzchnia wynosząca 4.410 ha w 75% zajęta jest przez lasy. Położony na terenie województwa pomorskiego w gminie Sztutowo (powiat nowodworski) oraz w mieście Krynica Morska (powiat nowodworski). Na atrakcyjność Parku wpłynęło występowanie wzniesień wydmowych o nieregularnych kształtach. Najwyższa wydma - Wielbłądzi Grzbiet - położona na wschód od Krynicy Morskiej wznosi się na wysokość 49 m. Do niewątpliwych atrakcji turystycznych należy czynny klif w okolicy Piasków. Dawniej Mierzeja Wiślana porośnięta była lasem liściastym (olcha, lipa, dąb, klon). Wskutek prowadzenia niekontrolowanego wyrębu nastąpiło wylesienie terenu. Taka sytuacja sprzyjała przemieszczaniu się wydm, które wędrowały w kierunku Zalewu Wiślanego i zasypywały osady. Aby temu zapobiec sadzono rośliny wydmowe, a następnie drzewa, głównie sosny, jako najlepiej przyjmujące się na piaszczystym gruncie i to właśnie sosna (z domieszką buka, dębu, olszy i brzozy) króluje obecnie na Mierzei. Na terenie tego Parku Krajobrazowego znajdują się dwa rezerваты przyrody: Kąty Rybackie i Buki Mierzei Wiślanej. Walory tej ziemi są znane i wykorzystywane od dawna do celów leczniczo-wypoczynkowych.

Na terenie Parku obowiązują następujące zakazy:

Na terenie Parku wprowadza się następujące zakazy:

- realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 października 2008

¹⁰³ W sprawie planu ochrony zob.: *Rozporządzenie Nr 1 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 31 stycznia 2007 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Parku Krajobrazowego Wysoczyzny Elbląskiej*, „Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego” z 2007 roku, nr 16, poz. 344.

¹⁰⁴ *Uchwała Nr 148/VII/11 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie Parku Krajobrazowego „Mierzeja Wiślana”*, „Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego” z 2011 roku, nr 66, poz. 1463.

r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 i Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 340 i Nr 84, poz. 700);

- umyślnego zabijania dziko występujących zwierząt, niszczenia ich nor, legowisk, innych schronień i miejsc rozrodu oraz tarlisk i złożonej ikry, z wyjątkiem amatorskiego połowu ryb oraz wykonywania czynności w ramach racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej, rybackiej i łowieckiej;

- likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, jeżeli nie wynikają z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej lub zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych;

- pozyskiwania do celów gospodarczych skał, w tym torfu, oraz skamieniałości, w tym kopalnych szczątków roślin i zwierząt, a także minerałów i bursztynu;

- wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwsztormowym, przeciwpowodziowym lub przeciwsuwiskowym lub budową, odbudową, utrzymaniem, remontem lub naprawą urządzeń wodnych;

- dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody lub racjonalnej gospodarce rolnej, leśnej, wodnej lub rybackiej;

- budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem obiektów służących turystyce wodnej, gospodarce wodnej lub rybackiej;

- lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 200 m od krawędzi brzegów klifowych oraz w pasie technicznym brzegu morskiego;

- likwidowania, zasypywania i przekształcania zbiorników wodnych, starorzeczy oraz obszarów wodno-błotnych;
- wylewania gnojowicy, z wyjątkiem nawożenia własnych gruntów rolnych;
- prowadzenia chowu i hodowli zwierząt metodą bezściółkową;
- utrzymywania otwartych rowów ściekowych i zbiorników ściekowych;
- organizowania rajdów motorowych i samochodowych.

W kontekście współpracy transgranicznej z Federacją Rosyjską podstawowe znaczenie ma *Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy* z dnia 22 maja 1992 roku¹⁰⁵ oraz *Porozumienie między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy północno-wschodnich województw Rzeczypospolitej Polskiej i Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej* podpisane 22 maja 1992 roku. gdzie strony zobowiązały się rozszerzyć przewozy morskie i śródlądowe między portami polskimi a portami Obwodu Kaliningradzkiego (art. 8) oraz realizować programy dotyczące ochrony środowiska na terenach przygranicznych, a także gospodarki wodnej na powierzchniowych i podziemnych wodach granicznych, włączając w to Zalew Wiślany (art. 13)¹⁰⁶.

Przez wiele lat Polska nie mogła dogadać się z Rosją w sprawie żeglugi przez Zalew Wiślany. Chodziło o Zatokę Piławską, która jest jedyną drogą z Zalewu Wiślanego na Bałtyk (co jest szczególnie ważne dla rozwoju Elbląga). Co prawda zalew w większości należy do Polski, ale końcówka odcinającej go od morza Mierzei Wiślanej – do Rosji. Rosjanie utrzymywali, że umowa, na której podstawie polskie statki

¹⁰⁵ *Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Moskwie dnia 22 maja 1992 roku*, „Dziennik Ustaw” z 1993 roku, nr 61, poz. 291.

¹⁰⁶ *Porozumienie między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy północno-wschodnich województw Rzeczypospolitej Polskiej i Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej*, sporządzone w Moskwie dnia 22 maja 1992 r.,

mogły korzystać z ich wód terytorialnych w rejonie Kaliningradu, jest już nieważna. To dlatego, że podpisywali ją jeszcze za czasów Stalina w 1946 roku z bratnim krajem socjalistycznym. Tymczasem teraz Polska jest w UE i braterstwo nie wchodzi w grę. O tym jak patowa jest sytuacja świadczy pomysł przeprowadzenia kanału przez Mierzeję Wiślaną¹⁰⁷. Już na początku lat 90. dostrzegano, że Elbląg jest musi być żywotnie zainteresowany w uzyskaniu normalnego połączenia drogą wodną przez Zalew Wiślany i Cieśninę Piławską z Morzem Bałtyckim¹⁰⁸.

Problem żeglugi przez Zalew Wiślany stanowi kolejną istotną kwestię prawną istotną z punktu widzenia bezpieczeństwa oraz rozwoju gospodarczego całego obszaru nadzalewowego.

W sprawach bezpieczeństwa żeglowania na obszarze Zalewu Wiślanego zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 roku o bezpieczeństwie morskim¹⁰⁹. W art. 83 określono, iż w sprawach dotyczących ruchu statków na morzu terytorialnym stosuje się przepisy ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej oraz postanowienia Konwencji o zapobieganiu zderzeniom. Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki morskiej określają, w drodze rozporządzenia, zakres stosowania międzynarodowych przepisów o zapobieganiu zderzeniom na morzu do jednostek pływających Marynarki Wojennej, Straży Granicznej i Policji, mając na celu bezpieczne uprawianie żeglugi przez te jednostki pływające. W art. 84 zapisano, że ruch statków na morskich wodach wewnętrznych oraz korzystanie z portów morskich, red, kotwiczowisk i torów wodnych oraz

¹⁰⁷ M. Schwarzbürger, *Granice niezgody*, „Polska Zbrojna”, 2009, nr 30, s. 50.

¹⁰⁸ M. Rościszewski, *Polska granica wschodnia*, Geopolitical Studies vol. 1, Warszawa 1997, s. 62.

¹⁰⁹ *Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 roku o bezpieczeństwie morskim*, „Dziennik Ustaw” z dnia 24 października 2011 roku, nr 228, poz. 1368.

urządzeń infrastruktury portowej i infrastruktury zapewniającej dostęp do portów odbywa się z zachowaniem wymagań bezpieczeństwa morskiego. Wymagania bezpieczeństwa morskiego określone zostały w drodze zarządzenia Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 20 lutego 2013 roku¹¹⁰. W zarządzeniu tym określone zostały w szczególności sprawy dotyczące:

- 1) bezpieczeństwa ruchu statków;
- 2) korzystania z usług portowych mających znaczenie dla bezpieczeństwa morskiego;
- 3) utrzymania porządku w portach.

Przepisy określone w zarządzeniu stosuje się również do przystani morskich.

W zarządzeniu tym wskazano m.in., że wszystkie osoby korzystające z portów i ich urządzeń obowiązane są do zachowania porządku, przedsięwzięcia środków ostrożności dla zachowania bezpieczeństwa w porcie i uniknięcia szkód w urządzeniach portowych, szkód wzajemnych oraz szkód w środowisku naturalnym. W zarządzeniu uregulowano również następujące kwestie:

- światła, znaki dzienne, sygnały dźwiękowe i zasady ruchu statków;
- pilotaż portowy i trasowy;
- zasady holowania;
- zasady cumowania;
- porządek postoju statków. Zgłoszenie przybycia i wyjścia statków;
- ratownictwo statków;
- przeładunek i składowanie;

¹¹⁰ Zarządzenie Nr 5 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 20 lutego 2013 roku *Przepisy portowe*, „Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego” z dnia 7 marca 2013 roku, poz. 1314.

- utrzymanie porządku i ochrona środowiska (zwłaszcza takie kwestie jak dostęp do

portowych urządzeń odbioru odpadów w miejscu postoju statku, utrzymanie czystości i porządku na obszarach portów morskich, odpowiedzialności za zanieczyszczenia wód, terenów, obiektów i innych urządzeń portowych,

- katalog zabronionych zachowań na obszarze portu (np. zakaz usuwania i uszkodzania urządzeń oznakowania nawigacyjnego oraz tablic i znaków ostrzegawczych; zakrywania i tarasowania urządzeń cumowniczych, hydrantów, połączeń telefonicznych i elektrycznych oraz zasłaniania znaków ostrzegawczych; spłukiwania nadbudówek i pokładów statków; chodzenia lub jeżdżenia po lodzie; przebywania osób w stanie nietrzeźwości; kąpieli i nurkowania; przewożenia pasażerów statkami, jeżeli dokument bezpieczeństwa statku takiego przewozu nie przewiduje)

- Dodatkowo bez zgody Kapitana Portu zabrania się:

- 1) zatapiania doków;
- 2) wodowania statków;
- 3) dostawiania statku do burty statku stojącego przy nabrzeżu;
- 4) wypompowywania balastów;
- 5) wydobywania piasku, żwiru, kamieni i lodu;
- 6) wydobywania przedmiotów zatopionych;
- 7) rozpinania lub suszenia sieci rybackich;
- 8) łowienia ryb;
- 9) urządzania imprez sportowych oraz rozrywkowych na wodzie;
- 10) uprawiania sportu wioślarskiego i kajakarskiego w miejscach do tego nie przeznaczonych;
- 11) opuszczania na wodę łodzi ze statków;

- 12) piaskowania, skrobania lub malowania zewnętrznej części kadłuba statku bez właściwego zabezpieczenia tych prac w aspekcie ochrony środowiska;
- 13) pozostawiania urządzeń przeładunkowych wystających na wodę poza obrys statku;
- 14) wyjścia w próby morskie statków nowo wybudowanych lub po remoncie stoczniowym;
- 15) prowadzenia działalności reklamowej oraz innej działalności, nie związanej z normalną eksploatacją portu, na wodach w obszarze odpowiedzialności kapitanatu.

W rozdz. III zawarte zostały przepisy dodatkowe dla portu Elbląg i portów Zalewu Wiślanego. W przepisach tych zawarto ograniczenie, że wielkość statków wchodzących do portu Elbląg nie może przekraczać 85 m długości i 2 m zanurzenia. Trzeba pamiętać, że podana wielkość zanurzenia odnosi się do średniego stanu wody i może ulec czasowym ograniczeniom, a Kapitan Portu, w przypadkach nie zagrażających bezpieczeństwu, może zezwolić na wejście do portu statkom o większych parametrach.

Po drugie, statki powinny poruszać się z szybkością bezpieczną, nie większą niż:

- 1) na rzece Elbląg od prawego światła wejściowego /latarnia zielona/, do mijanki Batorowo (6,0 km) - 4 węzły;
- 2) na pozostałym odcinku rzeki do 17,0 km
 - a) statki obsługi portowej - 4 węzły,
 - b) inne statki i zespoły holownicze - 3 węzły.

Istnieją jednak dwa wyjątki od tych zasad: ograniczenia szybkości nie mają zastosowania do statków służby państwowej w czasie wykonywania zadań statutowych oraz kapitanat portu może zezwolić statkom na przekroczenie wspomnianej szybkości, jeżeli jest to konieczne dla wykonania prawidłowych manewrów lub jeżeli taka konieczność wynika ze szczególnych właściwości technicznych statku.

Pozostałe przepisy określają zasady związane z wejściem na rzekę Elbląg oraz zasadach meldowania. Trzeba pamiętać, że żegluga na rzece Elbląg (od PGW do Jeziora Dróżno) jest dopuszczalna wyłącznie w porze dziennej. Maksymalna ilość jednostek wchodzących lub wychodzących w konwoju - dwie. W szczególnych przypadkach Kapitan Portu w zależności od warunków pogodowych i sytuacji żeglugowych (siła i kierunek wiatru, stan wody, wielkości i zdolności manewrowe jednostki) może zmienić tę ilość. Odmienne zasady dotyczą statków pilotowych i holowników wykonujących czynności związane z wprowadzeniem i wyprowadzeniem statków oraz statków sportowych.

Pozostałe przepisy dotyczą miejsc mijania statków wchodzących i wychodzących na rzece Elbląg, zasad cumowania oraz obowiązku korzystania z usług pilota. Dodatkowo statki wchodzące/wychodzące do/z portu Elbląg o długości powyżej 70 m obowiązane są korzystać z pomocy holownika.

W kwestii ochrony środowiska na Zalewie Wiślanym wskazać należy na Umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy w zwalczaniu zanieczyszczeń morza olejami i innymi szkodliwymi substancjami na obszarze Morza Bałtyckiego, włączając Zalew Wiślany/Kaliningradzki, podpisaną w Warszawie dnia 6 grudnia 2010 roku¹¹¹. Rada Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej zatwierdziła tę umowę dnia 26 kwietnia 2011 roku, a weszła ona w życie z dniem 20 maja 2011 r. Umowa zakłada, że w przypadku sytuacji powodującej zanieczyszczenie Morza Bałtyckiego lub ryzyka jego wystąpienia niezwłocznie podjęte zostaną efektywne środki w celu organizacji i koordynacji działań dla

¹¹¹ *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy w zwalczaniu zanieczyszczeń morza olejami i innymi szkodliwymi substancjami na obszarze Morza Bałtyckiego, włączając Zalew Wiślany/Kaliningradzki*, podpisana w Warszawie dnia 6 grudnia 2010 roku, „Monitor Polski” 2013, poz.

zapobieżenia i zwalczania zanieczyszczeń. Strefami odpowiedzialności państw są wody Morza Bałtyckiego, które stanowią wewnętrzne wody morskie, morze terytorialne państwa odpowiedniej strony oraz obszar morski poza granicami morza terytorialnego, na terenie którego państwo strony realizuje swoje prawa suwerenne i jurysdykcję w zgodzie z prawem międzynarodowym. Za strefę odpowiedzialności Federacji Rosyjskiej uznaje się jedynie wewnętrzne wody morskie, morze terytorialne oraz obszar morski poza granicami morza terytorialnego Federacji Rosyjskiej, na terenie którego realizuje ona swoje prawa suwerenne i jurysdykcję w zgodzie z prawem międzynarodowym, który przylega do wybrzeża Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej. Granica strefy odpowiedzialności państw przebiega po linii rozgraniczenia obszarów morskich pomiędzy Rzeczpospolitą Polską i Federacją Rosyjską¹¹².

Kolejny problem natury prawnej, to kwestia żeglugi przez Cieśninę Piławską. Żeby zrozumieć zawłość tej kwestii, należy sięgnąć w przeszłość.

17 lipca 1945 r. rozpoczęła się w Poczdamie ostatnia konferencja Wielkiej Trójki. Głównym celem konferencji było ustalenie wspólnego stanowiska w sprawie przyszłości zwyciężonych Niemiec oraz innych państw oraz określenie zasad porządku międzynarodowego w Europie po II wojnie światowej. Polskie stanowisko dotyczące m.in. podziału Prus Wschodnich zareprezentowali przedstawiciele Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej RP (przewodniczącym delegacji był Bolesław Bierut), które było zbieżne z tym wyrażonym we wspomnianym już porozumieniu PKWN-u z rządem ZSRR.

Z czternastu części uchwał, jakie zostały ogłoszone 2 sierpnia 1945 r., część VI została zatytułowana „Miasto Königsberg i przylegający do niego obszar”. Postanowiono, że ZSRR otrzyma

¹¹² Tamże.

północną część Prus Wschodnich „(...) pod warunkiem zbadania przez rzeczoznawców dokładnej granicy”, a ostateczny przebieg granic zostanie uzgodniony na przyszłej konferencji pokojowej. Królewiec z obszarem przyległym zajmował jedną trzecią terytorium Prus Wschodnich (12 z 41 okręgów). Powierzchnia ta wynosiła 15,1 tys. km², o takie terytorium powiększył się Związek Radziecki. Pozostałe dwie trzecie Prus Wschodnich przypadły Polsce. Tymczasowej delimitacji miały dokonać oba zainteresowane państwa, co – uwzględniając ówczesną sytuację polityczną – oznaczało *de facto* oddanie jej Związkowi Radzieckiemu.

Na początku sierpnia 1945 r. odbyły się w Moskwie zapowiedziane w postanowieniach poczdamskich rozmowy w sprawie polsko-radzieckiej umowy o wspólnej granicy, która miała zastąpić tymczasowe porozumienie z 26 lipca 1944 r. W trakcie spotkania dyskutowano również nad przebiegiem granicy przez Prusy Wschodnie. Propozycje strony polskiej dotyczyły kilku zagadnień: po pierwsze, zażądano, aby Kanał Mazurski¹¹³ został włączony do systemu sieci wodnej państwa polskiego, po drugie, postulowano zapewnienie swobody żeglugi przez Cieśninę Piławską statków polskich i obcych wpływających do portu Elbląg, po trzecie, wystąpiono o przekazanie Polsce dwóch węzłów kolejowych: Iławka (niem. Preussische Eylau, obecnie Bagrationowsk) oraz Gierdaw (niem. Gerdauen, obecnie Żelaznodorożnyj) – miast położonych na samej granicy.

Ostatecznym efektem spotkań było podpisanie 16 sierpnia 1945 r. umowy o polsko-sowieckiej granicy państwowej. Warto zauważyć, że

¹¹³ Kanał Mazurski miał na celu połączenie Wielkich Jezior Mazurskich z rzeką Łyną i poprzez rzekę Pregolę stworzenie drogi żeglownej do Bałtyku. Koncepcja wybudowania kanału narodziła się już w roku latach 1862-1864. Budowę kanału rozpoczęto jednak dopiero w 1911 r., lecz wybuch wojny w 1914 r. przerwał prace, następnie wznowiono je dopiero w 1934 r. Ostatecznie budowę przerwano w 1942 r. i już nie wznowiono. W momencie przerwania prac budowlanych cały kanał był napełniony wodą. Po zakończeniu wojny i wkroczeniu wojsk Armii Czerwonej na teren Prus Wschodnich nastąpiła grabież i wywóz ocalałych urzędów. Długość kanału wynosi 50,4 km, w tym (obecnie) 20,2 km znajduje się na terytorium Polski.

opis linii granicznej zawarty w umowie nie różnił się od tego, jaki został sprecyzowany w tajnym porozumieniu z 26 lipca 1944 r., czyli *de facto* przez J. Stalina. Nowa umowa była jedynie potrzebna przywódcy ZSRR, któremu bardzo zależało na uzyskaniu legitymizacji ze strony nowych konstytucyjnych władz Rzeczypospolitej Polskiej. Odcinek granicy między Polską a Związkiem Sowieckim na terenie Prus Wschodnich, aż do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia kwestii terytorialnych w Europie na konferencji pokojowej, został określony w artykule trzecim wzdłuż linii od punktu na wschodnim wybrzeżu Zatoki Gdańskiej w kierunku wschodnim na północ od miasta Braniewo i Gołdap do zbiegu z linią graniczną określoną w artykule drugim¹¹⁴. Ponadto, artykuł drugi przewidywał powołanie polsko-radzieckiej komisji mieszanej, która miała przeprowadzić delimitację granicy.

Ciekawe w tym miejscu będzie przywołanie spostrzeżeń prawnika Tadeusza Jasudowicza, który zauważył, że umowie nie ma w ogóle wzmianki o Zalewie Wiślanym. Twierdził on, że jeśli połączyć to z faktem, że opis zachodniej granicy Polski rozpoczyna się również „od Morza Bałtyckiego” i że dopiero później przypomniano o potrzebie rozgraniczenia obszarów morskich, to można by powiedzieć, że sama umowa poczdamska wraz z rokowaniami prowadzącymi do jej zawarcia potwierdza „lądowy charakter” czynionych w niej ustaleń granicznych. Ta „lądowa optyka” znajduje poniekąd pośrednie potwierdzenie w niesprecyzowaniu przebiegu granicy na rzekach, gdyż w odniesieniu do rzek granicznych poprzestano na formule „wzdłuż rzeki”. Można zatem przyjąć, że nie mieściło się ani w literze, ani nawet w duchu umowy

¹¹⁴ Artykuł trzeci został zredagowany następująco: „Aż do ostatecznego rozstrzygnięcia zagadnień terytorialnych przy uregulowaniu pokojowym część granicy polsko-radzieckiej, przylegająca do Morza Bałtyckiego, zgodnie z decyzją Konferencji Berlińskiej będzie przebiegała wzdłuż linii od punktu na wschodnim wybrzeżu Zatoki Gdańskiej – ku wschodowi i na północ od miasta Braunsberg (Braniewo – Goldape (Gołdap) do punktu, w którym ta linia zbiega się z linią graniczną opisaną w artykule drugim niniejszej umowy”, *Umowa między Rzeczpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko-radzieckiej granicy państwowej z dnia 26 kwietnia 1947 r.*, Dziennik Ustaw 1947, nr 35, poz. 167.

poczdamskiej przesądzenie rozgraniczenia obszarów wodnych, w tym także Zalewu Wiślanego. Mając powyższe na względzie, można zapewne twierdzić, iż przez „punkt na wschodnim brzegu Zatoki Gdańskiej” rozumiano w istocie punkt na wschodnim brzegu Zalewu Wiślanego, czyli Zatoki Gdańskiej sensu largo jako obejmującej także Zalew. Logikę takiego rozumowania potwierdza dalszy opis: „[...] w kierunku wschodnim na północ od linii Braniewo”, bez jakiegokolwiek wzmianki o obszarze morskim *in genere* ani o Zalewie Wiślanym *in specie*. Nie do przyjęcia jest założenie, iż mocarstwa nie wspomniały o Zalewie, aczkolwiek mieściło się w ich rzeczywistym zamiarze także jego rozgraniczenie. Można natomiast przypuszczać, iż przedstawiciele Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii nie orientowali się co do detali geograficznych rozgraniczanego obszaru, być może nawet w ogóle co do istnienia Zalewu i Mierzei Wiślanej. Związek Radziecki niewątpliwie był w tym zakresie zorientowany i świadomie zaproponował taką formułę rozgraniczenia, którą — w złej wierze ją wykorzystując — dałoby się później ogarnąć i Mierzeję i wody Zalewu. T. Jasudowicz kończy swoje rozważania stwierdzeniem, że jeśli przyjęte założenie jest prawdziwe, a wszystko za tym przemawia, to trzeba by stąd wnosić, że ZSRR świadomie i w złej wierze doprowadził do ustaleń umownych opartych na istotnym błędzie. Istniałaby przeto podstawa do unieważnienia zgody mocarstw zachodnich, ściślej mówiąc: do stwierdzenia zupełnego braku takiej zgody co do rozgraniczenia Zalewu, skoro spowodowany przez stronę radziecką błąd dotyczył właśnie „faktu lub sytuacji, którą państwa te przyjmowały za istniejącą w czasie, gdy traktat był zawierany, i która stanowiła istotną podstawę ich zgody na związanie się traktatem”.

Po ratyfikacji linii granicznej powołano mieszaną Polsko-Radziecką Komisję Delimitacyjną, która w okresie od 7 marca 1946 r. do 27 kwietnia 1947 r. wyznaczyła w terenie przebieg granicy. W terenie zastosowano jedynie drobne korekty w stosunku do jej projektu

wyznaczonego w Moskwie. Prace związane z wyznaczeniem dokładnej granicy trwały aż do 1958 r.¹¹⁵, obowiązująca obecnie granica polsko-rosyjska została potwierdzona w dokumentach delimitacyjnych zawartych między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich w części przylegającej do Morza Bałtyckiego oraz rozgraniczających wody terytorialne w Zatoce Gdańskiej na podstawie protokołu z 18 marca 1958 r. o rozgraniczeniu wód terytorialnych w Zatoce Gdańskiej¹¹⁶.

Formalnie przyjęto, że granica podziału będzie przebiegała wzdłuż równoleżnika 54°30', ale w trakcie pomiarów geodeci radzieccy wyznaczyli granicę 30 km poniżej tego równoleżnika. Przy tego rodzaju regulacjach ZSRR kierował się głównie względami politycznymi. W praktyce oznaczało to, że granica przecinała Zalew Wiślany i Cieśninę Piławską, a skutkiem było odcięcie portu elbląskiego od morza, co uniemożliwiło Polsce pełne wykorzystanie Elbląga jako miasta portowego. Do podpisanej 16 sierpnia 1945 r. umowy polsko-radzieckiej dołączono tajny protokół.

Treść protokołu brzmi: „Przy rozpatrywaniu umowy między Rzeczpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko-radzieckiej granicy państwowej Strony zgodziły się na następujące postanowienia: 1. W czasie pokoju przejście przez Cieśninę Piławską otwarte będzie dla statków handlowych pod polską banderą zdążających do portu Elbląg i z powrotem. 2. W wypadku wzięcia przez ZSRR udziału w wojnie w Europie działanie niniejszego Protokołu ustaje”. Protokół z 1945 r. nie został opublikowany ani przy

¹¹⁵ Powodem tak długich prac nad wytyczeniem ostatecznej granicy był między innymi fakt, iż linia graniczna, określona ogólnie w tekście umowy, została szczegółowo przedstawiona na mapie w skali 1:500 000. Pośpiech, z jakim sporządzono mapę, oraz właśnie zbyt duża skala mapy spowodowały, że eksperci, wykreślając linię graniczną, popełnili wiele błędów.

¹¹⁶ Protokół podpisany w Warszawie dnia 18 marca 1958 r. między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o rozgraniczeniu polskich i radzieckich wód terytorialnych w Zatoce Gdańskiej Morza Bałtyckiego. Dokument został ratyfikowany 14 sierpnia 1958 r.

umowie z 1945 r., ani przy umowie z 1961 r. Nie ma w nim wzmianki o warunkach przepływu obcych statków do portu w Kaliningradzie. Brak również informacji o ogólnym statusie prawnym Cieśniny Piławskiej, zwłaszcza o tym, czy jest otwarta dla żeglugi międzynarodowej.

Tajny protokół gwarantował swobodną komunikację przez Cieśninę Piławską polskim statkom handlowym korzystającym z portu w Elblągu, jednak zezwolenie to wyłączało jednostki wojenne, sportowe oraz statki bander państw trzecich¹¹⁷. Ten obszar wodny ma status wód wewnętrznych Federacji Rosyjskiej, więc obowiązuje na nich prawo tego państwa. Cieśnina Piławska nie jest cieśniną międzynarodową, łączy ona jedynie z morzem wody dwóch państw, a położona jest całkowicie na wodach wewnętrznych jednego z nich. W związku z tym przejście statków obcych bander przez cieśninę uzależnione jest od zgody państwa nadbrzeżnego. Prawo międzynarodowe nie rozwinęło żadnych uprawnień państw trzecich w tej dziedzinie, nawet państw takich jak Polska, dla których przejście przez cieśninę stanowi w danym miejscu jedyne połączenie z morzem. Faktycznie całkowicie zawieszono żeglugę przez Zalew Wiślany, a kwestia swobodnego przepływu przez Cieśninę Piławską do dziś stanowi jeden z problemów stosunków polsko-rosyjskich.

Warto również wspomnieć, że wciąż obowiązuje umowa między rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o stosunkach prawnych na polsko-radzieckiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej

¹¹⁷ Prawo polskich statków do żeglugi przez Cieśninę Piławską potwierdzone zostało w art. 14 *Umowy między rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o stosunkach prawnych na polsko-radzieckiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych*, podpisanej w Moskwie dnia 15 lutego 1961 r., „Dziennik Ustaw” nr 47, poz. 253.

pomocy w sprawach granicznych¹¹⁸, gdzie w art. 14 zapisano, iż Polskie statki handlowe przepływają przez radziecką część Zalewu Wiślanego i Cieśninę Piławską (Bałtijskij Kanał) w obydwu kierunkach - zgodnie z wcześniej zawartymi porozumieniami.

Nawiązuje się tutaj do podziału Prus Wschodnich, który uniemożliwił swobodny dostęp statków morskich do Elbląga i innych portów nad Zalewem, gdyż Cieśnina Piławska, leżąca po stronie rosyjskiej, stanowi jedyne wyjście na Morze Bałtyckie, a należąc do wód wewnętrznych ZSRR nie była udostępniona dla żeglugi międzynarodowej. Polsko-radziecka umowa graniczna z 16 sierpnia 1945 r., uzupełniona kilkoma późniejszymi porozumieniami określała, że w okresie pokoju statki handlowe pływające pod polską banderą mają swobodny przepływ przez Cieśninę w obu kierunkach. Nie precyzowała kwestii jej otwarcia dla statków innych bander i ewentualnej żeglugi międzynarodowej. W rzeczywistości ZSRR, a później Rosja m.in. w trosce o bezpieczeństwo bazy wojskowej w Bałtyjsku, zamykały akwen nie tylko dla obcych bander, ale także dla Polski. Problem żeglugi jednostek państw trzecich przez Cieśninę Piławską był poruszany wielokrotnie przy okazji polsko-rosyjskich spotkań dwustronnych. Pierwsze rozmowy zostały podjęte wiosną 1991 r., od początku celem strony polskiej było uzyskanie zgody na żeglugę szerokiej kategorii statków morskich. Kolejne tury rozmów ze stroną rosyjską odbyły się w lipcu 1991 r., w marcu 1992 r., w listopadzie 1993 r., w lutym 1994 r. oraz we wrześniu 1994 r. W maju 1996 r. odbyła się w Kaliningradzie kolejna runda negocjacji. W r. 1995 strona rosyjska przekazała kolejny kontrprojekt umowy, rozbieżny ze stanowiskiem Polski i dopuszczający do żeglugi przez Cieśninę Piławską

¹¹⁸ *Umowa między rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o stosunkach prawnych na polsko-radzieckiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej pomocy w sprawach granicznych, podpisana w Moskwie dnia 15 lutego 1961 r., Dz. U. z dnia 26 października 1961 r. nr 47, poz. 253*

tylko statki o polskiej przynależności. Delegacja polska potwierdziła wcześniej prezentowane stanowisko, iż swobodny przepływ statków przez Cieśninę Piławską i po Zalewie Wiślanym/Kaliningradzkim to dobry krok ku uregulowaniu żeglugi w tym regionie, nadaniu jej bardziej europejskiego charakteru oraz aktywizacji portów morskich Zalewu, zgodnie z kierunkiem rozwoju polsko-rosyjskiej współpracy regionalnej.

Umożliwienie swobodnego przepływu przez Cieśninę Piławską oznacza dla Polski możliwość przywrócenia statusu portów morskich miastom leżącym nad Zalewem Wiślanym i uruchomienia tam przejść granicznych. Otwarcie Cieśniny Piławskiej doprowadzić powinno do ożywienia gospodarczego regionu, głównie poprzez rozwój małego handlu i turystyki morskiej. Zdaniem polskich władz, sprzyjałoby także rozwojowi Obwodu Kaliningradzkiego FR, jego portów i handlu oraz ożywieniu turystycznemu i kulturalnemu regionu. Władze Federacji Rosyjskiej dopuszczały także możliwość zawarcia tymczasowego porozumienia w tej sprawie w formie wymiany not (listopad 2006 r.). Jednak projekty te nie uwzględniały ważnych interesów Polski, a strona rosyjska m.in. po raz kolejny zignorowała postulowaną przez Polskę kwestię otwarcia Zalewu dla statków bander państw trzecich.

W konsekwencji tych wszystkich rozmów, 1 września 2009 roku zawarto umowę między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Federacji Rosyjskiej o żegludze po Zalewie Wiślanym (Kaliningradzkiej zaliw)¹¹⁹, gdzie zapisano, iż statki każdej ze Stron mają prawo do przekraczania polsko - rosyjskiej granicy państwowej na Zalewie i wykonywania żeglugi na części Zalewu na terytorium Państwa i drugiej Strony. Dopuszczono żeglugę przez granicę na zalewie statków bandery polskiej i rosyjskiej, z wyjątkiem jednostek w niehandlowej służbie

¹¹⁹ *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Federacji Rosyjskiej o żegludze po Zalewie Wiślanym (Kaliningradzkiej zaliw), podpisana w Sopocie dnia 1 września 2009 r., „Monitor Polski” z 2009 roku, nr 78, poz. 975.*

państwowej (jak okręty i statki Straży Granicznej). Ponadto, każda strona w razie konieczności, uwzględniając praktyczne możliwości wyznaczonego toru wodnego, w odniesieniu do części Zalewu, która stanowi terytorium jej Państwa, może wprowadzić ograniczenia dotyczące liczby oraz wielkości statków drugiej Strony, wchodzących na tę część Zalewu, lub wstrzymać przekraczanie przez nie polsko-rosyjskiej granicy państwowej, jak również wykonywanie przez nie żeglugi, jeśli wymagają tego względy obrony, zapewnienia bezpieczeństwa Państwa, bezpieczeństwa żeglugi bądź zachowania równowagi ekologicznej w Zalewie. De facto, strona rosyjska może pod pretekstem np. względów bezpieczeństwa, zamknąć stronie polskiej Cieśninę Piławską¹²⁰.

Trzeba też mieć na względzie, że w założeniach programu „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską” wspomina się, że głównym celem Programu jest zwiększenie możliwości rozwoju regionów wschodniej i północno – wschodniej części Polski, które korzystać będą z otwarcia Zalewu Wiślanego na Morze Bałtyckie (możliwość eksportu produktów rolnych oraz rozwój wymiany towarowej i turystyki, kanał ewakuacji i logistyczny dla stanów nadzwyczajnych) oraz otwarcie swobodnej żeglugi dla statków wszystkich bander drogą wodną podlegającą w całości polskiej suwerenności i jurysdykcji. Budowa drogi wodnej stanowić ma także instrument rewitalizacji społeczno-ekonomicznej Elbląga oraz odbudowy potencjału regionu, utraconego w wyniku wojennych i powojennych zniszczeń Elbląga oraz wyłączenia możliwości swobodnej żeglugi przez Cieśninę Piławską z uwagi na przyjętą przez Związek Radziecki lokalizację militarnej bazy Floty Bałtyckiej. Poprawa dostępności do portu i regionu od strony wody jest bezpośrednio

¹²⁰ D.R. Bugajski, *Nowe rozwiązania w zakresie żeglugi na Zalewie Wiślanym*, „Przegląd Morski”, 2010, nr 2, s. 52-53.

szansą aktywizacji portu Elbląg i portów Zalewu, jak również dla przedsiębiorców działających w jego otoczeniu, w szczególności przemysłu jachtowego¹²¹.

Zdaniem D. Bugajskiego, nowe rozwiązania w zakresie żeglugi, oraz dotychczasowe relacje z Federacją Rosyjską nie rozwiązują w sposób trwały problemu polskiej i międzynarodowej żeglugi na Zalewie Wiślanym. Nawet jeśli przyjąć, że wymienione regulacje są respektowane, to zapewne już wkrótce pojawią się problemy, które uniemożliwią tę żeglugę. Państwo rosyjskie nie jest bowiem zainteresowane trwałym rozwiązaniem tej kwestii. Z perspektywy Kremla problemy rozwiązane przestają mieć znaczenie, ponieważ nie można ich wykorzystać w bieżącej grze politycznej. Federacja Rosyjska zrobiła drobny ukłon w stronę Polski, ale wszystkie argumenty pozostawiła w swoim ręku. To Polska ustąpiła, godząc się na klauzulę pozwalającą na zawieszenie żeglugi ze względów obronnych, bezpieczeństwa i ochrony środowiska¹²².

Władze polskie zdają sobie sprawę, że Cieśnina Piławska zapewniająca dostęp do Zalewu Wiślanego od strony morza znajduje się na terytorium Rosji i jest w minimalnym stopniu wykorzystywana dla żeglugi polskich statków handlowych. Wprowadzony przez Rosję na początku maja 2006 r. zakaz ruchu na Zalewie Wiślanym, zarówno statków pasażerskich jak i handlowych z Polski i Rosji, wpłynął niekorzystnie na sytuację portu Elbląg oraz gmin: Braniewo, Frombork, Tolkmicko, Sztutowo i Krynica Morska. Władze podkreślają, że obecnie obowiązujące porozumienie z Rosją z 1 września 2009 r. nadal nie gwarantuje prawa swobodnego i niezakłóconego przepływu oraz reglamentuje ruch statków obcych bander na obszarze uznawanym za

¹²¹ Zob. uzasadnienie projektu uchwały Rady Ministrów z 2013 roku zmieniającej uchwałę Nr 276/2007 Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie ustanowienia Programu Wieloletniego na lata 2008 – 2013 pod nazwą „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”.

¹²² Tamże, s. 54.

rosyjską część Zalewu Wiślanego. Elbląg, jako morski port Wspólnoty Europejskiej nie jest w konsekwencji obecnie dostępny dla statków państw członkowskich Unii, co ogranicza traktatowe wolności przepływu towarów i osób. Dostęp do Elbląga od strony morza jest również obecnie niemożliwy w okresie zimowym i nocą, co istotnie ogranicza możliwość współpracy gospodarczej, w tym logistycznej, między Elblągiem a Trójmiastem. Brak możliwości sprawnej dystrybucji towarów dostarczonych do portów Trójmiasta jest też obecnie jednym z głównym czynników hamujących rozwój obrotu gospodarczego przy udziale transportu morskiego. Obecny stan i brak interesu ekonomicznego Rosji w pogłębianiu torów wodnych na rosyjskiej części Zalewu czyni niemożliwym objęcie polską kontrolą techniczną drożności drogi wodnej przez Cieśninę Piławską. Pogłębienie torów wodnych dla takiej opcji transportu dotyczyłoby drogi przez cały obszar Zlewu, a więc drogi najdłuższej, której utrzymanie powodowałoby permanentne ingerencje w środowisko wodne i przyrodnicze Zalewu na całym jego obszarze rodząc znaczące skutki środowiskowe.

Bibliografia

Bielecka M., Chubarenko B., Margoński P., Różyński G., *Biuletyn Projektu Lagoons. Zintegrowane zarządzanie zasobami wodnymi oraz strefą brzegową lagun europejskich w kontekście zmian klimatycznych*, „Zeszyt nr 1”.

Bugajski D.R., *Nowe rozwiązania w zakresie żeglugi na Zalewie Wiślanym*, „Przegląd Morski”, 2010, nr 2, s. 52-53.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (wersja ujednolicona), Dz. U. UE L z dnia 26 stycznia 2010 roku, nr 20 poz. 7.
Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz. U. UE L z dnia 22 lipca 1992 roku, nr 206, poz. 7.

Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2013.

Jermaczek A., Krzyśków T., *Rolnictwo w obszarze Natura 2000*, Świebodzin-Olsztyn 2012.

Konwencja o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 roku, Dz. U. z dnia 2002 roku, nr 59, poz. 543.

Kuliński M. i J., *Zalew Wiślany – przewodnik dla żeglarzy*, Kartuzy 2010.

Kuliński M., *Analiza możliwości intensyfikacji ruchu żeglugowego i turystyki jachtowej na Zalewie Wiślanym – obszarze Natura 2000 w perspektywie bezpośredniego dostępu do morza tego akwenu*, „Inżynieria Morska i Geotechnika” 2010, nr 4.

Łazowski A., A. Zawidzka-Łojek, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2011.

Łukaszuk L., *Międzynarodowe prawo morza*, Warszawa 1997.

Porozumienie między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy północno-wschodnich województw Rzeczypospolitej Polskiej i Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej, sporządzone w Moskwie dnia 22 maja 1992 r.

Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie, wyd. 13, red. W. Góralczyk, S. Sawicki, Warszawa 2009.

Prognoza oddziaływania na środowisko Programu Wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”, red. M. Przewoźniak, Gdańsk 2012.

Prognoza oddziaływania na środowisko Programu Wieloletniego „Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską”, Tom I, Gdańsk 2013.

Rościszewski M., *Polska granica wschodnia*, „Geopolitical Studies” 1997, vol. 1.

Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej i Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 5 sierpnia 2013 roku, Dz. U. z dnia 10 września 2013 roku, poz. 1051.

Rozporządzenie Nr 1 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 31 stycznia 2007 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony dla Parku Krajobrazowego Wysoczyzny Elbląskiej, „Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego” z 2007 roku, nr 16, poz. 344.

Rozporządzenie Nr 8 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 26 stycznia 2006 r. w sprawie Parku Krajobrazowego Wysoczyzny Elbląskiej, „Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego” z 2006 roku, nr 20, poz. 505.

Schwarzbürger M., Granice niezgody, „Polska Zbrojna” 2009, nr 30, s. 50.

Talaga A., Kruk H., Celej J., Oliwiecki M., Spotkania z przyrodą. Informator edukacyjno-przyrodniczy. Poznawanie chronionych zasobów przyrodniczych na Zalewie Wiślanym i obszarach nadzalewowych Rzeczypospolitej Polskiej i Federacji Rosyjskiej, Elbląg 2003.

Tomaszewski M., Mieczkowski K., Kraina Zalewu Wiślanego. Vademecum Turysty. Turystyka przyrodniczo-kulturowa, Elbląg 2009.
Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Moskwie dnia 22 maja 1992 roku, Dz. U. z 1993 roku, nr 61, poz. 291.

Uchwała Nr 148/VII/11 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie Parku Krajobrazowego „Mierzeja Wiślana”, „Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego” z 2011 roku, nr 66, poz. 1463.

Umowa między rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a rządem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich o stosunkach prawnych na polsko-radzieckiej granicy państwowej oraz współpracy i wzajemnej

pomocy w sprawach granicznych, podpisanej w Moskwie dnia 15 lutego 1961 r., Dz. U. z dnia 26 października 1961 r. nr 47, poz. 253.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o współpracy w zwalczaniu zanieczyszczeń morza olejami i innymi szkodliwymi substancjami na obszarze Morza Bałtyckiego, włączając Zalew Wiślany/Kaliningradzki, podpisana w Warszawie dnia 6 grudnia 2010 roku, „Monitor Polski” 2013.

Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Rządem Federacji Rosyjskiej o żegludze po Zalewie Wiślanym (Kaliningradzkiej zaliw), podpisana w Sopocie dnia 1 września 2009 r., „Monitor Polski” z 2009 roku, nr 78, poz. 975.

Umowa między Rzeczpospolitą Polską i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich o polsko-radzieckiej granicy państwowej z dnia 26 kwietnia 1947 r., Dz. U. 1947, nr 35, poz. 167.

Urban S., Negatywne oddziaływanie planów i przedsięwzięć na sieć Natura 2000 a nadrzędny interes społeczny. Analiza pojęcia „powody o charakterze zasadniczym wynikające z nadrzędnego interesu publicznego”, [w:] Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji, red. J. Jendroska, M. Bar, Wrocław 2008.

Ustawa z dnia 15 listopada 2008 roku o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Dz. U. z 2008 roku, nr 199, poz. 1227.

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. z 2013 roku, poz. 627.

Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 roku o bezpieczeństwie morskim, Dz. U. z dnia 24 października 2011 roku, nr 228, poz. 1368.

Ustawa z dnia 21 marca 1991 roku o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, Dz. U. z 2013 roku, poz. 934.

Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program ochrony brzegów morskich”, Dz. U. z 2003 roku, nr 67, poz. 621.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSN 1994, nr 9, poz. 181.

Zarządzenie Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 12 grudnia 1961 r. w sprawie uznania za rezerwat przyrody, „Monitor Polski” z 1962, nr 2, poz. 8.

Zarządzenie Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 15 maja 1962 r. w sprawie uznania za rezerwat przyrody, „Monitor Polski” z 1962, nr 50, poz. 245

Zarządzenie Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 27 października 1972 roku w sprawie uznania za rezerwat przyrody, „Monitor Polski” z 1972 roku, nr 53, poz. 28.

Zarządzenie Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 28 lipca 1962 r. w sprawie uznania za rezerwat przyrody, „Monitor Polski” z 1962 roku, nr 70, poz. 327.

Zarządzenie Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 28 września 1957 r. w sprawie uznania za rezerwat przyrody, „Monitor Polski” z 1957 roku, nr 85, poz. 512.

Zarządzenie Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 29 grudnia 1966 r. w sprawie uznania za rezerwat przyrody, „Monitor Polski” z 1967 roku, nr 5, poz. 26.

Zarządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, z dnia 9 października 1991 r. w sprawie uznania za rezerwat przyrody, „Monitor Polski” z 1991 roku, nr 38, poz. 273.

Zarządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, z dnia 9 października 1991 r. w sprawie uznania za rezerwat przyrody, „Monitor Polski” z 1991 roku, nr 38, poz. 273.

Zarządzenie Nr 11 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie rezerwatu przyrody

„Zatoka Elbląska”, „Dziennik Urzędowy Województwa Warmińsko-Mazurskiego” z 2009 roku, nr 59, poz. 921.

Zarządzenie Nr 5 Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni z dnia 20 lutego 2013 roku Przepisy portowe, „Dziennik Urzędowy Województwa Pomorskiego” z dnia 7 marca 2013 roku, poz. 1314.

Przemysław Piotrowski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

**Idea miejsca Wielkiej Brytanii pomiędzy USA i Europą w
refleksji Jonathana C. D. Clarka.**

**Przyczynek do identyfikacji postawy Londynu w systemie
transatlantyckim oraz europejskim**

Szukając przesłanek dla diagnozowania i prognozowania postawy Londynu jako czynnika gry politycznej w układzie transatlantyckim, a w szczególności europejskim, w tym również w systemie Unii Europejskiej, warto uwzględnić również takie sposoby rozumienia miejsca Wielkiej Brytanii w tak określonej przestrzeni geostrategicznej, które odbiegają od konwencjonalnego obrazu tego miejsca. Ten zaś standardowy wizerunek przedstawia politykę brytyjską w kategoriach postawy z zasady eurosceptycznej, a w szczególności antyniemieckiej (polegającej na percepcji Berlina w znacznej mierze w perspektywie obaw o jego dominację w UE oraz szukania dla niego przeciwwagi), z którą ręką w rękę idzie pielęgnowanie przez Londyn jego „specjalnych” stosunków z Waszyngtonem. Obraz ów jest w dużej mierze prawdziwy, jednak wiele nurtów ideowo-politycznych Zjednoczonego Królestwa nie mieści się w jego schemacie. Rzecz nie tylko w tym, że od torysów odbiegają w tej kwestii laburzyści (czy inne ugrupowania). Okolicznością która dodatkowo różnicuje brytyjską opinię publiczną jest fakt, iż postawa laburzystów wcale nie odbiega tu od konserwatystów w sposób jednoznaczny, a ponadto stanowisko samych

torysów jest zróżnicowane¹²³.

Reputacją bez mała ikony eurosceptycyzmu idącego w parze z przekonaniem o prymacie więzi sojuszniczych Wielkiej Brytanii z USA cieszyła się Margaret Thatcher. Jednak jej postawy nie podzielali konserwatyści wielu orientacji. Należeli do nich nie tylko przedstawiciele torysowskiej lewicy, zwani „mięczakami”, lecz także jej najbliżsi współpracownicy, których protesty wywołane właśnie europejską polityką Żelaznej Damy stały się jedną z bezpośrednich przyczyn jej dramatycznej rezygnacji z funkcji premiera w roku 1990¹²⁴. Z proamerykańską opcją Thatcher nie identyfikowali się również torysowscy tradycjoniści¹²⁵. Stanowisko jednego z nich, Jonathana C. D. Clarka, zostanie tu poniżej przedstawione.

Torysowski tradycjonalizm posiada wyraźnie antyliberalne oblicze. Dotyczy to w pełni również poglądów naszego autora, który

¹²³ O częstym braku różnic pomiędzy laburzystami oraz torysami oraz podziałach wewnątrzpartyjnych obu tych ugrupowań w kwestii stosunku Londynu do Europy oraz USA, zob: E. H. H. Green, *Thatcher*, London 2006, s. 171-3; J. Buller, *The European Union*, [w:] M. Flinders at al. (eds.), *The Oxford Handbook of British Politics*, Oxford 2009, s. 565-566; A. Geddes, *Europe*, [w:] K. Hickson, *The Political Thought of the Conservative Party since 1945*, Basingstoke 2005, s. 121-122, 126; A. Aughey, *Traditional Toryism*, [w:] K. Hickson, dz. cyt., s. 22, N. Davies, *Wyspy: historia*, przeł. E. Tabakowska, Kraków 2003, s. 903; A. Seldon, *Conservative Century*, [w:] A. Seldon and S. Ball (eds.), *Conservative Century: The Conservative Party since 1900*, Oxford 1994, s. 22-23; M. Garnett and K. Hickson, *Conservative thinkers. The contributors to the political thought of modern Conservative Party*, Manchester and New York 2009, s. 58-59, 65-66.

¹²⁴ J. Charmley, *A History of Conservative Politics Since 1830*, 2008, s. 232-238; E. H. H. Green, dz. cyt., s. 182-3.

¹²⁵ Wśród znakomitości torysowskich tradycjonalistów poza cytowanym tu poniżej Jonathanem C. D. Clarkiem należy wymienić m.in. Rogera Scrutona, Maurice Cowlinga, Tomasa E. Utley'a, Shirley R. Letwin oraz Elie Kedourie. Zob: M. Garnett and K. Hickson, dz. cyt., s. 105-120; N. O'Sullivan, *Conservatism, New Right and Limited State*, [w:] Jack Hayward and P. Norton, *The Political Science of British Politics*, 1986, s. 30-34. Thatcher i thatcheryzm z reguły jest identyfikowany z torysowską nową prawicą, czyli jej neoliberalnym nurtem od którego dystansowali się zarówno „mięczaki” jak i tradycjoniści. Wbrew jednak tej kwalifikacji postawy Żelaznej Damy, część autorów podkreśla jej bliskie pokrewieństwo z opcją tradycjonalistów, zob: Ch. Moore Charles and S. Heffer (eds.), *The selected journalism of Peter Utley*, London 1989, s. 77; T. E. Utley, *Significance of Thatcher*, [w:] M. Cowling, *Conservative Essays*, London 1978, s. 50; S. R. Letwin, *The Anatomy of Thatcherism*, London 1992, s. 301-306, 336-337, 350-351; R. Scruton, *A political philosophy*, London 2006, s. VIII.

nawiązuje do klasycznej już dziś polemiki Herberta Butterfielda zwróconej przeciw tzw. wigowskiej interpretacji historii¹²⁶. Clark jest historykiem-rewizjonistą, który podchodzi krytycznie do utartego schematu definiowania porządku dzisiejszego społeczeństwa angielskiego w kategoriach efektu zwycięstwa sił postępu nad siłami reakcji, albo też w terminach rezultatu procesu modernizacji, który miałyby polegać na przewyciężeniu dziedzictwa świata przednowoczesnego.

Być może wolnościowy ład dzisiejszej Anglii musiałby, tak jak chcą liberalni i socjalistyczni progresywiści, powstać w wyniku konsekwentnego zerwania z represyjną czy despotyczną przeszłością, gdyby ta odrzucana przez nich przeszłość miała taki właśnie charakter. Tymczasem, jak twierdzi Clark, badania historyków-rewizjonistów wykazują, iż jej prawdziwe oblicze było zasadniczo inne niż przedstawia to wizerunek modernistów¹²⁷. Innymi słowy, nawet jeśli wolność i ład współczesnej Anglii są efektem rozstania się ze spuścizną przednowoczesną, to ma to miejsce w dużo mniejszym stopniu niż chcieliby tego moderniści; w dużo większym zaś, niż gotowi to przyznać, są one efektem jej przetrwania.

W swej polemice z wigowską interpretacją historii Clark nie ogranicza się do wątków angielskich. Nadaje jej wymiar bardziej

¹²⁶ Zob.: H. Butterfield, *The Whig Interpretation of History*, London 1973 [1931]. Wśród polskojęzycznych wypowiedzi na temat tzw. wigowskiej interpretacji historii warto odnotować uwagi Normana Daviesa (tenże, dz. cyt., s. 567) oraz Piotra Napierały (tenże, *Wigowski mit historyczny a historia nowożytna Wielkiej Brytanii*, w: T. Błaszczyk, K. Brzechczyn, D. Ciunajcis, M. Kierzkowski (red.), *Uwikłania historiografii. Między ideologizacją dziejów a obiektywizmem badawczym* (Studia i materiały poznańskiego IPN, t. XVIII). Poznań, IPN, 2011, s. 221-238.

¹²⁷ J. C. D. Clark, *The History of Britain: a Composite State in a 'Europe des Patries'*, [w:] tenże, *Ideas and Politics in Modern Britain*, London 1990, s. 33-40; tenże, *Our Shadowed Present. Modernism, Postmodernism and History*, Stanford, California 2004, s. 59-61, 84, 87-89, 93, 96, 98, 103-108, 229. Wśród historyków-rewizjonistów traktujących o dziejach Anglii, na których powołuje się Clark należą znajdują się m.in. A. Macfarlane (tenże, *The Origins of English Individualism*, Oxford 1978), Conrad Russell (tenże, *Parliaments and English Politics*, Oxford 1979 oraz *Parliamentary history in perspective, 1604-1629*, „History”, 61/1976, s. 1-27) oraz Geoffrey Elton (tenże, *England Under the Tudors*, London 1955).

uniwersalny, umieszczając ją również w kontekście debaty na temat szeroko pojętej zachodniej tradycji politycznej. Wchodzi w spór z liberalną koncepcją historycznych źródeł europejskiej katastrofy z lat 1914-1945; w tej mierze w jakiej dopatruje się ona ich w specyfice dziejów Niemiec. Jednocześnie kwestionuje intelektualną wiarygodność politycznej doktryny, jak to określa, akademii amerykańskiej. Inaczej rzecz ujmując, podważa liberalną teorię niemieckiej *Sonderweg* traktując ją jako manifestację dominującej dziś, na uniwersytetach i w środowiskach opiniotwórczych zza Oceanu, postawy historyków i politologów.

Jednym z kluczowych wątków i zarazem argumentów Clarka w tej materii jest konfrontacja historycznego doświadczenia Anglii i Niemiec. Dzieje Anglii w wersji wigowskiej interpretacji historii przedstawiają się jako budująca opowieść o pomyślnej modernizacji, czyli jako saga o skutecznym przezwyciężeniu dziedzictwa przednowoczesnego przez siły postępu, czego efektem jest wolność jaką może się cieszyć Anglik doby współczesnej. Sens dziejów Niemiec według tej samej szkoły historycznej egzegezy, zwłaszcza zaś w tej postaci w jakiej ją prezentuje liberalna koncepcja niemieckiej *Sonderweg*, sprowadza się do przestrogi przed fatalną żywotnością dziedzictwa przednowoczesnego, które nad Renem i nad Łabą miało udaremnić równie pomyślną, jak nad Tamizą, albo jak nad Sekwaną, czy choćby za Oceanem, modernizację i w konsekwencji doprowadziło do przykrych doświadczeń w okresie pomiędzy rokiem 1914 i 1945.

Clark przypomina, iż „niemiecka droga” nie zawsze cieszyła się złą reputacją. W dziewiętnastym choćby stuleciu dużym autorytetem, nie tylko wśród Niemców, cieszył się punkt widzenia Hegla oraz Heinricha von Treitschke, którzy utożsamiali ją z moralną i metafizyczną wyższością niemieckiej kultury przypisując jej jednocześnie uniwersalną, ogólnoludzką misję. Jednak po 1945, a zwłaszcza od lat 1960. przeważająca część światowej oraz niemieckiej opinii zaczęła

identyfikować niemiecką *Sonderweg* z jednym z najistotniejszych czynników odpowiedzialnych europejską katastrofę pierwszej połowy dwudziestego wieku¹²⁸.

Zanim liberalna krytyka niemieckiej „szczególnej drogi” zyskała rangę poważnej akademickiej analizy, pierwotnie jak odnotowuje Clark stanowiła element politycznej retoryki niemieckich liberałów, którzy w latach 1880. oskarżali kajzerowski porządek o to, że znajduje się on pod feudalną kuratelą tradycyjnych elit zazdrośnie strzegących swej uprzywilejowanej pozycji w aparacie państwa i życiu politycznym. Z tą opinią o wilhelmińskim reżimie zidentyfikował się wkrótce Max Weber, a po nim Thorstein Veblen, co musiało ją nobilitować w sensie teoretycznym. Jednak, jak podkreśla Clark, jej prawdziwa kariera intelektualna rozpoczęła się w latach 1930. gdy do Stanów Zjednoczonych przybyli, uchodzący przed nazistami, niemieccy emigranci tacy jak Alexander Gerschenkron i Hans Rosenberg. Po II wojnie, a szczególnie od lat 1960., owa liberalna koncepcja nieudanej niemieckiej modernizacji, została na powrót importowana z Ameryki do Niemiec, gdzie stała się głównym źródłem inspiracji dla wielu wpływowych historyków i teoretyków, m.in. Hansa Ulricha Wehlera, Heinricha Augusta Winklera, czy Ralfa Dahrendorfa¹²⁹.

Owa, ostatecznie namaszczone przez amerykańską akademię, krytyka niemieckiej *Sonderweg* wyraża przekonanie, że niemiecka burżuazja, inaczej niż w wielu innych zachodnich społeczeństwach, nie zdołała wyzwolić się spod dominacji tradycyjnej elity ziemiańskiej oraz potwierdzić swego własnego świata wartości, tj. głównie komercyjnych i liberalno-demokratycznych¹³⁰. Inaczej rzecz ujmując, jak przedstawił to w 1982 roku profesor Gordon Craig z uniwersytetu w Stanford, istnieje coś takiego, jak odrębny od Niemiec „Zachód”, którego ład

¹²⁸ J. C. D. Clark, *Our Shadowed Present*, dz. cyt., s. 235-236.

¹²⁹ Tamże, s. 242.

¹³⁰ Tamże, s. 242-243.

został po 1945 roku zaakceptowany przez Republikę Federalną Niemiec, lecz z którym Niemcy na przestrzeni trzech stuleci poprzedzających II wojnę światową, pozostawały w bardzo niejednoznacznych relacjach, stawiając w dziewiętnastym i dwudziestym wieku opór wobec postępów nowoczesności i przyczyniając się tym samym do relatywnej porażki cywilizacji oświecenia w swym kraju¹³¹.

W podobny sposób rzecz tę ujął prominentny wśród powojennych teoretyków niemieckich Jurgen Habermas, twierdząc w 1986 roku, że kultura polityczna Republiki Federalnej stałaby na niższym poziomie, gdyby nie impulsy płynące tu ze Stanów Zjednoczonych, zwłaszcza w pierwszych dekadach powojennych. Dzięki amerykańskim inspiracjom Niemcy po raz pierwszy w swych dziejach otwarły się na Zachód bez uprzedzeń. Zaakceptowały polityczną teorię oświecenia, zrozumiały znaczenie pluralizmu oraz miały okazję bliżej „zaznajomić się z radykalnym, demokratycznym duchem amerykańskiego pragmatyzmu Peirce’a, Meada i Dewey’a”¹³².

Polemizując z liberalną koncepcją niemieckiej *Sonderweg* Clark zaprzecza jakoby istniały historyczne dowody na to, iż wydarzenia z lat 1914-1945 „totalnie dyskredytują niemieckie społeczeństwo sprzed roku 1914 za to, że nie osiągnęło ono tego co zwyczajowo określa się jako liberalne, demokratyczne i egalitarne ideały Zachodu” i w ten sposób doprowadziło do katastrof dwudziestego stulecia¹³³. Owszem, przyznaje on że Niemcy w latach 1914-1945 rzeczywiście poszły inną drogą, niż pozostałe z czołowych społeczności zachodnich. W żaden istotny sposób nie dowodzi to jednak, jego zdaniem, wyjątkowości ich społeczeństwa oraz sposobu jego rozwoju sprzed tego okresu. Innymi słowy, nie ma wiarygodnych podstaw, by odpowiedzialnością za

¹³¹ Tamże, s. 222.

¹³² Tamże, s. 252.

¹³³ Tamże, s. 253.

wspomniane katastrofy obciążać dziedzictwo niemieckiego starego ładu. Złą opinię, jaka stała się po II wojnie jego udziałem, należy raczej potraktować jako czarną legendę dającą się porównać z tą, której ofiarą padła Hiszpania na skutek wydarzeń mających miejsce w XVI stuleciu¹³⁴.

Upraszczając, przedstawiana tu polemika Clarka ma za swój główny przedmiot dwie tezy liberalnej krytyki niemieckiej *Sonderweg*. Pierwsza z nich jest tożsama z opinią, że istnieje szczególne, odrębne od innych społeczeństw zachodnioeuropejskich, niemieckie doświadczenie historyczne sprzed roku 1914 oraz związany z nim specyficznie niemiecki wadliwy wariant modernizacji, które są odpowiedzialne za katastrofę lat 1914-1945. Druga zaś teza wyraża przekonanie, że istnieje uniwersalny wzorzec zachodniej modernizacji i zachodniego ładu, który można by uznać za miarodajne kryterium oceny wariantu niemieckiego.

Koronnym argumentem Clarka przeciw pierwszej z tych tez są wyniki badań historycznych na temat kształtu dziejowych doświadczeń Niemiec sprzed roku 1914. Dzięki pracom brytyjskich historyków, którzy (z wzajemnością zresztą) kontestowali ustalenia dominujące w amerykańskiej oraz, pokutującej za narodowe winy, niemieckiej historiografii, obraz historycznego doświadczenia Zachodu, Europy, a w szczególności Niemiec odbiegał na Wyspach od tamtych koncepcji już w latach 1960. oraz 1970. Podczas dwóch kolejnych dekad przybrał zaś zdecydowanie odrębną postać. Najważniejsza tu dla nas, a ignorowana w USA oraz w RFN, teza historyków brytyjskich brzmi następująco: doświadczenia niemieckie sprzed roku 1914 są zdecydowanie bliższe angielskim, niż twierdzono w dotychczasowych debatach na temat niemieckiej *Sonderweg*¹³⁵.

¹³⁴ Tamże, s. 219, 255.

¹³⁵ Tamże, s. 236.

Nowa historiografia brytyjska, na której wyniki badań powołuje się Clark, stawiająca sobie za cel rewizję fałszywych uproszczeń pokutujących w refleksji niemieckiej (co najmniej od czasów Hegla) na temat ładu angielskiego, stoi na stanowisku że Anglicy nie uchylali się od problematyki autorytetu, silnego państwa czy pewności siebie oraz żywotności elit politycznych. W dziewiętnastym stuleciu Wielka Brytania wcale nie wyróżniała się od reszty kontynentu, w tym również od Niemiec, żadnym tam „jednorodnym liberalnym egalitaryzmem”. Cechowała się raczej współistnieniem dwóch przeciwstawnych sobie światów wartości. Merytokratyczna i wolnorynkowa etyka Jeremy Benthama, Richarda Cobdena i Johna Brighta koegzystowała tu obok etyki patrycjuszowskich i militarnych elit zorientowanych na służbę publiczną. Podobnie niejednolita aksjologiczna i społeczna konstelacja funkcjonowała w dziewiętnastowiecznych Niemczech¹³⁶. Pomiedzy Anglią i państwami na kontynencie istniały istotne różnice, ale nie koniecznie świadczące o bardziej libertariańskim charakterze państwa angielskiego. Szczególnie połączenie państwa i kościoła w Anglii przez Henryka VIII stworzyło państwo niezwykle silne jak na stosunki europejskie¹³⁷.

Wbrew historykom często podkreślającym zasadniczy deficyt parlamentarnej kontroli aparatu państwa w wilhelmińskich Niemczech Clark zauważa, że w Wielkiej Brytanii wpływ tronu na obsadę ministerstw miał miejsce aż do pierwszej dekady XIX wieku, a wątpliwość parlamentarnej kontroli nad armią i polityką zagraniczną trwała znacznie dłużej. Podobną wymowę ma też fakt licznych nadużyć i manipulacji stosowanych przez brytyjskie elity polityczne i partyjne przez cały dwudziesty wiek. Tak więc w obu państwach masowy udział społeczeństwa w wyborach parlamentarnych nie koniecznie oznaczał

¹³⁶ Tamże, s. 233.

¹³⁷ Tamże, s. 230.

efektywną kontrolę demokratyczną¹³⁸.

Teoretycy *Sonderweg* opierali się zdaniem Clarka na fałszywym przekonaniu o istnieniu w Niemczech „autorytarnej, nieracjonalnej, nieliberalnej naturze przedindustrialnych wartości, które przetrwały do niedawnej przeszłości by udaremnić niemiecką modernizację”. Najnowsza historiografia brytyjska podważa to właśnie przekonanie, wykazując iż tradycjonalistyczne składniki ładu społecznego i politycznego w Niemczech nie były skonfliktowane z naukowym, technologicznym i komercyjnym postępowaniem, lecz raczej z nim zgodne. Harold James, na którego powołuje się nasz autor, twierdzi wręcz że wilhelmińskie państwo pod wieloma względami było w dziewiętnastym stuleciu bardziej nowoczesne niż Anglia. Do czasów zaś upowszechnienia się w latach 1890. liberalnej krytyki tego reżimu jako rzekomej domeny feudalnej reakcji, sami Niemcy z reguły twierdzili, iż ich ład jest mniej arystokratyczny a bardziej merytokratyczny niż brytyjski, z tego względu że w Niemczech większą rolę odgrywała biurokracja¹³⁹.

Przytaczany przez naszego autora Wolfgang Mommsen (prawnuk wielkiego Theodora Mommsena) twierdzi w swej pracy porównującej niemiecką i angielską drogę rozwoju w dziewiętnastym stuleciu, że oba kraje pomimo dzielących je różnic miały ze sobą więcej wspólnego, niż z jakimkolwiek innym europejskim narodem. Dołączając więc tym samym do stanowiska angielskich krytyków wigowskiej interpretacji historii, wyraża też przekonanie, iż „idea niemieckiej *Sonderweg* jest nie bardziej, ale i nie mniej mitem, niż wyidealizowane pojęcie

¹³⁸ Tamże, s. 239.

¹³⁹ Tamże, s. 243. Chodzi tu o pracę Harolda Jamesa *A German Identity 1770-1990* (London 1989). Nawiasem mówiąc, wbrew podstawowej intencji modernistów, można by twierdzić, że nie tyle arystokratyczny składnik starego ładu, ile raczej owa biurokratyczna modernizacja mogła w ostatecznym rezultacie przytłoczyć wolność niemieckiego obywatela w I połowie XX wieku. Ku takiemu właśnie stanowisku skłania się Michael Oakeshott (tenże, *O postępowaniu człowieka*, przeł. M. Szczubińska, Warszawa 2008, s. 332-338).

brytyjskiego postępu w kierunku demokracji”¹⁴⁰. Innymi słowy, zdaniem Clarka, liberalna saga o fatalnej w skutkach żywotności niemieckiego starego ładu, który miał udaremnić niemiecką modernizację, jest równie wątpliwa jak opowiadana przez liberałów historia pomyślnego przewyciężenia przednowoczesnego dziedzictwa przez siły postępu w Anglii.

Najkrócej rzecz ujmując, pokrewieństwo historycznych doświadczeń Niemców i Anglików sprzed 1914 roku podważa wiarygodność tezy o niemieckiej wyjątkowości. Co więcej, argument ten godzi również w drugą z krytykowanych przez Clarka tez liberalnych krytyków niemieckiej *Sonderweg*, sprowadzającą się do przekonania, że istnieje uniwersalny wzorzec zachodniej modernizacji i zachodniego ładu, który stanowi miarodajne kryterium oceny drogi niemieckiej. Trudno bowiem bronić kategorii zachodniego standardu skonstruowanego w opozycji do historycznego dziedzictwa Niemiec sprzed 1914, odkąd wątpliwe staje się koronne dla tej idei twierdzenie o istotnym przeciwieństwie pomiędzy tradycją niemiecką i brytyjską¹⁴¹.

Nawiasem mówiąc, jak zauważa Clark, z faktu podobieństwa pomiędzy przypadkiem brytyjskim i niemieckim nie należy również wyciągać pochopnych wniosków o egzystencji jakiegoś idealnego typu starego porządku, do którego europejskie społeczeństwa miałyby się dostosowywać zanim rozpoczął się proces ich modernizacji. Nie należy jednej fikcyjnej matrycy zastępować inną. Społeczeństwa starego ładu miały z pewnością wiele wspólnych cech, ale szczególnie charakterystyczną ich właściwością była ich różnorodność. Dotyczy to zresztą zwłaszcza Niemiec, zanim ich daleko posunięta niejednorodność została poddana unifikacji pod egidą bismarckowskich

¹⁴⁰ J. C. D. Clark, *Our Shadowed Present*, dz. cyt, s. 227. Mowa tu o pracy Wolfganga Mommsena *Britain and Germany 1800 to 1914: Two Developmental Paths Towards Industrial Society* (London 1985).

¹⁴¹ J. C. D. Clark, *Our Shadowed Present*, dz. cyt, s. 218-219, 236.

Prus. Więcej wspólnych cech niż europejskie reżimy starego ładu posiadały, jak twierdzi Clark, rewolucyjne eksperymenty z lat 1776, 1789, 1917 oraz 1933¹⁴².

Drugim istotnym powodem dla którego Clark kwestionuje istnienie uniwersalnego wzorca zachodniego, która jest przesłanką liberalnej krytyki niemieckiej *Sonderweg* jest jak twierdzi fikcyjny czy mityczny charakter idei bliskiego pokrewieństwa doświadczeń angielskich i amerykańskich, owej szczególnej anglosaskiej *Sonderweg*, do której od ponad wieku odwołują się rzecznicy „specjalnych stosunków” łączących Londyn z Waszyngtonem i która stanowi kluczowe założenie krytykowanej przez Clarka idei uniwersalnego standardu zachodniego.

Przeciwko istnieniu bliskiego powinowactwa pomiędzy historycznym doświadczeniem amerykańskim i angielskim świadczy zdaniem Clarka choćby podważenie owej wspomnianej wyżej i sięgającej Hegla tezy o zasadniczo libertariańskim charakterze angielskiej tradycji państwowej. Jeśli zaś o takiej właśnie libertariańskiej tradycji angielskiej trudno mówić, to jak zauważa Clark „republika amerykańska nie została zbudowana na fundamentach brytyjskich, lecz na ich odrzuceniu”, przynajmniej w tej mierze w jakiej ucieleśnia ona libertariańskie ideały¹⁴³.

Kontestacja zaś tych fundamentów przez Amerykanów przypomina nam poza tym, iż tradycja amerykańska wyrasta z rewolucyjnego buntu roku 1776, który skierowany był wszak przeciw Anglii. Więcej uwagi do rewolucji amerykańskiej żywią Francuzi i to nie tylko z powodu franusko-amerykańskiego sojuszu militarnego, lecz również ze względu na jej ideowe powinowactwo z rewolucją francuską z roku 1789, do której z kolei Amerykanie odnosili się z większą

¹⁴²Tamże, s. 254.

¹⁴³ Tamże, s. 230.

sympatią niż większość nacji europejskich. Europejczycy bowiem często budowali swą tożsamość w opozycji do rewolucji francuskiej. Tak było nie tylko z Anglikami, ale i Hiszpanami, Rosjanami, czy Niemcami. W efekcie więc zarówno amerykańska jak i francuska rewolucja stanowi poważną okoliczność przemawiającą przeciw pokrewieństwu doświadczenia angielskiego i amerykańskiego, tak jak jest to kolejny powód do tego by mówić o powinowactwie drogi angielskiej i niemieckiej¹⁴⁴.

W ogóle idea wspólnej angielsko-amerykańskiej wyjątkowości czyli anglosaskiej *Sonderweg*, jest jak twierdzi Clark tworem stosunkowo nowym. Jej rodowód sięga nie dalej niż schyłku wieku dziewiętnastego, kiedy to w latach 1890. narodził się mit o „specjalnych stosunkach” pomiędzy Wielką Brytanią i Stanami Zjednoczonymi inspirowany prawdopodobnie przez brytyjskie MSZ w reakcji na wzbudzający niepokój Londynu wzrost potęgi Niemiec¹⁴⁵.

Innymi słowy, genezy kategorii „Zachodu” i „zachodnich wartości”, owego uniwersalnego wzorca, który został przeciwstawiony wyjątkowości niemieckiej, nie należy jak twierdzi upatrywać we wspólnocie historycznych doświadczeń krajów anglosaskich, albo też, szerzej rzecz ujmując, krajów znajdujących się na zachód od Renu, lecz w fakcie militarnego sojuszu wiążącego USA, Wielką Brytanię oraz Francję przeciwko Niemcom, podczas zarówno I jak i II wojny światowej¹⁴⁶. Najkrócej mówiąc idea tak rozumianego „Zachodu”, którego niemiecka *Sonderweg* miałaby być aberracją, nie ma podstaw historycznych, lecz polityczno-militarne. Jest tworem alianckiej propagandy, nie zaś rzeczywistością szczególnej wspólnoty kulturowego dziedzictwa.

Clark polemizując z kluczowymi тезami liberalnej koncepcji

¹⁴⁴ Tamże, s. 236-237.

¹⁴⁵ Tamże, s. 225, 234.

¹⁴⁶ Tamże, s. 255.

niemieckiej *Sonderweg*, jednocześnie podkreśla, że silna pozycja we współczesnej debacie zachodniej tej szczególnej manifestacji myślenia w kategoriach wigowskiej interpretacji historii wiąże się ze zjawiskiem intelektualnej dominacji akademii amerykańskiej we współczesnej Europie. Wszak pojęcie Zachodu skonstruowane z wykluczeniem doświadczenia niemieckiego sprzed 1914 roku jest owszem w jakiejś mierze źródłowo pomysłem europejskim, ale po II wojnie światowej wydaje w Europie cieszyć autorytatywną pozycją przede wszystkim za sprawą politycznej i intelektualnej super-pozycji Stanów Zjednoczonych¹⁴⁷.

Amerykańskiej hegemonii sprzyja fakt, iż jak twierdzi Clark europejskie tradycje historiograficzne cechują się znacznym egocentryzmem i wzajemną izolacją. Ten kierunek rozwoju narodowego dziejopisarstwa na naszym kontynencie był i wciąż jest naturalną konsekwencją odrębności państw i kultur narodowych. Przykładem tego rodzaju intelektualnego izolacjonizmu może służyć choćby doświadczenie angielskie¹⁴⁸. Innymi słowy, to że dziejopisarstwo w Europie zostało zdominowane przez „potężny amalgamat historiografii, nauk politycznych oraz socjologii Stanów Zjednoczonych”, jest skutkiem nie tylko niezwykle silnej pozycji amerykańskiej nauki, ale również deficytu debaty pomiędzy uczonymi krajów europejskich¹⁴⁹.

Poza tym istotną okolicznością owej amerykanizacji refleksji politycznej oraz historycznej w Europie był nie tylko wspomniany powyżej fakt militarnych sojuszy zachodnioeuropejskich potęg ze Stanami Zjednoczonymi z czasów I i II wojny światowej, lecz również nagła presja zbudowania i umocnienia liberalnej demokracji w powojennej Europie, szczególnie w Niemczech. Oprócz tego,

¹⁴⁷ Tamże, s. 218-219.

¹⁴⁸ Tamże, s. 223.

¹⁴⁹ Tamże, s. 226.

intelektualnej amerykanizacji naszego kontynentu, zwłaszcza od lat 1960. sprzyjała panująca tu dezorientacja co do tego „czego uczyć i jak badać” przedmiot nauk politycznych¹⁵⁰.

Jednym z najpoważniejszych efektów owego europejskiego samozwątpienia i utraty samodzielności w sferze namysłu historycznego i politycznego jest choćby fakt, iż Unia Europejska nie została, jak zauważa Clark, ufundowana na postawie „żadnej, wcześniej istniejącej teorii historycznej stworzonej w Europie: o ile w ogóle na jakiejś teorii została oparta to na amerykańskiej, będącej rezultatem pragnienia USA po 1945 popierania Stanów Zjednoczonych Europy, mających być rozwiązaniem dla jej politycznej katastrofy w XX wieku”¹⁵¹.

Podnosząc problem amerykańskiej hegemonii intelektualnej w Europie Clark jednocześnie odnotowuje, że nie wszystkie środowiska akademickie i opiniotwórcze na naszym kontynencie akceptują ów fakt dominacji amerykańskiej doktryny zachodniej tradycji politycznej oraz jej liberalne przesłanie. Oprócz cytowanych tu już głównie dokonań badaczy brytyjskich, podobny jak na Wyspach historiograficzny rewizjonizm pojawił się również w Niemczech za sprawą dokonań takich historyków jak Ernst Nolte, Andreas Hillgruber, Klaus Hildebrand, czy Michael Sturmer. Analogiczne zjawisko wystąpiło też we Francji, a jednym głównych przedstawicieli jest François Furet¹⁵².

Rewizjonistyczne dzieło uczonych z Europy nie znalazło jednak, jak zauważa Clark, uznania w oczach akademii amerykańskiej. Raczej skłoniło ją do zerwania tych choćby więzi jakie historycy z USA oraz Wielkiej Brytanii nawiązali z początkiem dwudziestego stulecia pod wpływem klimatu ideowego powstałego za sprawą politycznej i militarnej współpracy obu państw. Tym samym sytuacja wraca do

¹⁵⁰ Tamże, s. 249.

¹⁵¹ Tamże, s. 226.

¹⁵² Tamże, s. 251-252.

stanu panującego w dziewiętnastym wieku, kiedy to jedni i drudzy dziejopisarze zasadniczo nawzajem się ignorowali¹⁵³.

Obojętność akademii amerykańskiej wobec ustaleń europejskich rewizjonistów wynika, jak zauważa Clark, m. in. z jej międzynarodowej pozycji i poczucia własnej wartości. Stany Zjednoczone są dziś bowiem „supermocarstwem historycznego piśmiennictwa”, a środowisko ich historyków jest liczniejsze, lepiej wynagradzane i bardziej egocentryczne, niż jakiekolwiek istniejące przed nim. Jednocześnie jest to krąg uczonych oddanych uniwersalnym celom, które wcześniej wyrażali w kategoriach demokracji, a dziś dodatkowo w kategoriach pluralizmu oraz wielokulturowości¹⁵⁴.

Uniwersalistyczne aspiracje republiki amerykańskiej sięgają, zdaniem Clarka, swymi korzeniami czasów rewolucji francuskiej z 1789 roku, która okazała się pod tym względem znaczącym źródłem inspiracji dla obywateli USA. Owo wyrastające z rewolucyjnych uniesień francuskie poczucie misji dziejowej bywało jednak niejednokrotnie upokarzane przez kontrrewolucyjny wpływ reżimu restauracji, monarchii orleańskiej, czy drugiego cesarstwa. Zresztą nie tylko francuska, lecz również wszystkie pozostałe rewolucje w państwach europejskich zostały w pewnym sensie wywrócone. Dotyczy to rewolucji angielskiej z 1642, niemieckiej z 1933 oraz rosyjskiej z 1917 roku. Amerykańska rewolucja tym się od tamtych wyróżnia, że podobnych doświadczeń jest do dziś pozbawiona, wobec czego obywatele USA zachowali najwięcej młodzieńczego entuzjazmu dla przypisywania uniwersalistycznych roszczeń swej rodzimej tradycji politycznej i swoim własnym rozwiązaniom ustrojowym¹⁵⁵.

Emanujący tym entuzjazmem duch nie tylko narodowej dumy ale i liberalnej dobrej nowiny znalazł zdaniem Clarka swój

¹⁵³Tamże, s. 225-227.

¹⁵⁴Tamże, s. 226.

¹⁵⁵Tamże, s. 246, 254.

charakterystyczny wyraz na początku dwudziestego wieku w idei „amerykańskiego sensu historii” autorstwa Ernsta Breisacha. Amerykanin ów dawał wyraz satysfakcji z tego powodu, że, jak twierdził, od momentu powstania Stanów Zjednoczonych dziejowe zmiany tracą swój dotychczasowy, chaotyczny charakter, zmierzając coraz bardziej konsekwentnie w kierunku emancypacji ludzkości spod ograniczeń przeszłości¹⁵⁶.

Podobny rodzaj postępowej wiary (pokrewnej temu co Butterfield określił mianem wigowskiej interpretacji historii) znalazło, jak twierdzi Clark, swoje ucieleśnienie we współczesnej amerykańskiej socjologii, wg której „'zachodnim' jest to społeczeństwo, które zostało poddane historycznemu doświadczeniu zwanemu 'modernizacją'”. Kluczowym dla wyjaśnienia sensu tego doświadczenia jest pojęcie „rewolucji burżuazyjnej”, które więcej zawdzięcza liberałowi Maxowi Weberowi, niż socjaliście Karolowi Marksowi, jako że klasowej dominacji dotyczy ono w stopniu jedynie drugoplanowym¹⁵⁷.

Pojęcie „nowoczesności” jaką posługuje się akademia amerykańska, podobnie jak całokształt jej politycznej i historycznej doktryny, w tym konceptualizacja tożsamości Zachodu, cechuje się zdaniem Clarka pewnym intelektualnym mankamentem: nie posiada charakteru analitycznego, lecz normatywny. Znajduje to swój wyraz m. in. w tym, że promuje ona traktowaną wciąż jako oczywistą, co widoczne było choćby w wywodach Francisa Fukujamy, ideę ostatecznego triumfu liberalnej demokracji. Metodologia przedstawicieli tej doktryny w niewielkim stopniu wyjaśnia ich intensywny, demokratyczny moralizm; założenia wyraźnie tu górują nad tezami. Dla nich samych zaś ufność w popieraną przez nich „demokrację”, a często jedynie sam fakt, że są zgromadzeni w USA,

¹⁵⁶ Tamże, s. 249.

¹⁵⁷ Tamże, s. 246-247.

wyduje się dla nich ważniejsza niż ich formalne roszczenie do naukowego charakteru ich badań. Model świata i jego porządku za jakim opowiada się akademia amerykańska ucieleśnia przede wszystkim wartości i logikę narodowej ideologii amerykańskiej wyjątkowości¹⁵⁸.

Sposób w jaki Clark ukazuje akademię amerykańską oraz jej polityczną i historyczną doktrynę, stawia w wątpliwym świetle nie tylko jej uniwersalistyczne roszczenia, lecz również, jak dowodzi tego dokonana przez nią deformacja obrazu podobieństw i różnic pomiędzy społeczeństwami europejskimi, jej poznawcze kompetencje. Jej aspiracje wydaje się w poważnej mierze dyskwalifikować postawa nadto ideologiczna oraz egocentryczna. Jak twierdzi Clark, dziś „wyduje się coraz bardziej prawdopodobne, iż jeśli istnieje jakaś *Sonderweg*, to kroczą po niej nie Niemcy, lecz Stany Zjednoczone”¹⁵⁹.

Analizy Clarka nie koncentrują się wprost na zagadnieniu strategii bezpieczeństwa, ani na problematyce stosunków międzynarodowych. Dotyczą przede wszystkim kwestii tożsamości kulturowych oraz tradycji politycznych i intelektualnych, a także klimatu opinii części środowisk opiniotwórczych kilku państw europejskich i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej. Nie mniej jednak, w sposób pośredni, wiążą się z tamtą problematyką. Ich wymowa wydaje się bowiem wyraźnie kontrastować z koncepcją, według której polityczne i cywilizacyjne miejsce Wielkiej Brytanii znajduje się bliżej amerykańskiego supermocarstwa zza Atlantyku, niż, oddzielonej od Anglii jedynie Kanałem La Manche, Europy.

W przekonaniu Clarka osobowość kulturowa Anglii jest mocno powiązana z tradycją kontynentalną. Tu zaś silniej niż z jakimkolwiek innym spokrewniona jest z niemieckim doświadczeniem historycznym.

¹⁵⁸Tamże, s. 247-251.

¹⁵⁹Tamże, s. 246, 255.

Nie ma też, jak twierdzi, żadnych istotnych podstaw dla których należałoby ją definiować w stanowczym powiązaniu z dziedzictwem amerykańskim w ramach anglosaskiej wspólnoty historycznej. Tę ostatnią należy uznać raczej za propagandowy mit powstały na użytek dwóch antyniemieckich sojuszy polityczno-militarnych, niż za kulturową rzeczywistość w mocnym tego słowa znaczeniu.

Daleko posunięta rezerwa Clarka wobec Unii Europejskiej nie ma więc nic wspólnego z częstym u angielskich eurosceptyków definiowaniem ich narodowej tożsamości przez dystans do historycznego dziedzictwa kontynentu¹⁶⁰. Właściwy mu eurosceptycyzm nie zwraca się przeciw cywilizacyjnej indywidualności Europy, lecz przeciw jej liberalnej koncepcji, podobnie jak przeciw liberalnej doktrynie jej powojennej integracji.¹⁶¹

Clark nie kreśli zarysu jakiejś alternatywnej dla niej formuły, ale jej krytykę można uznać za przesłanki dla innej, skorygowanej w konserwatywnym czy tradycjonalistycznym duchu, opcji integracyjnej. Nie kontestuje on też sojuszniczych więzi angielsko-amerykańskich, tyle że kwestionuje tę ich koncepcję, którą cechuje bliskie pokrewieństwo z tzw. aliancką koncepcją historii¹⁶², w czym znów

¹⁶⁰ Manifestem takiego definiowania angielskiej tożsamości narodowej w mocnej opozycji do historycznego dziedzictwa kontynentu jest książka Paula Johnsona *Historia Anglików* (przeł. J. Mikos, Gdańsk 1995). Przeciw takiej koncepcji zwraca się sedno polemiki Normana Daviesa; przede wszystkim w jego książce *Wyspy* (dz. cyt.).

¹⁶¹ Istnieją oczywiście stanowiska podkreślające chrześcijańskie, czy choćby tylko chadeckie korzenie Wspólnot Europejskich. Nie muszą one jednak wchodzić w konflikt z przekonaniem o zasadniczo liberalnym charakterze dominującej dziś doktryny integracyjnej Unii Europejskiej.

¹⁶² Norman Davies charakteryzuje ów „aliancki schemat historii” w pięciu punktach. Po pierwsze jest to idea szczególnej, świeckiej odmiany zachodniej cywilizacji której kulminacją jest anglosaska tradycja polityczna i anglosaski model gospodarki. Po drugie jest to ideologia „antyfaszystowska”, wg której II wojna była wojną z „faszyzmem”, przy czym ów „faszyzm” jest uosobieniem zła, a „antyfaszyzm” wcieleniem dobra. Aliancki schemat historii polega po trzecie na demonizacji Niemiec jako dwukrotnie pokonanego przeciwnika i matecznika złośliwej odmiany imperializmu (I wojna) oraz faszyzmu (II wojna); jednostki i narody walczące po stronie Niemiec noszą na sobie piętno „kolaboracji”. Po czwarte jest to apologia Rosji jako strategicznego sprzymierzeńca na Wschodzie i

wyraża swój dystans wobec liberalnego sposobu myślenia.

Trudno jednoznacznie rozstrzygnąć w jakim stopniu właściwy Clarkowi torysowsko-tradycjonalistyczny sposób widzenia rzeczy może inspirować realną politykę brytyjską wobec USA oraz Europy. Nie wydaje się jednak by był on pozbawiony wszelkiego istotnego na nią wpływu. O tyle też, zasługuje na choćby tylko skromne miejsce w rozważaniach na temat postawy Londynu jako czynnika gry politycznej w układzie transatlantyckim, a w szczególności europejskim, w tym również w systemie Unii Europejskiej.

Bibliografia

Buller J., *The European Union*, [w:] *The Oxford Handbook of British Politics*, red. M. Flinders at al., Oxford 2009.

Butterfield H., *The Whig Interpretation of History*, London 1973 [1931].

Charmley, *A History of Conservative Politics Since 1830*, 2008.

Clark J. C. D., *Our Shadowed Present. Modernism, Postmodernism and History*, Stanford, California 2004,

Clark J. C. D., *The History of Britain: a Composite State in a 'Europe des Patries'*, [w:] J. C. D. Clark, *Ideas and Politics in Modern Britain*, London 1990,

Davies N., *Europa. Rozprawa historyka z historią*, przeł. E. Tabakowska, Kraków 2004.

Elton G., *England Under the Tudors*, London 1955.

Garnett M., Hickson K., *Conservative thinkers. The contributors to the political thought of modern Conservative Party*, Manchester and New

pogromcy faszyzmu; apologia idąca w parze z wyrozumiałością dla wad jej tradycji kultury politycznej oraz z tezą o nieuchronnej, rychłej i konsekwentnej okcydentalizacji Rosji. Po piąte wreszcie, charakteryzuje się on milczącą zgodą na podział Europy na „atlantycki” Zachód i zacofany Wchód będący naturalną i zrozumiałą sferą dominacji rosyjskiej (N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, przeł. E. Tabakowska, Kraków 2004, s. 68-71). Jak widać przytoczona tu wypowiedź Clarka koncentruje się szczególnie na polemice z pierwszymi trzema składnikami tak zdefiniowanego, alianckiego schematu historii; zwłaszcza na pierwszym i trzecim.

York 2009.

Geddes A., *Europe*, [w:] K. Hickson, *The Political Thought of the Conservative Party since 1945*, Basingstoke 2005.

Green E. H. H., *Thatcher*, London 2006.

James H., *A German Identity 1770-1990*, London 1989.

Letwin S. R., *The Anatomy of Thatcherism*, London 1992.

Macfarlane A., *The Origins of English Individualism*, Oxford 1978.

N. Davies, *Wyspy: historia*, przeł. E. Tabakowska, Kraków 2003.

Napierała P., *Wigowski mit historyczny a historia nowożytna Wielkiej Brytanii*, [w:] *TUwikłania historiografii. Między ideologizacją dziejów a obiektywizmem badawczym*, red. K. Błaszczuk, K. Brzechczyn, D. Ciunajcis, M. Kierzkowski, Poznań, IPN, 2011.

Oakeshott M., *O postępowaniu człowieka*, przeł. M. Szczubiałka, Warszawa 2008.

Russel C., *Parliaments and English Politics*, Oxford 1979.

Scruton R., *A political philosophy*, London 2006.

Seldon A., *Conservative Century*, [w:] *Conservative Century: The Conservative Party since 1900*, red. A. Seldon and S. Ball, Oxford 1994.

The selected journalism of Peter Utley, red. Ch. Moore Charles and S. Heffer, London 1989.

Utley T. E., *Significance of Thatcher*, [w:] M. Cowling, *Conservative Essays*, London 1978.

Beata Kosiba

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Personalistyczna koncepcja polityki

Polityka z gr. *polityke* jest to sztuka zdobywania i utrzymania władzy w porządku ziemskim. Jedną z najbardziej znaczących współczesnych koncepcji polityki jest koncepcja personalistyczna. Personalizm jest to „doktryna podkreślająca autonomiczną wartość człowieka jako osoby, uznająca osobę za naczelną kategorię poznawczą, metafizyczną i aksjologiczną¹⁶³”. Personalizm może być też rozumiany szerzej jako „prąd kulturowo-społeczny promujący program działań wspierających integralny rozwój osoby ludzkiej, w którym wartości ekonomiczne i techniczne są podporządkowane wartościom osobowo-duchowym¹⁶⁴”. W rozumieniu personalistów, pojęcie polityki rozumiane jest w kontekście szerszym i węższym. „W jego szerszym znaczeniu odnosi się do wszystkiego, <co wiąże się z godnością i podstawowymi prawami człowieka, dobrem wspólnym, sprawiedliwością społeczną>¹⁶⁵”. W węższym znaczeniu dotyczy zaangażowania politycznego, polegającego na podejmowaniu konkretnych decyzji, formułowania programów, prowadzenia kampanii, działania w organach przedstawicielskich, sprawowania władzy¹⁶⁶.

¹⁶³ I. Dec, *Personalizm*, [w:] *Powszechna encyklopedia filozofii*, tom 8, red. A. Maryniarczyk, Lublin 2007, s. 122.

¹⁶⁴ Tamże.

¹⁶⁵ P. Nitecki, *Polityka*, [w:] *Jan Paweł II encyklopedia nauczania społecznego*, red., A. Zwoliński, Radom 2005, s. 372.

¹⁶⁶ Por. Tamże.

W artykule przyjęte zostanie rozumienie polityki w pierwszym, szerszym znaczeniu i jej koncepcji w myśli Jana Pawła II i Mieczysława Alberta Krąpca OP jako twórców personalizmu prezentowanego w ramach lubelskiej szkoły filozofii klasycznej.

Koncepcja polityki podejmowana jest przez Jana Pawła II wielokrotnie, najszerszej zagadnienie to jest omawiane w encyklikach *Laborem exercens* (LE), *Centessimus annus* (CA), a także w *Sollicitudo rei socialis*, *Veritatis splendor* (VS) oraz w licznych wystąpieniach. M. A. Krąpiec swoje poglądy na temat rozumienia polityki przedstawił przede wszystkim w pracy *O ludzką politykę!*, a także *Ludzka wolność i jej granice*. Poglądy obu filozofów są w zasadniczych punktach zbieżne, co nie przekreśla pewnych różnic w sposobie argumentowania głoszonych tez. Celem niniejszego artykułu jest wskazanie głównych elementów tworzących personalistyczne rozumienie polityki, a nie podkreślanie odmienności tych dwóch koncepcji.

W koncepcji personalistycznej, politykę określa się jako „roztropną troskę o dobro wspólne¹⁶⁷”, jednocześnie wskazuje się na trzy podstawowe relacje polityki: do człowieka, czyli podmiotu całego życia społecznego, do prawa objawionego przez Boga jako wyraz służby prawdzie i do zasady dobra wspólnego, czyli jednej z podstawowych zasad życia społecznego. Fundamentem, na którym człowiek powinien budować swoje życie we wszystkich jego aspektach jest prawda. Zarówno w kontekście Boga, człowieka i otaczającego świata.

Człowiek

W koncepcji personalistycznej, człowiek stanowi kryterium oceny moralnej wartości każdego działania. Jedynie takie działanie, które uznaje wartość, czyli godność człowieka jako osoby, może być uznane

¹⁶⁷ M.A. Krąpiec, *O ludzką politykę!*, Katowice 1995, s. 2.

jako moralnie wartościowe. Podstawą takiego podejścia jest traktowanie człowieka podmiotowo, jako bytu obdarzonego transcendentną godnością wynikającą z wolnej i rozumnej natury.

Podporządkowanie działalności politycznej człowiekowi oznacza, że działalność ta ma być służbą dla dobra człowieka. „W ostatecznej analizie jest *z człowieka, poprzez człowieka i dla człowieka*”. Jeśli działalność ta odrywa się od tego podstawowego celu, staje się celem dla siebie, a wtedy traci racje bytu.

Kim jest człowiek, któremu wszelka działalność ma być podporządkowana?

Teologicznym źródłem koncepcji człowieka w myśli personalistycznej jest Objawienie. Człowiek jako byt, którego Bóg stworzył na swój obraz podobieństwo i którego Bóg chciał dla niego samego. Stąd wynika osobowa natura człowieka i dlatego człowiek jest przede wszystkim „osobą”.

Zarówno we wcześniejszych pracach, jak i w nauczaniu papieskim wskazane są takie atrybuty (właściwości) jak godność człowieka, jego podmiotowość, prawa i obowiązki, a także formy życia społecznego.

Jednocześnie w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie o to, kim jest człowiek, papież odwołuje się, podobnie jak Krąpiec, do filozofii Arystotelesa, do św. Tomasza, ale także, w odróżnieniu od Krąpca, nawiązuje do koncepcji I. Kanta i M. Schelera.

W ujęciu arystotelesowsko – tomistycznym, analizuje się strukturę bytową człowieka poprzez wskazanie na istnienie i substancjalność, a z fenomenologii korzysta się w kontekście analiz przeżycia i doświadczenia wewnętrznego¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Por. J. Gałkowski, *Pozycja filozoficzna kard. Karola Wojtyły*, „Roczniki filozoficzne” 1981, nr 29, z. 2, s. 75-87.

Godność

W koncepcji personalistycznej, wartością człowieka jako osoby jest jego godność. Godność (łac. *dignitas* - zasługa, wartość, zacność) jest to cnota odniesiona jedynie do człowieka¹⁶⁹ i wynika z jego transcendencji wobec rzeczywistości. Człowiek jako jedyny spośród żyjących istot, poznaje i jest tego świadomy jednocześnie będąc wolnym, może aktem wyboru to poznanie zinterioryzować.

W myśli personalistycznej, można mówić o dwóch wymiarach ludzkiej godności: naturalnej i nadprzyrodzonej¹⁷⁰.

Odkrycie w człowieku godności w jej wymiarze naturalnym odnosi się do rozumnej i wolnej natury człowieka. Za pomocą rozumu i doświadczenia wolności, człowiek może odkryć tę wartość, którą jest jego godność.

„Kiedy mowa o osobie ludzkiej, nie chodzi tylko o wyższość – a więc o stosunek do innych stworzeń; chodzi przede wszystkim o to, czym, a raczej kim człowiek jest sam w sobie. To kim człowiek jest sam w sobie, wiąże się nade wszystko z jego wnętrzem. Wszystkie uzewnętrznienia: działalność, twórczość, dzieła, wytwory – tu mają swój początek i swoją przyczynę. O tę przyczynę właśnie chodzi na pierwszym miejscu. Istotą tej przyczyny, jak się okazuje na podstawie skutków, jest rozumność i wolność. Umysł i wolność stanowią istotne i zarazem nieodzowne właściwości osoby. Tu także tkwi cała naturalna podstawa jej godności”¹⁷¹.

Człowiek, jak wyżej wspomniano, jest bytem osobowym, określany jest jako osoba, a godność jest jej, osoby, wartością. W

¹⁶⁹ Por. *Godność*, [w:] Jan Paweł II, *Encyklopedia nauczania społecznego*, Radom 2005, s. 168.

¹⁷⁰ I. Dec, *Godność człowieka w ujęciu kard. Karola Wojtyły i papieża Jana Pawła II*, [w:] Jan Paweł II – obrońca godności człowieka. Materiały z III tygodnia kultury chrześcijańskiej w diecezji świdnickiej, Świdnica 2008, s. 14.

¹⁷¹ K. Wojtyła, *Człowiek jest osobą*, [w:] K. Wojtyła, *Osoba i czyn oraz inne studia antropologiczne*, Lublin 1994, s. 418.

związku z tym, nie można człowieka – osoby, traktować przedmiotowo, a zawsze jedynie podmiotowo, jako podmiot istnienia i działania.

Godność przysługuje człowiekowi jako potencjalność, która aktualizuje się w działaniu ze względu na moralność. Spełnianie się w działaniu wiąże się z samostanowieniem, czyli autodeterminacją siebie do działania (moralnie dobrego) zgodnie z godziwą normą¹⁷².

Godność w koncepcji personalistycznej jest dana i zadana człowiekowi. Jako wartość wywołuje powinność dążenia do jej pełnego urzeczywistnienia. Jest to bardzo ważny element ludzkiej aktywności.

W ujęciu nadprzyrodzonym godność człowieka ma swoje źródło i uzasadnienie w Bogu, Stwórcy, który swój obraz odbił w duszy człowieka, objawił mu siebie, w swym Synu przyjął człowieczeństwo, by zbawić człowieka.

Takie ujęcie godności wskazuje na właściwy cel wszelkich ludzkich działań. Bycie obrazem Boga wyraża się właśnie w rozumnej i wolnej naturze człowieka. Dlatego też „obraz Boga – to jakby pierwsza definicja człowieka, a jednocześnie wskazówka, Kogo człowiek musi szukać i w kogo się wpatrywać, jeśli chce odnaleźć i zobaczyć siebie samego, jeśli chce dostrzec swą niezwykłość i bezcenneść”¹⁷³. Ta prawda powinna determinować wszelkie ludzkie działanie i zrozumieć własną godność.

Godność człowieka jest jego niezniszczalną wartością i powinna być podstawą każdej sfery ludzkiego życia, w tym także politycznej. Redukowanie osoby do wymiaru materialnego, podporządkowywanie go innym celom, jest zafałszowaniem jego rozumienia, a tym samym zakwestionowaniem moralnej wartości systemów politycznych, które u swoich podstaw zawsze wynikają z koncepcji człowieka. Z godności

¹⁷² Por. *Godność*, dz. cyt., s. 169.

¹⁷³ A. Szostek, *Wokół godności, prawdy i miłości*, Lublin 1995, s. 325.

więc wynika wartość człowieka i dzięki niej jest on nieredukowalny do żadnej innej wartości, ale jest celem samym w sobie.

Podmiotowość

Człowiek jako istota rozumna i wolna, obdarzona godnością wyraża się w czynie i poprzez czyn. Co to oznacza?

Człowiek jest sprawcą swoich czynów, jest ich podmiotem. Wiedzę o swojej podmiotowości człowiek zdobywa w doświadczeniu siebie, poprzez świadome i wolne działanie, czyli czyn. Właśnie czyn jest tą przestrzenią, w której człowiek najpełniej wyraża się jako człowiek i doświadcza istnienia siebie, jako podmiotu (czyli *suppositum*).

Podmiotowość człowieka jest jednak bogatsza niż metafizyczny sens *suppositum*, gdyż w takim sensie *suppositum* przysługuje wszystkiemu, co w jakikolwiek sposób istnieje i działa. Człowiek jest nie tylko podmiotem, ale i sam przeżywa siebie jako podmiot, tzn. ma świadomość swojej podmiotowości¹⁷⁴.

Stąd też w odniesieniu do człowieka K. Wojtyła mówi o *suppositum humanum*, która wskazuje na dwa komponenty działania: świadomość i sprawczość. Świadomość jest wyrazem rozumnej natury człowieka. Czyn bowiem w pełni ludzki musi być działaniem świadomym. „To, że człowiek jest osobą, manifestuje się, czyli unaocznia, w działaniu świadomym, manifestuje się również w samej świadomości(...). Świadomości, w szczególności w jej funkcji refleksywnej, zawdzięczamy to, że człowiek – byt podmiotowy (*suppositum*) – przeżywa siebie jako podmiot i w ten sposób bytuje w pełni podmiotowo”¹⁷⁵. Człowiek ma świadomość czynu dzięki samowiedzy, która obiektywizuje to działanie w odniesieniu do osoby.

¹⁷⁴ K. Wojtyła, *Osoba: podmiot i wspólnota*, [w:] Tenże, *Osoba i czyn*, s. 380, por. M.A. Krąpiec, dz. cyt., s. 24 i nn.

¹⁷⁵ Tamże, s. 133.

W takim kontekście działanie ludzkie ma wartość moralną, jest dobre lub złe¹⁷⁶. Jednak o świadomości w odniesieniu do czynu, personaliści piszą w dwóch aspektach jako o „działaniu świadomym” i „świadomości działania”. Człowiek bowiem nie tylko działa świadomie, ale także ma świadomość tego, że działa – co więcej – tego, że działa świadomie, dlatego według personalistów świadomość jest istotnym elementem podmiotowości, jest „częścią” „ja”, jest zapodmiotowana w tymże „ja”.

Drugim elementem *suppositum humanum* jest sprawczość, czyli człowiek nie tylko ma świadomość siebie, ale jest także sprawcą działania. Karol Wojtyła wyróżnia dwa typy sprawczości: zewnętrzną, przechodnią i wewnętrzną nieprzechodnią¹⁷⁷, ale każdy jej typ jest związany z wolą.

Sprawczość zewnętrzna polega na kształtowaniu otaczającej człowieka rzeczywistości. W takim działaniu człowiek jest sprawcą wielu skutków poza sobą.

Sprawczość wewnętrzna łączy świadome działanie z własnym podmiotem. W niej ujawnia się w szczególny sposób wolność osobowa człowieka, określana przez Karola Wojtyłę jako „samostanowienie”, czyli zdolność stanowienia o sobie. „działając świadomie, nie tylko jestem sprawcą czynu oraz jego skutków przechodnich i nieprzechodnich, ale zarazem stanowią sam o sobie. Samostanowienie jest głębszym i bardziej podstawowym wymiarem sprawczości ludzkiego <ja>, poprzez którą człowiek w czynie odsłania się jako podmiot osobowy”¹⁷⁸

To samostanowienie realizuje się przede wszystkim na płaszczyźnie moralnej i decyduje o tym, kim się człowiek staje,

¹⁷⁶ Por. Tamże, s. 87; J. W. Gałkowski, *osoba i wspólnota. Szkic o antropologii kard. Karola Wojtyły*, „Roczniki Nauk Społecznych” 1980, t. VIII, s. 49-74

¹⁷⁷ K. Wojtyła, *Osoba i czyn*, s. 194.

¹⁷⁸ Tamże, s. 385

moralnie dobrym czy moralnie złym człowiekiem. Poprzez samostanowienie człowiek staje się twórcą samego siebie.

Poprzez samostanowienie zaś uwidacznia się podmiotowa struktura osoby, określana przez Karola Wojtyłę. jako „samopanowanie” i „samoposiadanie”¹⁷⁹. Warunkiem rzeczywistego samostanowienia o sobie jest to, że człowiek sam siebie posiada, oraz to, że sam sobie panuje. Samoposiadanie i samopanowanie warunkują rozwój człowieka. Człowiek tylko wtedy może się rozwijać, kiedy sam siebie posiada i sam sobie panuje, czyli sam siebie tworzy i spełnia się jako byt osobowy. I w tym właśnie urzeczywistnieniu struktury samoposiadania i samopanowania konstytuuje się realnie konkretne ludzkie „ja”, które jest osobą.

Zdaniem personalistów, człowiek, którego wartością jest godność, nie tylko jest osobą, ale staje się nią, poprzez procesy zachodzące w świadomości. Człowiek jest powołany, aby stawać się osobą, a więc jest to pewne zadanie wpisane w jego naturę. I to jest pierwsza prawda o człowieku, jest powołany, aby stawać się osobą. To stawanie się polega na świadomym i dobrowolnym działaniu, którego człowiek jest podmiotem i sprawcą.

Prawo

Koncepcja praw człowieka, w myśli personalistycznej, jest osadzona w tradycji św. Tomasza. Podstawę tej koncepcji stanowi wskazanie, że źródłem wszelkich praw jest odwieczne prawo Boże (*lex aeterna*), gdyż Bóg jest ostateczną racją istnienia świata i nadaje sens jego istnieniu. Człowiek jako byt rozumny, którego Bóg chciał dla niego samego, ma zawarte w swojej naturze prawo naturalne, które jest odbiciem *lex aeterna*¹⁸⁰. Prawo stanowione w koncepcji personalistów

¹⁷⁹ Tamże, s. 152.

¹⁸⁰ Por. Cz. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Lublin 1994, s. 15; M.A. Krąpiec, *Człowiek i prawo naturalne*, Lublin 1999, s. 190.

musi być zawsze odniesione do prawa naturalnego, którego dawcą jest Bóg. Jest to koncepcja *lex naturalis* św. Tomasza, który definiuje prawo naturalne jako: „uczestnictwo prawa wiecznego w stworzeniu rozumnym”. Oznacza to, że prawo naturalne jest wpisane w ludzką naturę w akcie stworzenia. Natura ludzka, czyli rozumność i wolność, predestynuje człowieka do poznania i przyjęcia tego prawa.

Wszelkie prawo, które człowiek ustanawia musi być pochodną tego prawa naturalnego, gdyż jedynie ono uwzględnia prawdę o Bogu, świecie i człowieku. Każda działalność człowieka, w tym działalność polityczna zawsze jest realizowana w granicach prawa. Zadaniem prawa jest wprowadzenie i utrzymanie porządku, a źródłem prawa jest rozum. Jednak ontyczną podstawę prawa naturalnego stanowi natura ludzka stworzona przez Boga. Stąd też podstawową skłonnością natury człowieka jest działanie ukierunkowane na dobro i jego wybór, a unikanie zła. Dlatego Jan Paweł II mówi o moralnym prawie naturalnym, odnosząc je do działania. „[...] Życie moralne wymaga twórczego myślenia i inteligencji właściwych osobie, która jest źródłem i przyczyną własnych świadomych czynów. Z drugiej strony, rozum czerpie swą prawdę i swój autorytet z odwiecznego prawa, które nie jest niczym innym jak mądrością samego Boga”¹⁸¹.

Można wskazać trzy rodzaje zasad prawa naturalnego: 1. pierwszorzędne zasady (*prima principia*) – są one najbardziej powszechne i wynikają z porządku istnienia świata. Np. dobro czyń, a unikaj zła, nie czyń drugiemu co tobie nie miłe, czy szanuj swoje życie; 2. drugorzędne zasady (*conclusiones*) – przez dedukcję wynikające z poprzednich. Do nich należą normy Dekalogu (z wyjątkiem 3, które dotyczy dnia oddawania czci Panu Bogu) 3. normy operatywne (*normae operative*) – wynikające z dwóch poprzednich, np. prawo do własności prywatnej, do swobodnego poruszania się po świecie, czy

¹⁸¹ VS 40.

prawo do dziedziczenia¹⁸². Zasada dobro należy czynić, a zła unikać, jest tzw. *synderesis*, czyli praszumieniem, które jest pierwszym sądem rozumu praktycznego¹⁸³. Wynika ona z natury człowieka, przyporządkowanego w swoim działaniu do dobra jako celu. Jan Paweł II w encyklice *Veritatis splendor*, pisze: „Przyporządkowanie [do dobra i celu] rozum dostrzega w samym bycie człowieka, rozpatrywanego w świetle całej prawdy o nim, czyli o jego naturalnych skłonnościach, jego dążeniach i celach, mających zawsze także wymiar duchowy: to właśnie one stanowią treść prawa naturalnego, a więc tego uporządkowanego zespołu <dóbr dla osoby>, które służą <dobru osoby> - dobru, jakim jest ona sama i jej doskonałość”¹⁸⁴.

Zdaniem personalistów, normy prawa naturalnego są powszechne, niezienne i nieodzowne.

- powszechne – prawo naturalne jest wpisane w ludzką rozumną naturę człowieka, dlatego też obowiązuje każdego bez wyjątku. „¹⁸⁵Wyraża godność ludzkiej osoby i kładzie podwaliny jej fundamentalnych praw i obowiązków, jego nakazy mają znaczenie uniwersalne, jest ono zatem wiążące dla wszystkich ludzi¹⁸⁶”.

- niezienne – czyli są to obiektywne normy moralne. Wynikają one z tego, że niezależnie od czasów i kultury, ludzka natura jest niezmienna. Człowiek wykracza poza kulturę, umacniając swoją osobową godność¹⁸⁷. „Oczywiście należą poszukiwać i odnajdywać coraz właściwsze ujęcia uniwersalnych i trwałych norm moralnych, aby bardziej odpowiadały one różnym kontekstom kulturowym, by zdolne były lepiej wyrażać ich niezmienną aktualność w każdym kontekście

¹⁸² M. Leśniak, *Prawo naturalne*, [w:] Jan Paweł II. *Encyklopedia nauczania społecznego*, red. A. Zwoliński, Radom 2005, s. 404.

¹⁸³ Por. M.A. Krąpiec, *Człowiek...*, s. 197.

¹⁸⁴ VS 79.

¹⁸⁵ VS 51.

¹⁸⁶ Tamże.

¹⁸⁷ Tamże 53.

historycznym, by pozwalały prawidłowo rozumieć i interpretować zawartą w nich prawdę¹⁸⁸”.

Powyższe cechy dowodzą, że zasady prawa naturalnego obowiązują absolutnie każdego i nie dopuszczają odstępstw od ich przestrzegania. Wynika to z ludzkiej natury, czyli z faktu bycia człowiekiem. Gdyby normy te miały ulec zmianie, to musiałaby się zmienić ludzka natura, czyli „człowiek musiałby przestać być człowiekiem”¹⁸⁹

Prymat prawa naturalnego nad stanowionym wskazuje na to, że prawo naturalne ma stanowić fundament dla prawa stanowionego. Konsekwencją tego jest uznanie, że ani większość, ani żadne inne wskaźniki, jedynie prawo naturalne może być podstawą tworzenia prawa w państwie. W przeciwnym razie doprowadziłoby to do systemu totalitarnego.

Dobro wspólne

Zasadą i celem życia politycznego w koncepcji personalistycznej jest dobro wspólne (łac. *bonum commune*). Kategoria dobra wspólnego jest zobowiązaniem do stworzenia warunków umożliwiających pełny rozwój wszystkim członkom danej społeczności¹⁹⁰. Jest to wynikiem tego, że człowiek z natury jest przyporządkowany do dobra jako celu swojego działania. W wymiarze społecznym takim celem jest dobro wspólne, co papież wielokrotnie podkreśla w różnego rodzaju wypowiedziach.

Dobro wspólne wynika z wcześniejszych elementów koniecznych do budowania właściwego porządku politycznego, czyli najważniejszym

¹⁸⁸ VS 53.

¹⁸⁹ M. Piechowiak, *Prawa człowieka i prawo naturalne jako podstawa życia osobistego i społecznego* [w:] Jan Paweł II. *Nauczyciel*, red. M. Piechowiak, Zielona Góra 1997, s. 102.

¹⁹⁰ Por. J. Gocko, *Dobro wspólne*, [w:] Jan Paweł II. *Encyklopedia nauczania moralnego*, red. J. Nagórny, K. Jeżyna, Radom 2005, s. 150.

elementem dobra wspólnego jest poszanowanie osoby ludzkiej, jej godności i praw. Jest tak dlatego, że, jak podkreślają personalisci, jednostka nie może zrealizować swego dobra osobowego inaczej jak tylko przez dobro społeczne.

Dobro wspólne stanowią wszelkie elementy, które stwarzają każdemu człowiekowi (a nie poszczególnym grupom) odpowiednie warunki rozwoju. Należy tu także dobrobyt, rozwój ekonomiczny, a także pokój i poczucie bezpieczeństwa. Jednak wartości materialne nie powinny przesłaniać wartości duchowych, z których człowiek ma prawo korzystać. Dobrem wspólnym są wszystkie wartości wytworzone przez społeczność umożliwiające realizowanie dóbr poszczególnych osób. Wytwory te mają służyć dobrej osobie. Zadaniem władzy jest troska o dobro obywateli, polegające na możliwości realizowania się i wzajemnego ubogacania. Jednocześnie państwo powinno „usuwać wszystkie negatywne zjawiska życia publicznego, takie jak nadużywanie władzy, korupcja, ucisk słabszych, odmawianie ludziom prawa do udziału w życiu politycznym i podejmowania decyzji, uciekania się do terroru lub przemocy¹⁹¹”.

To jest główny cel i zadanie władzy państwowej, uzasadniający istnienie tych struktur.

Jest tak dlatego, że kategoria dobra wspólnego „zakłada niejako z natury istnienie takich elementów jak: wspólnota natury rozumnej, cel łączący ludzi, poczucie autentycznej wspólnoty, afirmacja określonych wartości, wzajemne respektowanie swych uprawnień i obowiązków oraz funkcjonowanie odpowiednich struktur i instytucji koniecznych dla życia danej społeczności”¹⁹². To nadaje dobru wspólnemu aksjologiczny charakter.

¹⁹¹ *Przemówienie do korpusu dyplomatycznego, Nairobi 06.05.1980.*

¹⁹² J. Koral, *Dobro wspólne*, [w:] Jan Paweł II. *Encyklopedia nauczania społecznego*, dz. cyt., s. 118.

Do koncepcji dobra wspólnego papież nawiązuje w encyklice *Centesimu annus*. Wskazuje, że nie system jest najważniejszy, ale realizowane w jego ramach wartości, które powinny uwzględniać dobro wspólne wszystkich obywateli¹⁹³. Będzie ono polegało przede wszystkim na poszanowaniu godności osoby we wszystkich wymiarach jego życia, zarówno w kontekście życia społecznego, gospodarczego czy polityczne. Człowiek będąc częścią społeczności, ma prawo uczestniczyć w jego tworzeniu i rozwoju, poprzez aktywny udział. Jeśli istnieją możliwości do rozwoju człowieka, to korzystając z nich ubogaca on całą społeczność, w której żyje. Tak więc dobro wspólne polega również na tym, że rozwój osoby prowadzi do rozwoju całej społeczności, a tym samym może sprzyjać wydajności i skuteczności¹⁹⁴. W tym sensie dobro osoby będzie dobrem wspólnym.

Dobro wspólne jest zadaniem każdego człowieka i każdej społeczności. Obowiązkiem człowieka jest angażować się na rzecz dobra wspólnego i dążyć do sprawiedliwości społecznej. Ze swej natury podlega ono nieustannemu procesowi przemian i doskonalenia, a jego realizacja wymaga ciągłych readaptacji – w zależności od zmiany sytuacji ekonomicznej, kulturalnej czy politycznej. Dobro wspólne jest zasadą, która służy właściwej organizacji życia społeczno-politycznego.

Personalistyczna koncepcja polityki, realizowana w ramach lubelskiej szkoły filozofii klasycznej, wywodzi się z klasycznego ujęcia tego zagadnienia. Trzon tego ujęcia stanowi myśl filozoficzna św. Tomasza z Akwinu, ubogacona współczesnymi nurtami filozoficznymi, zwłaszcza fenomenologią. Jest to charakterystyczne zwłaszcza dla rozważań dotyczących rozumienia człowieka jako osoby.

Warto zaznaczyć, że koncepcja osoby dotycząca samoposiadania, samopanowania czy samostanowienia zdaniem M.A.

¹⁹³ Por. *Centesimu annus* 43.

¹⁹⁴ Tamże.

Krapca wyraża suwerenność osoby. Oznacza to, że „terminologia ta akcentuje mocniej momenty (aspekty) tworzące tzw. godność i suwerenność ludzkiej osoby”¹⁹⁵. Jest to głębsze ujęcie ludzkiej natury, ukazujące wielowymiarowość człowieka. Sam dla siebie jest człowiek pierwszym i najważniejszym zadaniem, polegającym na właściwym, zgodnym ze swoją naturą, działaniu. Oznacza to, że samoposiadanie, samopanowanie i samostanowienie polega na wyborze dobra jako celu wszelkich ludzkich dążeń.

W personalistycznej koncepcji polityki, uprawianej w ramach lubelskiej szkoły filozofii klasycznej, wskazuje się na elementy, które konstytuują właściwy porządek polityczny. Są to: osoba, jako podmiot i cel wszelkich działań, prawo nabudowane na prawie naturalnym jako gwarancja porządku i ładu oraz dobro wspólne jako zasada gwarantująca respektowanie dwóch wcześniejszych elementów. Można stwierdzić, że zdaniem personalistów, nie koncepcja państwa czy teoria polityczna jest ważna, ale jakakolwiek koncepcja państwa czy teoria polityczna ma status moralnego uznania, jedynie przez poszanowanie omówionych kwestii.

Bibliografia

Dec I., *Godność człowieka w ujęciu kard. Karola Wojtyły i papieża Jana Pawła II*, [w:] *Jan Paweł II – obrońca godności człowieka*. Materiały z III tygodnia kultury chrześcijańskiej w diecezji świdnickiej, Świdnica 2008.

Dec I., *Personalizm*, [w:] *Powszechna encyklopedia filozofii*, tom 8, red. A. Maryniarczyk, Lublin 2007.

Gałkowski J., *Pozycja filozoficzna kard. Karola Wojtyły*, „Roczniki filozoficzne” 1981, nr 29, z. 2.

¹⁹⁵ M.A. Krapiec, *O ludzką politykę*, Katowice 1995, s. 48.

Gałąkowski J.W., *Osoba i wspólnota. Szkic o antropologii kard. Karola Wojtyły*, „Roczniki Nauk Społecznych” 1980, t. VIII.

Gocko J, *Dobro wspólne*, [w:] Jan Paweł II. *Encyklopedia nauczania moralnego*, red. J. Nagórny, K. Jeżyna, Radom 2005.

Jan Paweł II, *Encyklopedia nauczania społecznego*, Radom 2005.

Koral J, *Dobro wspólne*, [w:] Jan Paweł II. *Encyklopedia nauczania społecznego*, red. A. Zwoliński, Radom 2005.

Krąpiec M.A., *Człowiek i prawo naturalne*, Lublin 1999.

Krąpiec M.A., *O ludzka politykę!*, Katowice 1995.

Leśniak M., *Prawo naturalne*, [w:] Jan Paweł II. *Encyklopedia nauczania społecznego*, red. A. Zwoliński, Radom 2005.

Nitecki P., *Polityka*, [w:] Jan Paweł II *encyklopedia nauczania społecznego*, red., A. Zwoliński, Radom 2005.

Piechowiak M., *Prawa człowieka i prawo naturalne jako podstawa życia osobistego i społecznego*, [w:] Jan Paweł II. *Nauczyciel*, red. M. Piechowiak, Zielona Góra 1997.

Strzeszewski Cz., *Katolicka nauka społeczna*, Lublin 1994.

Szostek A., *Wokół godności, prawdy i miłości*, Lublin 1995.

Wojtyła K., *Człowiek jest osobą*, [w:] K. Wojtyła, *Osoba i czyn oraz inne studia antropologiczne*, Lublin 1994.

Wojtyła K., *Osoba: podmiot i wspólnota*, [w:] Tenże, *Osoba i czyn oraz inne studia antropologiczne*, Lublin 1994.

Izabela Anna Żelechowska
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

Nacjonalizm zagrożeniem bezpieczeństwa – ruchy separatystyczne w Kraju Basków

Wstęp

W poniższym tekście przedstawiono tematykę związaną ze zjawiskiem ruchów niepodległościowych na przykładzie Kraju Basków w Hiszpanii. Problematyka narodów, chcących oderwać się od istniejących struktur państwowych, jest wielopłaszczyznowa i niełatwo o obiektywne spojrzenie na tą sprawę.

Wątek nacjonalizmów wydaje się być na tyle istotny, że wart jest upowszechniania. Sprawa nabrała większego znaczenia, w związku z proklamowaniem niepodległości Kosowa w 2008 roku. Istnieje obawa, że inne narody, w ślad za separatystami z Kosowa, również zaczną ogłaszać jednostronne deklaracje o samostanowieniu.

Szacuję się, że na świecie jest około 3 tysiące grup, które przejawiają skłonności do uzyskania samodzielności politycznej. Fakt ten jest o tyle ważny, iż zauważono odzwierciedlanie wydarzeń związanych z separatyzmem, w różnych regionach świata. Zagrożenie występuje wtedy, gdy regionalizm przeradza się w separatyzm przyczyniając się do powstawania nowych ruchów niepodległościowych w Europie oraz na świecie.

Jeśli chodzi o rzeczywistość lokalną, to godna uwagi jest koncepcja „Europy Regionów” w ramach integracji europejskiej, która postuluje, iż to właśnie regiony powinny być podmiotami w stosunkach z Unią Europejską. Z jednej strony zauważana jest idea integracji w

ramach wspólnoty, a z drugiej popierana jest odrębność narodowościowa.

Celem niniejszej pracy jest analiza przypadku baskijskiego dążenia do niezależności od państwa hiszpańskiego oraz zaprezentowanie sytuacji Basków na przestrzeni wieków. Wykazano również próbę wyjaśnienia twierdzenia, że ruchy separatystyczne są zagrożeniem bezpieczeństwa lokalnego.

Separatyzm w Hiszpanii

Przebudzenie etniczne w Europie Zachodniej można zauważyć zwłaszcza po II Wojnie Światowej, podczas gdy nowe grupy ludności zaczęły odkrywać swoją historię, narodowość i kulturę¹⁹⁶. W Królestwie Hiszpanii ruchy nacjonalistyczne rozpoczęły się znacznie wcześniej.

Omawiając zagadnienie separatyzmu na przykładzie Królestwa Hiszpanii należy cofnąć się do czasów dawnej hiszpańskiej potęgi imperialnej w czasach od XV wieku, aż do połowy XVII wieku. Mówiono wtedy, iż jest to imperium, nad którym nigdy nie zachodzi słońce¹⁹⁷. Miały miejsce wtedy korzystne warunki do pielęgnowania tradycji i zacieśniania więzi lokalnych, zależnych od obowiązków feudalnych.

W XIX wieku nastąpiły zmiany w europejskim układzie politycznym, które stworzyły europejskie państwa suwerenne. Sprawilo to, że Hiszpania przyzwyczajona do istnienia w ramach potęgi, zmieniła się w państwo zacofane, nie umiejac odnaleźć się w nowy ładzie europejskim. Rozwój hiszpańskiej idei narodowej zachodził

¹⁹⁶ T. Jerzak, *Separatyzm i terroryzm o podłożu etnicznym w Europie Zachodniej*, <http://www.psz.pl/127-unia-europejska/tadeusz-jerzak-separatyzm-i-terroryzm-o-podlozu-etnicznym-w-europie-zachodniej.html>, [dostęp: 23.12.2018].

¹⁹⁷ W języku hiszpańskim: *El imperio en el que nunca se pone el sol* – słowa te po raz pierwszy wypowiedział w XVI wieku Karol V Habsburg odnosząc się do imperium Hiszpanii. Twierdzenie obrazowało, że wielkość posiadanych terytoriów jest tak rozległa, że w każdym momencie, istnieje w Imperium miejsce, w którym trwa dzień. W późniejszych wiekach określano tym sformułowaniem imperium brytyjskie.

wolniej, ze względu na sentyment grup ludności do poczucia istnienia w większej wspólnocie, w ramach potęgi imperialnej¹⁹⁸.

Za przyczynę braku powstania integralności narodowej w Hiszpanii uznaje się eskalację, w XIX i XX wieku, ruchów nacjonalistycznych ludności Kraju Basków i Katalonii, które dążyły do uzyskania niezależności od państwa hiszpańskiego.

Obecnie w Hiszpanii zamieszkuje 46 727 890 milionów osób¹⁹⁹. Problem polega na tym, iż nie jest to ludność jednorodna w kwestii etnicznej. Wyobrażenia o narodzie baskijskim czy katalońskim istniejących w granicach suwerennych państw, do dzisiaj są propagowane wśród ludności tych terytoriów.

Dodatkowo dochodzi również czynnik ekonomiczny, gdyż te regiony są zdecydowanie na wyższym poziomie rozwoju, niż reszta kraju. Następuje poczucie niesprawiedliwości zamożniejszych regionów, które zmuszone są kierować więcej środków pieniężnych do budżetu państwa hiszpańskiego.

Zaznaczyć należy fakt, że ruchy separatystyczne w Hiszpanii nie obejmują tylko autonomii Basków i Katalończyków. Królestwo Hiszpanii jest podzielone na 17 wspólnot autonomicznych. Silne separatyzmy dostrzegane są również wśród mieszkańców Galicji, Aragonii czy Andaluzji, gdzie domagają się odrębności państwowej²⁰⁰.

¹⁹⁸ M. Biernacka, *Hiszpania wielokulturowa. Problemy z odmiennością*, Warszawa 2012, s. 63.

¹⁹⁹ Dane Eurostat z 2013 roku.

²⁰⁰ M. Biernacka, dz. cyt., s. 92.

Charakterystyka Kraju Basków

Mapa 1. Lokalizacja Baskonii



Źródło: <http://archiwum.wiz.pl/1998/98074100.asp>

Wielkość terytorium Baskonii wynosi 20 947 km². Baskonia leży nad Zatoką Biskajską, w północnej części Królestwa Hiszpanii oraz w południowo-zachodniej części Republiki Francuskiej. W skład Kraju Basków wchodzi siedem prowincji: *Bizkaia*, *Gipuzkoa*, *Araba*, *Nafarroa*²⁰¹ oraz tzw. *Iparralde*²⁰², czyli tereny zajmujące część południową współczesnej Francji.

Przyznany, na mocy Konstytucji z 1978, status Autonomii Baskijskiej o nazwie *Euskadi*, obejmuje obszar trzech hiszpańskich prowincji: *Bizkaia* ze stolicą w *Bilbo*, prowincję *Gipuzkoa* ze stolicą w *Donostia* oraz *Araba* ze stolicą w *Gasteiz*²⁰³, o łącznej powierzchni 7 230 km². Podaje się, że liczebność Basków na tym terytorium wynosi ponad 2 miliony, co przedstawia się, jako ponad 4% ogólnej ludności Królestwa Hiszpanii. Obszar ten jest dwujęzyczny i większość ludzi w tym regionie deklaruje podwójną tożsamość narodową.

²⁰¹ W języku hiszpańskim kolejno: *Vizcaya*, *Guipúzcoa*, *Álava*, *Navarra*.

²⁰² W języku baskijskim oznacza „Północ”. Mówi się również *Ipar Euskal Herria* co znaczy w baskijskim „Północny Kraj Basków”. Jest to obszar trzech prowincji we Francji: *Lapurdi*, *Zuberoa* i *Bahen-Nafarroa*.

²⁰³ W języku hiszpańskim kolejno: *Bilbao*, *San Sebastián*, *Vitoria*.

Zbadano, że to właśnie Baskowie są najstarszym ludem Europy. Od wieków niezmiennie zamieszkują terytorium współczesnej północnej Hiszpanii i południowej Francji, jednak od najdawniejszych czasów zmagali się z najeźdźcami²⁰⁴. Już od tysiącleci znajdują się pod panowaniem potężniejszych narodów, w ramach, których następował rozwój baskijskiej mniejszości etnicznej, dążącej do uzyskania niepodległości²⁰⁵. Ludność baskijska stanowi naród posiadający swój język, kulturę, tradycję, czym prezentują własną tożsamość narodową.

Należy zaakcentować występowanie jednego z głównych czynników konsolidujących społeczność Basków, a mianowicie język, zwany *euskera*. Język baskijski cechuje absolutna odrębność od języków mowy sąsiadów i jest swoistą naturalną granicą etniczną²⁰⁶. W konstytucyjnym zapisie, odnośnie statusu autonomii Kraju Basków, występuje ustawa o uznaniu języka baskijskiego na równi z hiszpańskim w urzędach w rejonie wspólnoty autonomicznej. Rząd hiszpański tworząc ustawę przekonany był, że zapis w konstytucji odnoszący się do autonomicznego charakteru Kraju Basków oraz akceptacji przez Madryt odrębności językowej, przyczyni się do całkowitej zgody Basków, by istnieć w ramach Królestwa Hiszpanii. Jednak ludność baskijska powołuje się na odrębność językową oraz pozostałe czynniki integrujące Basków, jako przyczynę utworzenia własnego, suwerennego państwa.

Separatyzm baskijski

Rozpoczęcie baskijskich ruchów nacjonalistycznych datuje się na koniec XIX wieku. Były one skutkiem decyzji Madrytu o oficjalnym

²⁰⁴ D. Głuszek-Szafraniec, *Historyczne przesłanki baskijskiego separatyzmu*, [w:] *Polityka międzynarodowa, prawo, zarządzanie*, red. J. M. Białkiewicza, Kraków 2010, s. 5-6.

²⁰⁵ J. Stefanowicz, *Bunt mniejszości*, Warszawa 1977, s. 20-21.

²⁰⁶ Z. Jakubowska, *Madryt, 11 marca*, Warszawa 2005, s. 6.

unieważnieniu *fueros*²⁰⁷, redukujących autonomię Baskonii. Zniesienie praw Basków oraz przybycie siły roboczej z innych części Hiszpanii było powodem rozkwitu nacjonalizmu baskijskiego. Inicjatorem sprzeciwu ludności baskijskiej był Sabino Arana Goiri²⁰⁸, który w późniejszym czasie przyczynił się również do założenia Baskijskiej Partii Nacjonalistycznej (w języku baskijskim *Euzkadi Buru Batzarra*), powszechnie znanej, jako inicjały hiszpańskiej nazwy *Parti Nacional Vizcaya* - PNV²⁰⁹, oraz zaprojektował *ikurriña*²¹⁰.

Konstytucja Hiszpanii z 1931 roku przywróciła ambicję Basków do uzyskania suwerenności z racji tego, że nadała Baskonii, jak również Katalonii i Galicji, status regionu autonomicznego.

W trakcie trwania wojny domowej w Hiszpanii w latach 1936–1939 część Basków poparła działania rządu republikańskiego, który opowiadał się za utrzymaniu autonomii baskijskiej, a pozostała część stanęła po stronie wojsk generała Francisco Franco. Skutkiem tego, rejon Baskonii stał się jednym z głównych miejsc konfliktu.

W 1937 roku do miasta Guernica zostały skierowane hitlerowskie bombowce wspierające generała Franco, które dokonały masakry tego miasta.

W okresie panowania rządów generała Franco Baskowie nie mieli szans na uzyskanie niezależności. Zakazano używania *euskery*, używania symboli narodowych, kultywowania tradycji, obchodzenia świąt narodowych. Po wojnie zniesiono samorząd baskijski, a region był sprawnie kolonizowany w taki sposób, by definitywnie wyprzeć rdzennych Basków z tego terenu.

Wstąpienie na tron hiszpański króla Juana Carlosa I było nadzieją na przywrócenie *fueros* w Kraju Basków, ponieważ nowy król Hiszpanii

²⁰⁷ Prawa i przywileje, jakie posiadały regiony w Hiszpanii.

²⁰⁸ Działacz nacjonalistyczny oraz autor wielu prac związanych z historią Basków. Uznawany jest za ojca baskijskiego nacjonalizmu.

²⁰⁹ J. Stefanowicz, dz. cyt., s. 23-25.

²¹⁰ Baskijska flaga o trzech kolorach: biały, zielony, czerwony.

propagował utworzenie w państwie ustroju demokratycznego. W poprawę sytuacji baskijskiej nie wierzyła jedyna organizacja niepodległościowa w Hiszpanii – ETA²¹¹, walcząca jeszcze przez długie lata o niepodległość Baskonii.

Działalność ETA

Walkę o uzyskanie niezależności Baskonii rozpowszechniała, powstała w 1959 roku, separatystyczna organizacja ETA²¹² (działająca do roku 1962 wspólnie z Baskijską Partią Nacjonalistyczną). Powstanie organizacji było odpowiedzią na prześladowania polityczne i terror wprowadzany za czasów frankizmu²¹³. Powstanie ETA było przejawem protestu wobec *status quo* w rejonie północnej Hiszpanii. Od roku 1968 ruch wyzwolenia ETA działał na zasadzie organizacji terrorystycznej prowadząc terror, dokonując zamachów bombowych i morderstw politycznych²¹⁴.

Nawet po śmierci regenta Królestwa Hiszpanii generała Franco oraz przyznawania Baskonii coraz większej autonomii z własnym parlamentem, skarbem, baskijskim językiem w urzędach oraz szkołach i uniwersytetach, ETA nie zaprzestała zakonspirowanej działalności terrorystycznej gorliwie dążąc do pełnej niepodległości Kraju Basków. Do 2008 roku regularnie występowały, ze strony organizacji ETA, różnorodne ataki terrorystyczne m.in. na polityków, dziennikarzy, posterunki policji czy przypadkowe osoby cywilne. W Hiszpanii na przestrzeni lat, miały miejsca przerażające wydarzenia, w trakcie których śmierć poniosło około 900 osób. Zwrócić należy uwagę na fakt,

²¹¹ U. Sobek, *Tendencje nacjonalistyczne we współczesnej Europie na przykładzie Kraju Basków*, „Zeszyty Naukowe Zakład Europeistyki” 2007, nr 1, s. 133.

²¹² *Euskadi Ta Askatasuna* („Baskonia i Wolność”) - organizacja polityczna o charakterze zbrojnym, która walczyła o niepodległość Kraju Basków.

²¹³ Doktryna polityczna, która zapożyczała poglądy z ideologii faszystowskiej.

²¹⁴ M. Soska, *Regionalizm i separatyzm. Czy europejskim państwom grozi rozpad?*, <http://www.konserwatyzm.pl/artukul/12520/regionalizm-i-separatyzm-czy-europejskim-panstwom-grozi-rozp.html>, [dostęp: 23.12.2018].

że większość społeczeństwa baskijskiego była zdecydowanie przeciwna atakom terroru w imię walki o niepodległość.

Przez długie lata rząd hiszpański nie mógł poradzić sobie z atakami terrorystycznymi. Negocjacje oraz rozmowy pokojowe nie przyniosły efektu, dlatego od 2008 roku nawiązano współpracę hiszpańsko-francuską do powstrzymania działań ETA.

W 2010 roku ETA zadeklarowała dalszą walkę o niepodległość Baskonii na drodze demokracji i rozejmu, a w 2011 roku wydano oświadczenie, że organizacja „ostatecznie zaprzestanie działalności zbrojnej”.

Autonomia baskijska w ramach Królestwa Hiszpanii

W Kraju Basków zakres niezależności od Hiszpanii jest znaczący. Region ten w ramach autonomii posiada własną flagę oraz dysponuje (obok hiszpańskiego) baskijskim językiem urzędowym. Władze w tej części Hiszpanii sprawują rząd lokalny wybierany na czteroletnią kadencję. Parlament liczy 75 deputowanych, którzy reprezentują trzy prowincje baskijskie. Na czele rządu stoi premier. Od 2012 roku premierem, w języku baskijskim *lehendakari*, jest *Iñigo Urkullu Rentería* z Baskijskiej Partii Nacjonalistycznej PNV²¹⁵.

Regulacjami, które określają autonomię baskijską są konstytucja Hiszpanii z 1978 roku oraz Statut Autonomiczny Kraju Basków uchwalony przez Kortezy Generalne w 1979 roku, zwany również Statutem z Guerniki. Dzięki tym ustawom, Baskonia dysponuje samodzielnością zarówno w sprawowaniu rządów, jak i w działalności wielu instytucji. Baskowie posiadają własną służbę zdrowia, oświatę, policję oraz system podatkowy. Cieszą się również pełną autonomią w

²¹⁵ K. Borońska, *Kraj Basków w Unii Europejskiej. Nacjonalizm baskijski w dobie integracji-perspektywa polityczna*, [w:] *Dokąd zmierza Europa? Nacjonalizm, separatyzm, migracje-nowe wyzwania Unii Europejskiej*, red. P. Mickiewicz, H. Wyligala, Wrocław 2009, s. 41.

ramach handlu, rolnictwa, przemysłu, transportu, turystyki, ochrony środowiska, służb publicznych, ubezpieczeń oraz siły roboczej.

Kompetencjami rządu hiszpańskiego, odnośnie regionu baskijskiego, są takie dziedziny jak: opieka społeczna, sądownictwo, system monetarny, siły zbrojne oraz polityka i handel międzynarodowy. Ponadto Królestwo Hiszpanii jest reprezentantem Kraju Basków na arenie międzynarodowej²¹⁶.

Baskowie, mimo tak szerokiej niezależności, nadal utrzymują idee niepodległego Kraju Basków. Nowelizacja ustawy dotyczącej baskijskiej autonomii pojawiła się już w 2004 roku, podczas gdy parlament baskijski zatwierdził, bezwzględną większością głosów tzw. Plan *Ibarretxe*. Reforma ta zakładała poszerzenie kompetencji wewnętrznych Kraju Basków, między innymi o sprawy podatkowe, niezależność w prowadzeniu polityki zagranicznej oraz wprowadzenie obywatelstwa baskijskiego. Plan dodatkowo inicjował przyłączenie do Baskonii prowincji Nawarry oraz *Iparralde*. Baskijskie aspiracje określono za zbyt wyolbrzymione i hiszpański parlament odrzucił plan reformy.

Kolejna próba zmian ustawowych miała miejsce w 2008 roku. Ówczesny baskijski premier, *Juan José Ibarretxe*, zmotywowany wydarzeniami w Kosowie²¹⁷, przedstawił w parlamencie projekt ustawy o przeprowadzeniu referendum, które miało zadecydować o samostanowieniu Baskonii. Referenda w Hiszpanii mogą być organizowane tylko za zgodą Madrytu, stąd takie przeprowadzone samowolnie byłoby niekonstytucyjne, a tym samym nieważne.

Aktualnie problem modyfikacji Kraju Basków charakteryzuje się zastojem z przyczyn braku porozumienia w tej kwestii.

²¹⁶ Tamże.

²¹⁷ 17 lutego 2008 roku premier Kosowa Hashim Thaci, powołując się na prawo do samostanowienia ludów, odczytał w parlamencie jednostronną deklarację ogłaszającą, iż Kosowo jest „niepodległym, suwerennym i demokratycznym państwem”.

Podsumowanie

Separatystyczne dążenia Kraju Basków uznawane są za charakterystyczny kierunek rozwoju współczesnych nacjonalizmów. Zauważana jest chęć zrealizowania własnych interesów wykorzystując okres globalnej integracji.

Unia Europejska zdecydowanie popiera rozwój regionów, narodów, grup etnicznych poprzez pielęgnowanie języka, tradycji i kultury. Wyrazem tego jest powstały, na mocy Traktatu z Maastricht, organ doradczy- Komitet Regionów, reprezentujący regiony oraz społeczności lokalne w strukturach unijnych.

Przykład baskijskich aspiracji niepodległościowych pokazują, jak swoimi zabiegami mogą utrudniać politykę regionalną prowadzoną w Brukseli. Działania organizacji ETA oraz akceptacja przemocy przez władze lokalne, skutecznie nadwyrężają opinie Basków oraz przyczyniają się do zmniejszenia życzliwości dla problemu baskijskiego na forum międzynarodowym.

Jako że Kraj Basków nie jest jedynym regionem z aspiracjami niepodległościowymi w Hiszpanii, warto zwrócić uwagę na separatyzm Katalonii. Zauważyć należy słabszą gospodarczo pozycję Baskonii, względem Katalonii w ubiegłym wieku, co prawdopodobnie było przyczyną terrorystycznych dążeń separatystycznych Basków. Katalonie, jako region silniejszy gospodarczo i ekonomicznie, charakteryzuje inna forma walki o niepodległość, mianowicie na zasadzie strategii politycznych, nie zaś zbrojnych wystąpień, jak w przypadku działań ETA w Baskonii.

Problem baskijskiego separatyzmu nadal nie został rozwiązany, choć zauważyć należy wyciszenie tego konfliktu. Skutkiem tego prawdopodobnie jest fakt, że społeczeństwo baskijskie przyznaje się do odczucia zmęczenia nacjonalizmem. Kraj Basków, obok Katalonii, jest najbogatszym regionem w Hiszpanii. Społeczeństwo obecnie żyje

na wysokim poziomie w skali europejskiej, dlatego też, skłonności nacjonalistyczne wśród społeczeństwa, nie są już tak wyraźne, jak w przeszłym stuleciu.

Kraj Basków uznawany jest za obszar problemowy, na który rząd hiszpański nie ma pomysłu. Z jednej strony zrozumiałe są tendencje separatystyczne Basków i występuję przychylność by uznać ich niepodległość, z drugiej zaś następuje obawa, iż w ślad pójdą inne regiony w Hiszpanii oraz na świecie.

W dążeniach niepodległościowych zauważa się występowanie tzw. efektu domina. Narody i grupy etniczne dążące do uzyskania niezależności oraz utworzenia swojego państwa, obserwują wzajemnie swoje poczynania. W wielu przypadkach, widząc sukces innych separatyzmów, naśladują działania zmierzające do wyzwolenia narodu.

Postulaty niepodległościowe separatyści uzasadniają międzynarodowym prawem do samostanowienia ludów-zatwierdzonym, jako norma prawna w Karcie Narodów Zjednoczonych. Nie jest to jednak słuszna argumentacja, ze względu na fakt, że prawo to ma zastosowanie do ludów kolonialnych i nie może przyczyniać się do zerwania integralności terytorialnej państwa. W tych okolicznościach samostanowienie, secesja czy zmiana struktur państwa na przykładzie Europy Zachodniej mogłoby odbyć się tylko za zgodą władz centralnych.

W Europie ruchy separatystyczne są coraz wyraźniejsze, stąd podejrzewa się, iż to właśnie kwestia autonomii regionów będzie w najbliższym czasie jednym, z podstawowych problemów integracji europejskiej.

Bibliografia

Biernacka M., *Hiszpania wielokulturowa. Problemy z odmiennością*, Warszawa 2012.

Borońska K., *Kraj Basków w Unii Europejskiej. Nacjonalizm baskijski w dobie integracji-perspektywa polityczna*, [w:] *Dokąd zmierza Europa? Nacjonalizm, separatyzm, migracje-nowe wyzwania Unii Europejskiej*, red. P. Mickiewicz, H. Wyligąła, Wrocław 2009.

Głuszek-Szafraniec D., *Historyczne przesłanki baskijskiego separatyzmu*, [w:] *Polityka międzynarodowa, prawo, zarządzanie*, red. J. M. Białkiewicza, Kraków 2010.

Jakubowska Z., *Madryt, 11 marca*, Warszawa 2005.

Jerzak T., *Separatyzm i terroryzm o podłożu etnicznym w Europie Zachodniej*, <http://www.psz.pl/127-unia-europejska/tadeusz-jerzak-separatyzm-i-terroryzm-o-podlozu-etnicznym-w-europie-zachodniej.html>.

Sobek U., *Tendencje nacjonalistyczne we współczesnej Europie na przykładzie Kraju Basków*, Zeszyty Naukowe Zakład Europeistyki" 2007, nr 1.

Soska M., *Regionalizm i separatyzm. Czy europejskim państwom grozi rozpad?*, <http://www.konserwatyzm.pl/artukul/12520/regionalizm-i-separatyzm-czy-europejskim-panstwom-grozi-rozp.html>.

Stefanowicz J., *Bunt mniejszości*, Warszawa 1977.

Anna Wycichowska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Organizacja zarządzania kryzysowego w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych

Wstęp

W XXI wieku społeczeństwa narażone są na wiele zagrożeń, które występują nagle i niespodziewanie, niosąc ze sobą pogorszenie warunków bytowych, powodując wiele tragedii, śmierć ludzi i straty materialne, zakłócając również sprawne funkcjonowanie państwa. Każda sytuacja kryzysowa jest inna, jednak wszystkie mają cechy wspólne. Charakteryzują się zaskoczeniem, brakiem wystarczających informacji, dezorganizacją, bądź brakiem skutecznych środków dających powodzenie w reagowaniu na wydarzenia, które stają się coraz bardziej groźne. Inicjują utratę kontroli, siejąc panikę, zagrażają istotnym interesom oraz ingerują w procesy podejmowania decyzji.

Mimo istnienia systemów wczesnego ostrzegania²¹⁸, nie wszystkie zagrożenia jesteśmy w stanie przewidzieć, a tym bardziej im zapobiec. Dlatego ważne jest sprawne funkcjonowanie i organizacja zarządzania kryzysowego w państwie.

Powodem do organizacji zarządzania kryzysowego w Polsce były wydarzenia związane z powodzią w 1997 roku²¹⁹. Żywioł ukazał katastrofalny stan przygotowania państwa do działań w przypadku

²¹⁸ System wczesnego ostrzegania (SWO) – to system stworzony do informowania o niepożądanych zdarzeniach np. katastrofach naturalnych na tyle wcześnie, aby była możliwość działania zapobiegającego lub zmniejszającego straty, np. ewakuacji ludzi i ich dobytku.

²¹⁹ Powódź tysiąclecia, która nawiedziła w lipcu 1997 roku południową i zachodnią Polskę (również Czechy, Niemcy, Słowację oraz Austrię). Na terenie Polski zginęło 56 osób, a szkody oszacowano na ok. 3,5 miliarda dolarów.

sytuacji kryzysowej. Organy administracji publicznej, odpowiadające za organizację i koordynację działań ratowniczych, okazały się niewydolne, co widoczne było od szczebla gminnego po szczebel centralny.

W skutek doświadczeń związanych z powodzią rozpoczęto proces ulepszania systemu zarządzania kryzysowego. W miejsce wojewódzkich inspektoratów obrony cywilnej powstały wydziały zarządzania kryzysowego, podobne wydziały utworzono w starostwach powiatowych. W gminach pozostały jednoosobowe stanowiska do spraw zarządzania kryzysowego (spraw obronnych i obrony cywilnej).

Celem mojej pracy jest przedstawienie organizacji zarządzania kryzysowego na wypadek wystąpienia zagrożeń wymagających podjęcia szczególnych działań w sytuacjach, które nie spełniają przesłanek wprowadzenia jednego ze stanów nadzwyczajnych.

Definicje i podstawy prawne zarządzania kryzysowego

Podstawą prawną do organizacji systemu zarządzania kryzysowego jest Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym²²⁰ oraz Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej²²¹.

Ustawy te nałożyły zadania na organy administracji publicznej w zakresie zarządzania kryzysowego oraz określiły strukturę organizacji systemu. Powołane zostały zespoły zarządzania kryzysowego na szczeblu gminy, powiatu, województwa i kraju oraz centra zarządzania kryzysowego.

Ustawa definiuje zarządzanie kryzysowe jako: „działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi

²²⁰ Dz. U. z 2007 r., nr 89, poz. 590.

²²¹ Dz. U. z 2002 r., nr 62, poz. 558.

kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru”²²².

Sytuacja kryzysowa – „należy przez to rozumieć sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych (...)”. Ustawa z dnia 4 września 1997r: o działach administracji rządowej określa zakres działań oraz właściwości ministra kierującego danym działem. W chwili wystąpienia różnych zagrożeń niemilitarnych, koordynacja funkcjonalna powinna się znaleźć w zakresie właściwości ministra kierującego danym działem, w którego zakresie mieszczą się problemy danej sytuacji kryzysowej.

Z zastosowaniem przepisów zawartych w ustawie z 26 kwietnia 2007 r. będziemy mogli spotkać się w przypadku zagrożeń naturalnych lub awarii technicznych. Wśród nich można wyróżnić zdarzenie związane z działaniem sił natury takich jak wyładowania atmosferyczne czy wstrząsy sejsmologiczne. Zarządzanie kryzysowe może być także wywołane powodziami, suszami, pożarami, masowym występowaniem szkodników, chorób zwierząt lub roślin. Czynności zarządzania kryzysowego podejmowane przez właściwe organy może wywołać także awaria techniczna²²³ (np.: pożary, katastrofy komunikacyjne, budowlane, górnicze, oraz awarie i wypadki technologiczne, w tym także awarie urządzeń infrastruktury). Działania organów administracji publicznej mają więc zapobiegać sytuacjom kryzysowym, a w przypadku ich wystąpienia celem jest przywrócić stan sprzed wystąpienia sytuacji kryzysowej.

²²² Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 2.

²²³ Awaria techniczna – gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości.

System zarządzania kryzysowego w Polsce jest wieloszczeblowy co zostało ujęte w tabeli 1 i składa się z następujących komponentów:

- a) organów zarządzania kryzysowego,
- b) organów opiniotawczych – doradczych właściwych w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego
- c) centrów zarządzania kryzysowego, utrzymujących 24 – godzinną gotowość do podjęcia działań.

Tabela 1. System zarządzania kryzysowego

Szczebel administracyjny	Organ zarządzania kryzysowego	Organ opiniotawczy-doradczy	Centrum Zarządzania Kryzysowego
Krajowy	Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów	Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
Resortowy	Minister kierujący działem administracji rządowej, Kierownik organu centralnego	Zespół Zarządzania Kryzysowego (ministerstwa, urzędu centralnego)	Centrum Zarządzania Kryzysowego (ministerstwa, urzędu centralnego)
Wojewódzki	Wojewoda	Wojewódzki Zespół Zarządzania Kryzysowego	Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego
Powiatowy	Starosta powiatu	Powiatowy Zespół Zarządzania Kryzysowego	Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego

Gminny	Wójt, Burmistrz, Prezydent miasta	Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego	Mogą być tworzone (nie ma obowiązku utworzenia) gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego
--------	--------------------------------------	---	---

Źródło: Rządowe Centrum Bezpieczeństwa

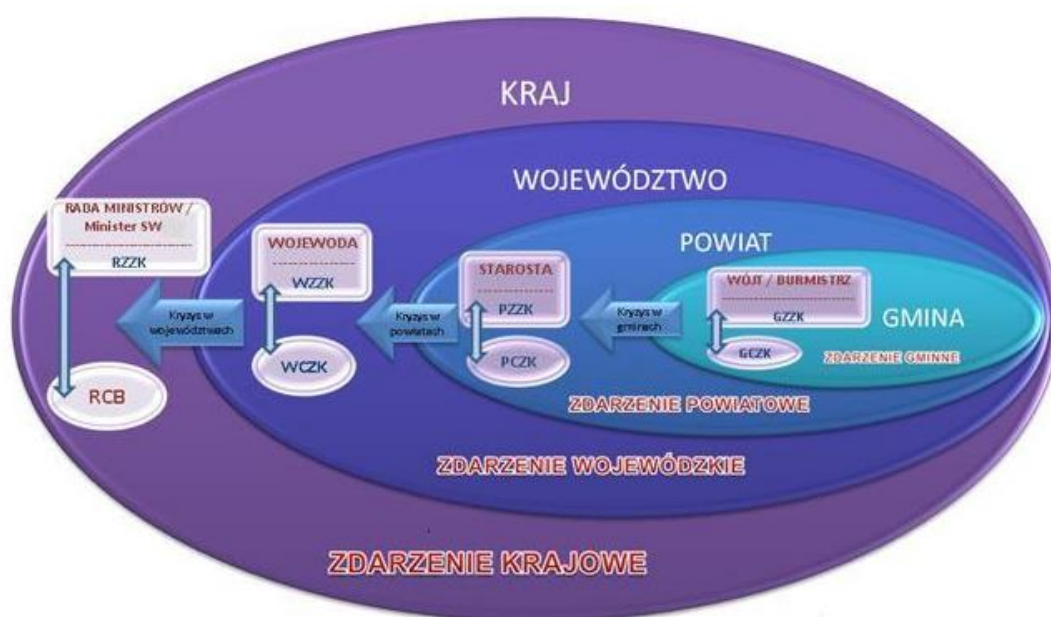
Zasady, na których oparta została organizacja systemu zarządzania kryzysowego²²⁴:

1. Prymatu układu terytorialnego, kładącego nacisk na horyzontalną organizację organów władzy, opartą na trójstopniowym podziale kraju (kraj, województwo, powiat), gdzie układ resortowy pełni rolę pomocniczą.
2. Jednoosobowego kierownictwa i odpowiedzialności za utrzymanie gotowości systemu, ciała kolegialne przejmują funkcję doradczą, ich zadaniem jest wspomaganie decydenta w podejmowaniu decyzji.
3. Adekwatności charakteru oraz rozmiaru zagrożenia, odpowiedni szczebel administracji publicznej reaguje na zagrożenie (np. wójt reaguje na lokalne podtopienia).
4. Powszechności reagowania kryzysowego, wszystkie podmioty biorą udział w działaniach na danym terenie: obywatele, służby, inspekcje, straże i organizacje pozarządowe.
5. Kierowania i ponoszenia odpowiedzialności przez jednoosobowe organy sprawujące władzę administracji publicznej: wójta, starosty, wojewody, ministra, premiera.

²²⁴ M. Nowak, *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa 2007, s. 97.

W zarządzaniu kryzysowym należy jasno określić kompetencje osobom odpowiedzialnym za kierowanie akcją w sytuacji zagrożenia (Rys.1.)

Rys. 1. Model organizacji powiadamiania i reagowania kryzysowego



Źródło: Rządowe Centrum Bezpieczeństwa

Zarządzanie kryzysowe działa w czterech fazach (Rys. 2).

Rys. 2. Fazy zarządzania kryzysowego



Źródło: opracowanie własne

Pierwszą i najważniejszą fazą jest zapobieganie: działania uprzedzające, eliminujące lub redukujące możliwości zaistnienia sytuacji kryzysowej. Zapobieganie odnosi się do działań, które eliminują lub redukują prawdopodobieństwo wystąpienia katastrofy, albo ograniczają jej skutki.

Przygotowanie: opracowanie planów reagowania kryzysowego, które to plany opisują kto, co i kiedy będzie robił, za pomocą jakich sił i środków i na jakiej podstawie prawnej - przed, w czasie i natychmiast po zdarzeniu kryzysowym; zapewnienie zasobów specjalistycznych sił i środków reagowania.

Reagowanie: następuje po wystąpieniu realnego zagrożenia lub zdarzenia. Jego celem jest uruchomienie działań prewencyjnych zapobiegających lub minimalizujących możliwość zniszczeń, a po ich wystąpieniu, podjęcie akcji ratowniczej celem dostarczenia pomocy poszkodowanym i ograniczenia wtórnych szkód i strat.

Odbudowa: jest końcową fazą cyklu zarządzania kryzysowego. Odbudowę kontynuuje się, aż wszystkie systemy wrócą do stanu poprzedniego albo lepszego niż poprzedni²²⁵.

Organizacja zarządzania kryzysowego na wszystkich szczeblach administracji publicznej

Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego jest organem opiniotwórczo-doradczym, właściwym w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego²²⁶.

W skład RZZK wchodzi:

- Prezes Rady Ministrów – przewodniczący Zespołu,
- Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych - zastępcy przewodniczącego,
- minister właściwy do spraw administracji publicznej,
- Minister Spraw Zagranicznych,
- Minister Koordynator Służb Specjalnych (jeżeli został powołany),
- Inne organy administracji rządowej w zależności od potrzeb.

Do zadań Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego należy m.in.: przygotowywanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowych oraz doradzanie w zakresie koordynacji działań organów administracji rządowej, instytucji państwowych i służb.

Wśród pozostałych kompetencji zespołu znajduje się: opiniowanie i przedkładanie do zatwierdzenia Radzie Ministrów krajowego planu reagowania kryzysowego, krajowego i wojewódzkich planów ochrony infrastruktury krytycznej oraz opiniowanie projektów

²²⁵ W. Lidwa, W. Krzeszowski, W. Więcek, *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych*, Warszawa 2010, s. 36.

²²⁶ Art. 8 i 9 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym.

zarządzeń prezesa Rady Ministrów dotyczących wykazu przedsięwzięć Narodowego Systemu Pogotowia Kryzysowego (NSPK)²²⁷.

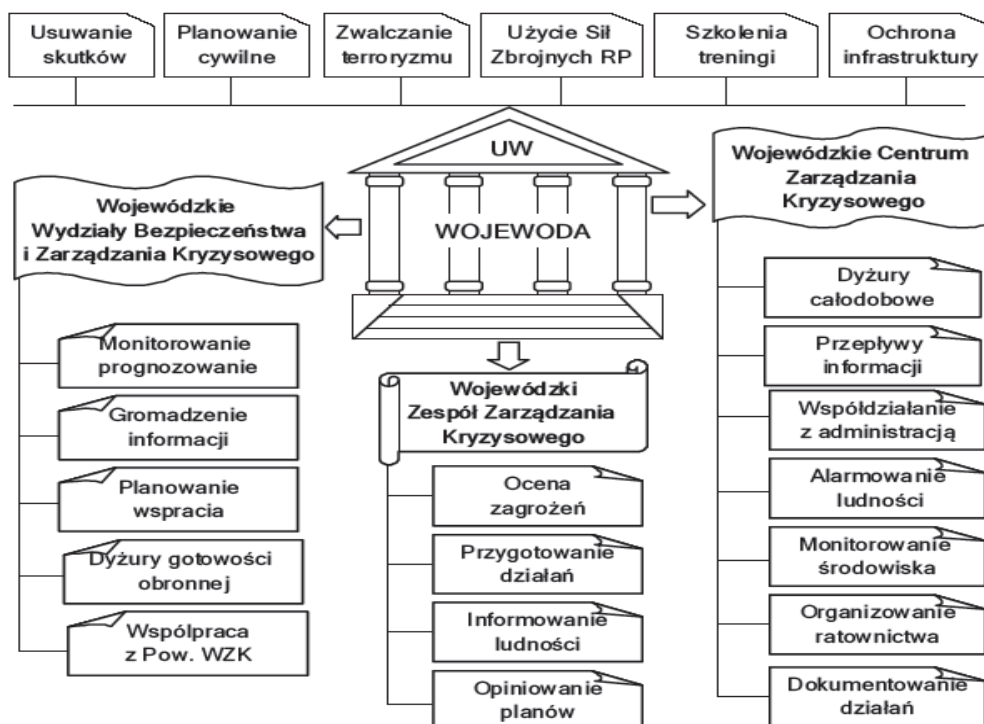
Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa jest wojewoda. Do wojewody należy wiele zadań, często wykraczających poza zadania komórki właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego, co oznacza, że w ich realizacji muszą brać udział wszystkie wydziały urzędu wojewódzkiego, a także zespolone służby, inspekcje i straże.

Minister właściwy do spraw wewnętrznych wydaje wojewodom wytyczne do wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego i zatwierdza te plany oraz ich aktualizacje.

Wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego (powoływany przez wojewodę, który określa jego skład, organizację, siedzibę i tryb pracy). Zadania wojewody i organów mu podległy znajdują się na rysunku poniżej (Rys.3).

²²⁷ NSPK – zadania i procedury realizowane przez organy administracji rządowej oraz Siły Zbrojne RP mające na celu zapobieganie sytuacjom kryzysowym, przygotowanie do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań oraz reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych

Rys. 3. System zarządzania kryzysowego na szczeblu województwa



Źródło: K. Ficoń, *Logistyka Kryzysowa, Procedury, Potrzeby, Potencjał*, Warszawa 2011, s.158.

W skład zespołu wojewódzkiego wchodzi:

- Wojewoda – przewodniczący;
- Kierownik komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim – zastępca;
- Inne osoby wskazane przez przewodniczącego spośród: kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich: osób zatrudnionych w regionalnych zarządkach gospodarki wodnej, melioracji i urządzeń wodnych oraz Instytucie Meteorologii i Gospodarki wodnej.

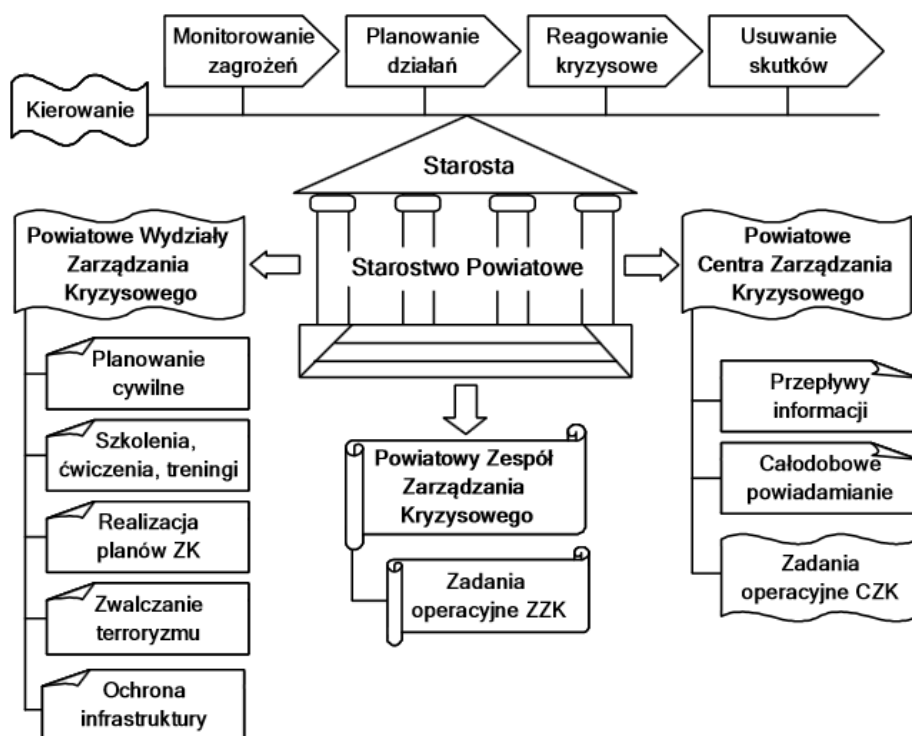
W skład zespołu może zostać włączony Szef Wojewódzkiego Sztabu wojskowego na wniosek przewodniczącego.

Za pierwszy i podstawowy poziom wykonawczy (reagowania) w sytuacji kryzysowej uznawany jest powiat. Starosta jest

przełożonym komendantów powiatowych: Państwowej Straży Pożarnej, Policji, inspekcji nadzoru budowlanego oraz jednostek przekazanych mu do dyspozycji na czas sytuacji kryzysowej. Może wydawać polecenia wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) gmin leżących na obszarze powiatu.

Funkcjonowanie Powiatowego zespołu Zarządzania Kryzysowego przedstawia rys.4.

Rys. 4. System zarządzania kryzysowego na szczeblu powiatu



Źródło: K. Ficoń, *Logistyka Kryzysowa, Procedury, Potrzeby, Potencjał*, Warszawa 2011, s.161.

Starosta do pomocy w wykonywaniu zadań ma powiatowy zespół reagowania kryzysowego²²⁸. Do zespołu należą grupy robocze stałe i czasowe.²²⁹ Zadania zespołu powiatowego w zakresie zarządzania kryzysowego to: analiza i ocena możliwości powstawania zagrożeń,

²²⁸ Zespół ten jest organem opiniotwórczym – doradczym starosty.

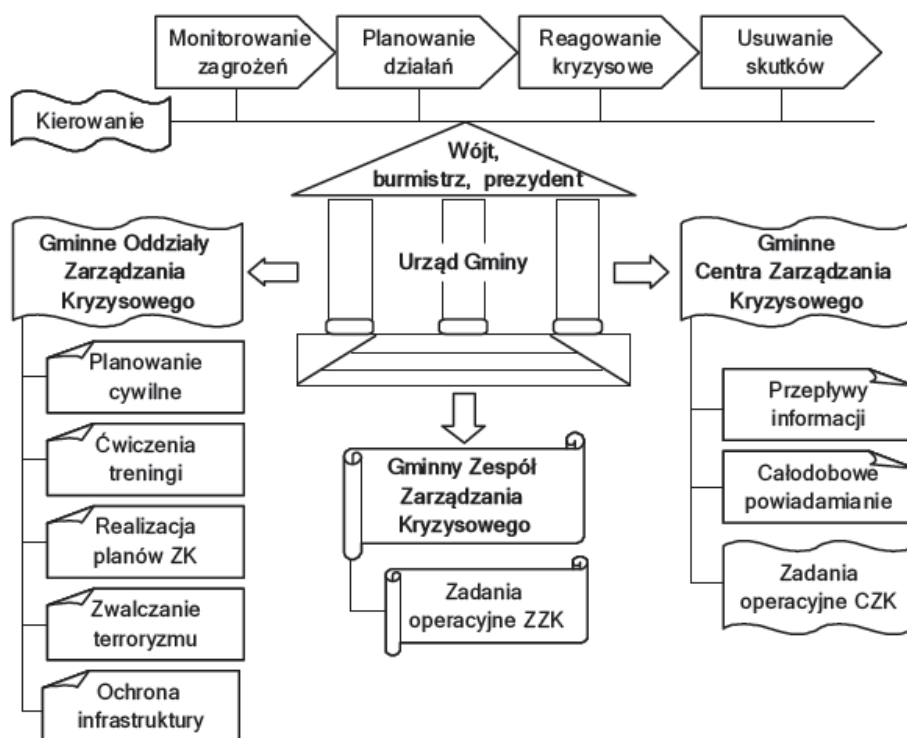
²²⁹ Grupy robocze powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego są tożsame z grupami w gminnym zespole.

opracowywanie wniosków i propozycji zapobiegania zagrożeniom, koncepcje likwidacji powstania nowych zagrożeń, planowanie wsparcia organów na szczeblu gminnym, opracowanie planów potrzeb materiałowo – technicznych, pomoc finansowo dla sprawnego działania pomocy ratowniczej, organizacja systemu łączności i obiegu informacji. Zespół powiatowy/ gminny wykonuje na obszarze powiatu zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego.

Na obszarze gminy zarządzanie kryzysowe realizuje wójt (burmistrz, prezydent miasta²³⁰), kieruje działaniami, by zapobiec skutkom zagrożeń lub by je usunąć. Jest uprawniony do wydawania poleceń organom jednostek pomocniczych, kierownikom jednostek organizacyjnych, ochrony przeciwpożarowej (na obszarze gminy), jednostkom organizacyjnym czasowo przekazanym do jego dyspozycji. Wójt ma prawo zwrócić się do innych jednostek, które działają na terenie gminy (nie muszą mu podlegać). Gminny zespół zarządzania kryzysowego jest organem pomocniczym wójta i wykonuje zadania pod jego kierownictwem (rys. 5).

²³⁰ Organ władzy wykonawczej gminy w gminach miejskich (najczęściej powyżej 50 tys. mieszkańców)

Rys. 5. System zarządzania kryzysowego na szczeblu gminy



Źródło: K. Ficoń, *Logistyka Kryzysowa, Procedury, Potrzeby, Potencjał*, Warszawa 2011, s. 163.

Zadania szefa zespołu zarządzania kryzysowego:

- 1) Przygotowanie rocznego planu pracy zespołu,
- 2) Opracowanie regulaminu bieżących prac zespołu oraz działań w sytuacjach kryzysowych,
- 3) Ustalanie przedmiotu i terminu posiedzeń,
- 4) Zawiadamianie o terminach posiedzeń oraz przewodniczenie posiedzeniom,
- 5) Zapraszanie, w ramach potrzeby, na posiedzenia osób nie będących członkami zespołu,
- 6) Kierowanie działaniami zmierzającymi do zapobiegania skutkom zagrożeń lub ich usunięcia na obszarze gminy,
- 7) Ogłaszania i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego,

- 8) Zarządzanie ewakuacji z obszarów bezpośredniego zagrożenia,
- 9) Wydawanie poleceń kierownikom jednostek działających na terenie gminy,
- 10) Współdziałanie oraz wzajemne informowanie o zapobieganiu skutkom zagrożeń i ich usuwaniu,
- 11) Realizowanie przedsięwzięć zmierzających do: utrzymania porządku publicznego, zapewnienia bezpieczeństwa obywatelom, ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego.

Elementem funkcjonalnym gminnego, powiatowego i wojewódzkiego zespoły są etatowe centra zarządzania kryzysowego tworzone na bazie stałych obsad urzędów gminnych, powiatowych czy wojewódzkich. W strukturze, których zasadniczą rolę odgrywają, tzw. grupy robocze.

Grupy robocze o charakterze stałym to: grupa planowania cywilnego; grupa monitorowania, prognoz i analiz

Grupy o charakterze czasowym to: 1) grupa operacji i organizacji działań, 2) grupa zabezpieczenia logistycznego, 3) grupa opieki zdrowotnej i pomocy socjalno-bytowej.

Do zadań grup roboczych należy: przygotowanie i zapewnienie działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania; przygotowanie do działań gminnych jednostek organizacyjnych; przygotowanie i organizacja ewakuacji w razie zaistnienia takiej potrzeby; zapewnienie środków transportowych, warunków bytowych oraz pomocy medycznej i socjalnej dla ludności ewakuowanej; wyznaczanie zakładów opieki zdrowotnej; integrowanie

służb, inspekcji i straży oraz społecznych organizacji ratowniczych; współpraca z jednostkami wojskowymi²³¹.

Zakończenie

Misją systemu zarządzania kryzysowego jest zneutralizowanie lub zlikwidowanie zagrożeń zanim wystąpią ich negatywne skutki. Istotną zasadą w organizacji zarządzania kryzysowego jest podejmowanie działań na możliwie najniższym szczeblu administracji będącym w stanie poradzić sobie z zagrożeniem i przenoszeniem reagowania na wyższy poziom w sytuacji nie radzenia sobie z zagrożeniem. Ważne jest wykorzystanie wszystkich dostępnych zasobów (sił i środków) przydatnych w realizacji celu; będących w gestii administracji rządowej i samorządowej, sektora prywatnego i publicznego oraz ochotników i ogół ludności. Wskazanie na każdym poziomie zarządzania instytucji (agencji, organu), która zajmowałaby się problematyką organizowania i doskonalenia systemu koordynowania całości przedsięwzięć związanych z zapobieganiem i przygotowaniem, a także uczestniczeniem w reagowaniu i odbudowie.

Zarządzanie kryzysowe i jego sprawna organizacja ma ogromne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. Dotyczy odpowiedniego funkcjonowania oraz podejmowania decyzji na najwyższych szczeblach administracji rządowej i samorządowej. Po 1997 roku przeprowadzono reformę administracyjną, która wzmocniła rolę samorządów. O zmianach przekonano się podczas "powodzi stulecia" w 2010 roku²³². Szybsza była reakcja straży pożarnej, wojska i innych służb reagujących na katastrofy naturalne. Jednak instytucje, których zadaniem była prewencja wykazały się podobną niewydolnością jak 13

²³¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania, Dz. U. 2002, nr 215, poz. 1818.

²³² Powódź w Europie Środkowej (2010) w tym w Polsce: wystąpiła w drugiej połowie maja 2010 (I fala powodziowa), oraz na początku czerwca (II fala).

lat wcześniej. Zawiodły systemy ostrzegania ludności zagrożonej powodzią. W 2011 roku dr Ryszard Grosset, były komendant PSP mówił: „W przyszłości [może] znowu zawieść to, co zawiodło w ubiegłym roku: system powiadamiania, alarmowania, koordynacji działań na najniższych szczeblach i najbliższej obywatela. To m.in. syndrom ośmiogodzinnego pracownika w centrum zarządzania kryzysowego w gminie i powiecie”²³³.

Zarządzania kryzysowe pod presją czasu wynika z traktowania przez państwo i społeczeństwo bezpieczeństwa jako wartości priorytetowej.

Bibliografia

Ficoń K., *Logistyka Kryzysowa, Procedury, Potrzeby, Potencjał*, Warszawa 2011.

Kurkiewicz A. *Zarządzanie kryzysowe w samorządzie*, Warszawa 2008.

Majchrzak D., *Zarządzanie kryzysowe jako zorganizowane działania odpowiednich organów i podmiotów*, Warszawa 2012.

Nowak E., *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Warszawa 2007.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu tworzenia gminnego zespołu reagowania, powiatowego i wojewódzkiego zespołu reagowania kryzysowego oraz Rządowego Zespołu Koordynacji Kryzysowej i ich funkcjonowania, Art. 10, Dz.U. 2002 nr 215 poz. 1818.

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

²³³ 14 maja 2010 ogłoszono stan alarmu i podwyższonej gotowości w jednostkach krajowego systemu. Po wystąpieniu powodzi opublikowano informację, że w wielu miejscowościach w ogóle nikt nie otrzymał ostrzeżenia o niebezpieczeństwie.

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

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

Ziarko J., Walas-Trębacz J., Podstawy zarządzania kryzysowego, część 1, Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej, Kraków 2010.

