

POLSKA – ROSJA

W OBLICZU REGIONALNYCH WYZWAŃ

Redakcja naukowa
Radosław Korneć

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach
Wydział Humanistyczny
2019

Redaktor naukowy:

dr Radosław Korneć

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych

Recenzent:

prof. dr hab. Józef Tymanowski

Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych

Komitety Wydawniczy:

Andrzej Barczak, Mikołaj Bieluga, Andrzej Borkowski, Grażyna Anna Ciepiela, Janina Florczykiewicz (przewodnicząca), Robert Gałązkowski, Jerzy Gieorgica, Arkadiusz Indraszczyk, Beata Jakubik, Jarosław Kardas, Wojciech Kolanowski, Agnieszka Prusińska, Zofia Rzymowska, Sławomir Sobieraj, Stanisław Socha, Maria Starnawska, Grzegorz Wierzbicki, Waldemar Wysocki

© Copyright by Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2019

Żaden fragment tej publikacji nie może być reprodukowany, umieszczany w systemach przechowywania informacji lub przekazywany w jakiegokolwiek formie – elektronicznej, mechanicznej, fotokopii czy innych reprodukcji – bez zgody posiadacza praw autorskich.

ISBN 978-83-7051-949-0



Wydawnictwo Naukowe

Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach

www.wydawnictwo-naukowe.uph.edu.pl

08-110 Siedlce, ul. Żytnia 17/19, tel. 25 643 15 20

Ark. wyd. 10,7. Ark. druk. 12,2.

Druk i oprawa: EXDRUK Spółka Cywilna, Włocławek

Spis treści

Wstęp	5
Natasza DURAJ	
Nielegalny obrót bronią w Federacji Rosyjskiej	9
Karol PACHNIK	
Przeciwdziałanie zagrożeniu dla bezpieczeństwa państwa związanemu z działalnością obcych wywiadów	21
Michał BIAŁECKI, Mariusz WIATR	
Przestępczość na pograniczu polsko-rosyjskim w aspekcie funkcjonowania małego ruchu granicznego	39
Tomasz GORYCA	
Służba Ochrony Państwa wobec współczesnych zagrożeń	57
Justyna STOCHAJ	
System ochrony ludności cywilnej w Polsce	79
Beata ZYCHOWICZ	
Wymagania krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych międzynarodowych NATO, UE, ESA w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej	93
Grzegorz MATHEA	
Bezpieczeństwo energetyczne Wielkiej Brytanii w kontekście relacji brytyjsko-rosyjskich	117
Agnieszka WÓJCIK-CZERNIAWSKA	
Криптовалюты – новый элемент в развитии российского финансового рынка или угроза российскому рублю	137

Jolanta MARUSZEWSKA

**Transformation of education for safety from the enlightenment
to the XXI century**-----157

Patrycja ZAREMBA

**Elementy oddziaływania psychospołecznego we współczesnym
konflikcie hybrydowym. Rosyjska sztuka manipulacji i propagandy**-----175

Mateusz KRAWCZYK

Spółeczne podłoże rosyjskiej dezinformacji medialnej w Polsce -----183

Wstęp

Procesy bezpieczeństwa zachodzące w przestrzeni naszego regionu, szczególnie w ostatnich latach prowadzą do sytuacji, w której zmiany społeczno-polityczne, gospodarcze i militarne istotnie wpływają na funkcjonowanie właściwych służb i instytucji. Otwierające się granice, nie tylko w sensie fizycznym, ale także zaawansowane technologie, które rozpowszechniają globalną wymianę dóbr, usług i zasobów ludzkich, sprzyjają również zjawiskom niepożądanym. Pomimo szczególnego w ostatnich latach zainteresowania wydarzeniami na Ukrainie oraz hybrydowości działań, nadal wielce istotnymi zagadnieniami w kształtowaniu bezpieczeństwa pozostają regionalne kwestie związane z przestępczością zorganizowaną, przemytem, nielegalnym handlem bronią, funkcjonowaniem służb specjalnych, a także aspektami gospodarczymi, energetycznymi oraz społecznymi. Są to wyzwania i zagrożenia, na które zwraca się uwagę w kontekście osiągania celów i interesów określanych w strategiach bezpieczeństwa wielu państw i organizacji międzynarodowych.

Problematyka ta jest tym bardziej istotna, gdy analizie zostają poddane jednocześnie obszary występowania tych zjawisk. Wszelkie badania dotyczące relacji Rosji z Polską oraz wyzwań, przed jakimi stoją te państwa, są niezmiennie ważne i interesujące. Ukazują one bowiem perspektywę, w której wydarzenia związane z aneksją Krymu w 2014 roku nie mogą przesłaniać dyskusji o warunkach stabilności w regionie, a także współpracy dotyczącej kształtowania pożądanego poziomu bezpieczeństwa. Jest to tym bardziej istotne, gdyż chęć odbudowania mocarstwowości przez Rosję kosztem jej otoczenia, negatywnie wpływa na relacje z pozostałymi podmiotami w regionie.

Niniejsza publikacja stanowi próbę identyfikacji zjawisk kształtujących relacje Polski z Rosją oraz wyzwań i zagrożeń, przed którymi stoją oba państwa. Zawarte w niej artykuły przedstawiają przede wszystkim stan faktyczny oraz wskazują możliwe kierunki działań zmierzających do osiągnięcia odpowiedniego środowiska bezpieczeństwa Polski.

Publikację rozpoczyna praca Nataszy Duraj pt. *Nielegalny obrót bronią w Federacji Rosyjskiej*, w której autorka przedstawia charakterystykę przestępstw związanych z nielegalnym obrotem bronią w Federacji Rosyjskiej, ze szczególnym uwzględnieniem

Kodeksu karnego. Ponadto analizie poddano także skalę i strukturę przestępstw związanych z nielegalnym obrotem bronią, popełnionych na terytorium Federacji Rosyjskiej w latach 2009-2017.

Karol Pachnik w materiale *Uwarunkowania przeciwdziałania zagrożeniu dla bezpieczeństwa państwa, związanego z działalnością obcych wywiadów* porusza tematykę współpracy z obcymi wywiadami i charakteryzuje ją w kategoriach zjawiska jako takiego oraz czynu posiadającego znamiona przestępstwa w prawie karnym. Autor przedstawia także analizę aktów prawnych kształtujących odpowiednie procedury przeciwdziałania aktywności obcych wywiadów na terenie Polski. Ponadto zauważa, iż największą aktywność agenturalną na obszarze naszego kraju wykazują służby rosyjskie.

Artykuł Michała Białeckiego i Mariusza Wiatra pt. *Przestępczość na pograniczu polsko-rosyjskim w aspekcie funkcjonowania małego ruchu granicznego* stanowi syntetyczną analizę ruchu na granicy Polski z Obwodem Kaliningradzkim. Autorzy szczególnie skupili się na przedstawieniu funkcjonowania małego ruchu granicznego oraz zagrożeń przestępczością na granicy polsko-rosyjskiej. Na podstawie danych liczbowych dokonano oceny zjawiska przestępczości granicznej w latach 2012-2018.

Tomasz Goryca w pracy *Służba Ochrony Państwa wobec współczesnych zagrożeń* stawia sobie za cel przedstawienie głównych zagrożeń osób ustawowo podlegających ochronie Służby Ochrony Państwa w pierwszej i drugiej dekadzie XXI wieku. Autor wymienia i opisuje zadania oraz formy działania i zakres uprawnień SOP jako służby relatywnie młodej. Uważa, że działania tej służby muszą odpowiadać zmieniającej się rzeczywistości.

Materiał Justyny Stochaj *System ochrony ludności cywilnej w Polsce* stanowi wykaz działań, jakie powinny być realizowane przez skuteczny system, a także wykaz wskazówek, którymi należy się kierować, organizując system ochrony ludności. Autorka uważa, że w zakresie funkcjonowania systemu ochrony ludności występują pewne problemy, wynikające przede wszystkim z braku odpowiednich przepisów, braku wystarczającego finansowania oraz braku jednomyślnego definiowania przez środowisko naukowe.

Beata Zychowicz w artykule *Wymagania krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych międzynarodowych NATO, UE, ESA w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej* porusza zagadnienia związane z działalnością służb specjalnych w zakresie ochrony informacji niejawnych. Według autorki uznanie informacji za kluczowy element stanowi immanentną cechę współczesnych konfliktów, w których informacja jest wykorzystywana zarówno jako broń, jak i jako cel.

Artykuł Grzegorza Mathea pt. *Bezpieczeństwo energetyczne Wielkiej Brytanii w kontekście relacji brytyjsko-rosyjskich* porusza kwestie relacji brytyjsko-rosyjskich, ze szczególnym uwzględnieniem surowców energetycznych. Autor, stawiając tezę o znacznym

wplywie Rosji na bezpieczeŃstwo energetyczne Wielkiej Brytanii, w kolejnych częściach swojej pracy odrzuca ją, wskazując przy tym na znaczną dywersyfikację technologii i Źródół pozyskiwania energii.

Artykuł Agnieszki Wójcik-Czerniawskiej pt. *Криптовалюты – новый элемент в развитии российского финансового рынка или угроза российскому рублю* stanowi analizę rynku finansowego Federacji Rosyjskiej oraz możliwości wprowadzenia kryptowalut. Autorka przedstawia rys historyczny oraz nowe waluty i nowe praktyki funkcjonowania wirtualnych walut.

Jolanta Maruszewska w swojej pracy *Transformacja edukacji dla bezpieczeŃstwa od oświecenia do XXI wieku* podjęła problematykę edukacji dla bezpieczeŃstwa w perspektywie historycznej. Jak zauważa autorka, analiza literatury przedmiotu, aktów prawnych oraz zbiorów archiwalnych pozwala ukazać różnorodność trendów, odgrywających wiodącą rolę w sposobach jej realizacji, jak również w zakresach programowych.

Wymiary konfliktu hybrydowego są bardzo różne, na co zwraca uwagę Patrycja Zaremba w pracy *Elementy oddziaływania psychospołecznego we współczesnym konflikcie hybrydowym. Rosyjska sztuka manipulacji i propagandy*. Autorka w pierwszej kolejności charakteryzuje współczesną hybrydowość konfliktów, a następnie rosyjską sztukę propagandy i manipulacji w działaniach zbrojnych. Zauważa, że Federacja Rosyjska starając się utrzymać dotychczasowe strefy wplywów, wykorzystuje szereg mechanizmów manipulacyjno-propagandowych w stosunku własnych obywateli, jak i podmiotów zagranicznych.

Opracowanie zamyka materiał Mateusza Krawczyka *Společné podložé rosyjské dezinformaci medialnej w Polsce*. Autor poddaje analizie społeczeństwo pod względem grup społecznych najbardziej podatnych na ofensywne działania dezinformacyjne, wskazanie konsekwencji społecznych i politycznych tego typu działań oraz przedstawienie środków zaradczych w ramach zagadnienia edukacji kontrwywiadowczej. Zauważa, że nie należy spodziewać się zaprzestania aktywności Rosji w tym zakresie, lecz jej dalszego wzmożenia, co wymaga podjęcia działań zapobiegających.

Przedstawiając niniejszą monografię, wyraża się nadzieję, że treści w niej zawarte umożliwią lepsze zrozumienie współczesnych wyzwań, które kształtują relacje Polski i Rosji, a wiedza ta będzie stanowiła kanwę do dalszych rozważeń.

Radosław KORNEĆ

Nielegalny obrót bronią w Federacji Rosyjskiej

Arms trafficking in the Russian Federation

Abstrakt: Zasadniczym celem artykułu jest zaprezentowanie problemów związanych z nielegalnym obrotem bronią w Federacji Rosyjskiej. W artykule ukazano dane dotyczące przestępstw związanych z nielegalnym obrotem bronią na terytorium Federacji Rosyjskiej w latach 2009-2017.

Słowa kluczowe: Federacja Rosyjska; broń palna; nielegalny obrót bronią; nielegalne nabycie, sprzedaż broni

Abstract: The main goal of this article is to present the problems associated with the illicit arms traffic in the Russian Federation. The article reviews the data of illicit arms traffic crimes in the territory of Russian Federation during the period of 2009-2017.

Keywords: Russian Federation; firearms; illegal circulation of weapons; illegal purchase, sale of weapon

Wprowadzenie

Problematyka nielegalnego obrotu bronią w Federacji Rosyjskiej jest stosunkowo dobrze rozpoznana w rosyjskiej literaturze przedmiotu¹, natomiast w Polsce zjawisko to jest opisywane rzadko i wybiórczo².

¹ Я.Ю. Бандурина, *Организационно-тактические основы расследования контрабанды огнестрельного оружия и боеприпасов*, „Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики”, 2013, № 6, Ч. 2; Е.М. Глушкова, *История развития законодательства, регулирующего оборот гражданского оружия в России*, „Успехи современной науки и образования”, 2016, № 4, Т. 2; А.А. Задоян, *Незаконный оборот оружия в дореволюционном уголовном праве России*, „История государства и права”, 2011, № 16; А.Е. Шалагин, *О приоритетных направлениях деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений и административных правонарушений*, „Вестник экономики, права и социологии”, 2014, № 2.

² K. Laskowska, *Przestępczość w Rosji z perspektywy kryminologii i prawa karnego*, wyd. Temida 2, Białystok 2016; J. Kasprzak, W. Brywczyński, *Nielegalne posiadanie broni i amunicji. Studium prawno-kryminalistyczne*, wyd. Temida 2, Białystok 2013.

Sam Kodeks karny Federacji Rosyjskiej nie zawiera pojęcia broni, natomiast termin ten został określony w Ustawie Federalnej z dnia 13 listopada 1996 r. „O broni”³. Zgodnie z brzmieniem art. 1 tejże ustawy pod pojęciem broni należy rozumieć urządzenia i przedmioty konstrukcyjnie przeznaczone do niszczenia siły żywej i innych celów, jak również do sygnalizacji. Art. 1 Ustawy Federalnej „O broni” zawiera także precyzyjną definicję broni palnej, zgodnie z którą broń palna to broń przeznaczona do mechanicznego rażenia celów na odległość za pomocą pocisków wyrzucanych siłą gazów prochowych, powstających w czasie spalania się prochu lub innego ładunku.

Unormowanie przestępstw związanych z nielegalnym obrotem bronią w Kodeksie karnym Federacji Rosyjskiej

Przestępstwa związane z nielegalnym obrotem bronią w Rosji są skodyfikowane w Kodeksie karnym Federacji Rosyjskiej⁴ w rozdziale 24, zatytułowanym „Przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu publicznemu”. W rosyjskim Kodeksie karnym przestępstwa związane z nielegalnym obrotem bronią zostały ujęte w art. 222–226 i uszeregowane w następującej kolejności:

- art. 222 – Nielegalne nabycie, przekazanie, sprzedaż, przechowywanie, przewóz lub noszenie broni, jej głównych części, amunicji;
- art. 222.1 – Nielegalne nabycie, przekazanie, sprzedaż, przechowywanie, przewóz lub noszenie materiałów lub urządzeń wybuchowych;
- art. 223 – Nielegalna produkcja broni;
- art. 223.1 – Nielegalna produkcja materiałów wybuchowych, nielegalna produkcja, przerób lub naprawa urządzeń wybuchowych;
- art. 224 – Niedbałe przechowywanie broni palnej;
- art. 225 – Nienależyte wykonywanie obowiązków w zakresie ochrony broni, amunicji, materiałów wybuchowych i urządzeń wybuchowych;
- art. 226 – Kradzież lub wyłudzenie broni, amunicji, materiałów wybuchowych i urządzeń wybuchowych.

Art. 222 k.k. FR, zatytułowany „Nielegalne nabycie, przekazanie, sprzedaż, przechowywanie, przewóz lub noszenie broni, jej głównych części, amunicji”, składa się z czterech ustępów. Zgodnie z brzmieniem ust. 1 za nielegalne nabycie, przekazanie,

³ Ustawa federalna z dnia 13 grudnia 1996 r. „O broni” (Федеральный закон „Об оружии” от 13.12.1996 N 150-ФЗ).

⁴ Kodeks karny Federacji Rosyjskiej z dnia 13 czerwca 1996 r. (Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ).

sprzedaż, przechowywanie, przewóz lub noszenie broni, jej głównych części, amunicji (za wyjątkiem gładkolufowej broni długiej do użytku cywilnego, jej głównych części i amunicji do niej, a także broni palnej ograniczonego rażenia, jej zasadniczych części i amunicji do niej) grozi kara ograniczenia wolności na okres do lat trzech lub kara prac przymusowych na okres do lat czterech albo kara aresztu na okres do sześciu miesięcy bądź kara pozbawienia wolności na okres do lat czterech i fakultatywna kara grzywny w wysokości do 800 tys. rubli lub w wysokości wynagrodzenia za pracę lub innego dochodu skazanego za okres do trzech miesięcy.

W myśl art. 222 ust. 2 k.k. FR czyny wymienione w ust. 1 niniejszego artykułu popełnione przez grupę osób pozostającą w zмовie zagrożone są karą pozbawienia wolności na okres od dwóch do sześciu lat i fakultatywną karą grzywny w wysokości do 100 tys. rubli lub w wysokości wynagrodzenia za pracę lub innego dochodu skazanego za okres do sześciu miesięcy. Natomiast w ust. 3 ustawodawca zawarł zapis, że czyny przewidziane brzmieniem ust. 1 i ust. 2 niniejszego artykułu popełnione przez zorganizowaną grupę zagrożone są karą pozbawienia wolności na okres od pięciu do ośmiu lat i fakultatywną karą grzywny w wysokości od 100 tys. do 200 tys. rubli lub w wysokości wynagrodzenia za pracę lub innego dochodu skazanego za okres od jednego roku do osiemnastu miesięcy. Natomiast w myśl postanowień zawartych w ust. 4 niniejszego artykułu, za nielegalną sprzedaż gładkolufowej broni długiej do użytku cywilnego, broni palnej ograniczonego rażenia, broni gazowej, broni białej, w tym broni miotającej, grozi kara prac obowiązkowych na okres do 480 godzin lub kara prac poprawczych na okres od jednego roku do dwóch lat lub kara ograniczenia wolności na okres do dwóch lat, lub kara prac przymusowych na okres do dwóch lat albo kara aresztu na okres od trzech do sześciu miesięcy bądź kara pozbawienia wolności na okres do dwóch lat i fakultatywna kara grzywny w wysokości do 800 tys. rubli lub w wysokości wynagrodzenia za pracę lub innego dochodu skazanego za okres do sześciu miesięcy.

W ust. 1 art. 222.1 k.k. FR, zatytułowanego „Nielegalne nabycie, przekazanie, sprzedaż, przechowywanie, przewóz lub noszenie materiałów lub urządzeń wybuchowych”, określono, że przestępstwo nielegalnego nabycia, przekazania, sprzedaży, przechowywania, przewozu lub noszenia materiałów lub urządzeń wybuchowych zagrożone jest karą pozbawienia wolności na okres do lat pięciu i obligatoryjną karą grzywny w wysokości do 100 tys. rubli lub w wysokości wynagrodzenia za pracę lub innego dochodu skazanego za okres do sześciu miesięcy.

W ust. 2 art. 222.1 k.k. FR ustawodawca określił, że czyny wymienione w ust. 1 niniejszego artykułu, popełnione przez grupę osób pozostającą w zмовie, zagrożone są karą pozbawienia wolności na okres od trzech do ośmiu lat i obligatoryjną karą grzywny w wysokości od 100 tys. do 200 tys. rubli lub w wysokości wynagrodzenia za

pracę lub innego dochodu skazanego za okres od jednego roku do osiemnastu miesięcy. Natomiast w ust. 3 zawarto zapis, że za czyny przewidziane brzmieniem ust. 1 i ust. 2 niniejszego artykułu, popełnione przez zorganizowaną grupę, grozi kara pozbawienia wolności na okres od pięciu do dwunastu lat i obligatoryjna kara grzywny w wysokości od 200 tys. do 500 tys. rubli lub w wysokości wynagrodzenia za pracę lub innego dochodu skazanego za okres od jednego roku do trzech lat.

Zgodnie z brzmieniem ust. 1 art. 223 k.k. FR, zatytułowanego „Nielegalna produkcja broni”, czyn polegający na nielegalnej produkcji, dokonaniu przeróbek lub naprawy broni, jej zasadniczych części (za wyjątkiem broni palnej ograniczonego rażenia), a także czyn polegający na nielegalnej produkcji amunicji zagrożone są karą ograniczenia wolności na okres od trzech do pięciu lat i obligatoryjną karą grzywny w wysokości od 100 tys. do 200 tys. rubli lub w wysokości wynagrodzenia za pracę lub innego dochodu skazanego za okres od sześciu miesięcy do jednego roku.

W ust. 2 ustawodawca zawarł zapis stanowiący, że za czyny wymienione w ust. 1 niniejszego artykułu, popełnione przez grupę osób pozostającą w zmoście, grozi kara pozbawienia wolności na okres od trzech do siedmiu lat i obligatoryjna kara grzywny w wysokości od 200 tys. do 300 tys. rubli lub w wysokości wynagrodzenia za pracę lub innego dochodu skazanego za okres od jednego roku do dwóch lat. Natomiast w ust. 3 zapisano, że czyny przewidziane brzmieniem ust. 1 i ust. 2 niniejszego artykułu, popełnione przez zorganizowaną grupę, zagrożone są karą pozbawienia wolności na okres od pięciu do ośmiu lat i obligatoryjną karą grzywny w wysokości od 300 tys. do 400 tys. rubli lub w wysokości wynagrodzenia za pracę lub innego dochodu skazanego za okres od dwóch do trzech lat.

W myśl postanowień zawartych w ust. 4 art. 223 k.k. FR, czyn polegający na nielegalnej produkcji, dokonaniu przeróbek lub naprawy broni palnej ograniczonego rażenia lub czyn polegający na nielegalnej produkcji broni gazowej, broni białej, broni miotającej, jak również nielegalnej produkcji, dokonaniu przeróbek lub wypełnieniu nabojów przeznaczonych do broni palnej ograniczonego rażenia lub broni gazowej zagrożone są karą prac obowiązkowych na okres do 480 godzin lub karą prac poprawczych na okres od jednego roku do dwóch lat, lub karą ograniczenia wolności na okres do dwóch lat bądź karą pozbawienia wolności na okres do dwóch lat i fakultatywną karą grzywny w wysokości od 50 tys. do 80 tys. rubli lub w wysokości wynagrodzenia za pracę lub innego dochodu skazanego za okres do sześciu miesięcy.

W ust. 1 art. 223.1 k.k. FR, zatytułowanego „Nielegalna produkcja materiałów wybuchowych, nielegalna produkcja, przerób lub naprawa urządzeń wybuchowych”, zapisano, że za nielegalną produkcję materiałów wybuchowych, a także za nielegalną

produkcję, przerób lub naprawę urządzeń wybuchowych grozi kara pozbawienia wolności na okres od trzech do sześciu lat i obligatoryjna kara grzywny w wysokości od 100 tys. do 200 tys. rubli albo w wysokości wynagrodzenia za pracę bądź innego dochodu skazanego za okres od jednego roku do dwóch lat.

W ust. 2 zawarto zapis stanowiący, że za czyny wymienione w ust. 1, które zostały popełnione przez grupę osób pozostającą w zмовie, grozi kara pozbawienia wolności na okres od pięciu do ośmiu lat i obligatoryjna kara grzywny w wysokości od 200 tys. do 300 tys. rubli lub w wysokości wynagrodzenia za pracę lub innego dochodu skazanego za okres od jednego roku do lat trzech. Natomiast w ust. 3 ustawodawca sformułował zapis, wedle którego czyny przewidziane brzmieniem ust. 1 i ust. 2 niniejszego artykułu, popełnione przez zorganizowaną grupę, zagrożone są karą pozbawienia wolności na okres od ośmiu do dwunastu lat i obligatoryjną karą grzywny w wysokości od 300 tys. do 500 tys. rubli lub w wysokości wynagrodzenia za pracę lub innego dochodu skazanego za okres od dwóch do trzech lat.

W art. 224 k.k. FR, zatytułowanego „Niedbale przechowywanie broni palnej”, zawarto postanowienia, że niedbale przechowywanie broni palnej, które stworzyło warunki jej użycia przez inną osobę, w wyniku czego nastąpiła śmierć człowieka lub nastąpiło inne ciężkie następstwo, zagrożone jest karą grzywny w wysokości do 100 tys. rubli lub w wysokości wynagrodzenia za pracę lub innego dochodu skazanego za okres do sześciu miesięcy lub karą prac obowiązkowych na okres do 360 godzin, lub karą prac poprawczych na okres do jednego roku bądź karą ograniczenia wolności na okres do jednego roku albo karą aresztu na okres do sześciu miesięcy (ust. 1). Natomiast czyn wymieniony w ust. 1 niniejszego artykułu, który spowodował śmierć dwóch lub więcej osób, zagrożony jest karą prac obowiązkowych na okres do 480 godzin lub karą prac poprawczych na okres do dwóch lat bądź karą pozbawienia wolności na okres do dwóch lat (ust. 2).

W myśl postanowień zawartych w ust. 1 art. 225 k.k. FR, zatytułowanego „Nie należyte wykonywanie obowiązków w zakresie ochrony broni, amunicji, materiałów wybuchowych i urządzeń wybuchowych”, niewłaściwe wypełnienie obowiązków związanych z ochroną broni, amunicji, materiałów wybuchowych i urządzeń wybuchowych przez osobę, której były one powierzone, jeżeli spowodowało to ich kradzież lub zniszczenie albo wystąpienie innych ciężkich skutków, zagrożone jest karą grzywny w wysokości do 200 tys. rubli lub w wysokości wynagrodzenia za pracę albo innego dochodu skazanego za okres do dwóch lat bądź karą ograniczenia wolności na okres do lat czterech albo karą prac przymusowych na okres do lat czterech i fakultatywną karą pozbawienia prawa zajmowania określonych stanowisk lub zajmowania się określoną działalnością na okres do lat trzech lub karą pozbawienia wolności na okres do lat pięciu

i fakultatywną karą pozbawienia prawa zajmowania określonych stanowisk lub zajmowania się określoną działalnością na okres do lat trzech.

W ust. 2 niniejszego artykułu ustawodawca zawarł zapis stanowiący, że niewłaściwe wypełnienie obowiązków związanych z ochroną broni jądrowej, chemicznej i innych rodzajów broni masowego rażenia albo materiałów i wyposażenia, które mogą być wykorzystane do stworzenia broni masowego rażenia, jeśli spowodowało to ciężkie skutki lub stworzyło niebezpieczeństwo ich nastąpienia, zagrożone jest karą grzywny w wysokości do 120 tys. rubli lub w wysokości wynagrodzenia za pracę albo innego dochodu skazanego za okres do jednego roku albo karą prac przymusowych na okres do lat pięciu i fakultatywną karą pozbawienia prawa zajmowania określonych stanowisk lub zajmowania się określoną działalnością na okres do lat trzech bądź karą pozbawienia wolności na okres do lat siedmiu i obligatoryjną karą pozbawienia prawa zajmowania określonych stanowisk lub zajmowania się określoną działalnością na okres do lat trzech.

W art. 226 k.k. FR, zatytułowanym „Kradzież lub wyludzenie broni, amunicji, materiałów wybuchowych i urządzeń wybuchowych”, ustawodawca zawarł zapis stanowiący, że kradzież lub wymuszenie rozbójnicze broni palnej, części składowych do niej, amunicji, materiałów wybuchowych lub urządzeń wybuchowych zagrożona jest karą pozbawienia wolności na okres od trzech do siedmiu lat (ust. 1). Natomiast kradzież lub wymuszenie rozbójnicze broni jądrowej, chemicznej lub innych rodzajów broni masowego rażenia, jak również materiałów lub wyposażenia, które mogą być wykorzystane do stworzenia broni masowego rażenia zagrożone są karą pozbawienia wolności na okres od pięciu do dziesięciu lat i fakultatywną karą ograniczenia wolności na okres do jednego roku (ust. 2).

Zgodnie z ust. 3 art. 226 k.k. FR czyny przewidziane brzmieniem ust. 1 i ust. 2 niniejszego artykułu, jeśli zostały one popełnione:

- a) przez grupę osób pozostającą w zмовie,
- b) [utracił moc],
- c) przez osobę z wykorzystaniem swojego stanowiska służbowego,
- d) z użyciem przemocy niestwarzającej niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia lub z groźbą użycia tego rodzaju przemocy,

są zagrożone karą pozbawienia wolności na okres od pięciu do dwunastu lat i fakultatywną karą grzywny w wysokości do 500 tys. rubli lub w wysokości wynagrodzenia za pracę lub innego dochodu skazanego za okres do lat trzech i fakultatywną karą ograniczenia wolności na okres do lat dwóch.

Natomiast w ust. 4 art. 226 k.k. FR ustawodawca zawarł zapis, że czyny przewidziane w ust. 1, ust. 2 lub w ust. 3 niniejszego artykułu, jeśli zostały one popełnione:

- a) przez zorganizowaną grupę,
- b) z użyciem przemocy stwarzającej niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia lub z groźbą użycia tego rodzaju przemocy,
- c) [utracił moc],

są zagrożone karą pozbawienia wolności na okres od ośmiu do piętnastu lat i fakultatywną karą grzywny w wysokości do 500 tys. rubli lub w wysokości wynagrodzenia za pracę lub innego dochodu skazanego za okres do trzech lat i możliwą karą ograniczenia wolności na okres do lat dwóch.

Skala i struktura przestępstw związanych z nielegalnym obrotem bronią, popełnionych na terytorium Federacji Rosyjskiej w latach 2009-2017

W latach 2009-2017 najwięcej przestępstw związanych z nielegalnym obrotem bronią zostało popełnionych na terytorium Federacji Rosyjskiej w roku 2009. Według danych zgromadzonych przez Prokuraturę Generalną Federacji Rosyjskiej w tym roku łącznie popełnionych zostało 34 249 przestępstw tego rodzaju, przy czym najwięcej z nich w Moskwie (1 577), obwodzie rostowskim (1 527) i Kraju Krasnodarskim (1 484) (tabela 1).

W całym analizowanym okresie najwięcej przestępstw związanych z nielegalnym obrotem bronią zostało popełnionych w Republice Dagestanu, Kraju Krasnodarskim i w obwodzie moskiewskim. Zauważalny jest stopniowy i znaczący wzrost liczby tych przestępstw popełnionych na terytorium Republiki Dagestanu – o ile w roku 2011 zarejestrowano tam 1 222 przestępstwa związane z nielegalnym obrotem bronią, o tyle w roku 2017 było ich 2 271.

Materiał zgromadzony przez Prokuraturę Generalną Federacji Rosyjskiej, dotyczący sprawców przestępstw związanych z nielegalnym obrotem bronią, popełnionych na terytorium Federacji Rosyjskiej w latach 2009-2017 wskazuje, że w analizowanym okresie największa ich liczba została odnotowana w roku 2009 (tabela 2).

Materiał zgromadzony przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Federacji Rosyjskiej, dotyczący przestępstw związanych z nielegalnym obrotem bronią, w podziale na kategorie wskazuje, że większość przestępstw tego rodzaju dotyczyła nielegalnego nabycia, przekazania, sprzedaży, przechowywania, przewozu lub noszenia broni, jej głównych części, amunicji (tabela 3).

Tabela 1. Liczba przestępstw związanych z nielegalnym obrotem bronią, popełnionych na terytorium Federacji Rosyjskiej w latach 2009-2017

Rok	Na terytorium Federacji Rosyjskiej	Podmioty Federacji Rosyjskiej, w której popełniono najwięcej przestępstw tego rodzaju
2009	34 249	m. Moskwa – 1 577 Obwód rostowski – 1 527 Kraj Krasnodarski – 1 484
2010	30 428	Kraj Krasnodarski – 1 422 Obwód rostowski – 1 140 Obwód moskiewski – 1 106
2011	28 134	Kraj Krasnodarski – 1 330 Republika Dagestanu – 1 222 Obwód moskiewski – 1 207
2012	26 477	Kraj Krasnodarski, Republika Dagestanu – 1 319 Obwód rostowski – 977 Obwód moskiewski – 928
2013	26 965	Republika Dagestanu – 1 481 Kraj Krasnodarski – 1 208 Obwód moskiewski – 936
2014	26 465	Republika Dagestanu – 1 558 Kraj Krasnodarski – 1 080 Obwód moskiewski – 904
2015	27 320	Republika Dagestanu – 2 038 Kraj Krasnodarski – 1 144 Obwód moskiewski – 906
2016	27 994	Republika Dagestanu – 2 607 Kraj Krasnodarski – 1 051 Obwód moskiewski – 923
2017	28 916	Republika Dagestanu – 2 271 Kraj Krasnodarski – 1 009 Obwód moskiewski – 972

Źródło: Prokuratura Generalna Federacji Rosyjskiej (Генеральная Прокуратура Российской Федерации), www.crimestat.ru (16.03.2019).

Tabela 2. Sprawcy przestępstw związanych z nielegalnym obrotem bronią, popełnionych na terytorium Federacji Rosyjskiej w latach 2009-2017

Rok	Na terytorium Federacji Rosyjskiej	Podmioty Federacji Rosyjskiej, w których zatrzymano największą liczbę sprawców przestępstw związanych z nielegalnym obrotem bronią
2009	19 228	Obwód rostowski – 917 Kraj Krasnodarski – 840 Obwód tomski – 824
2010	15 500	Kraj Krasnodarski – 730 Obwód rostowski – 581 Obwód irkucki – 546

2011	14 164	Kraj Krasnodarski – 728 Obwód rostowski – 556 Obwód moskiewski – 539
2012	13 532	Kraj Krasnodarski – 778 Obwód wołgogradzki – 499 Obwód rostowski – 474
2013	14 369	Kraj Krasnodarski – 742 Republika Buriacja – 497 Obwód wołgogradzki – 474
2014	13 630	Kraj Krasnodarski – 657 Republika Dagestanu – 594 Republika Buriacja – 507
2015	13 542	Republika Dagestanu – 820 Kraj Krasnodarski – 576 Republika Buriacja – 516
2016	13 168	Republika Dagestanu – 939 Kraj Krasnodarski – 534 Obwód swierdłowski – 397
2017	13 654	Republika Dagestanu – 868 Kraj Krasnodarski – 525 Obwód moskiewski – 441

Zródło: Prokuratura Generalna Federacji Rosyjskiej (Генеральная Прокуратура Российской Федерации), www.crimestat.ru (16.03.2019).

Tabela 3. Przestępstwa związane z nielegalnym obrotem bronią w podziale na kategorie, raportowane corocznie przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych Federacji Rosyjskiej (w latach 2009-2017)

Rok	Łączna liczba przestępstw związanych z nielegalnym obrotem bronią na terytorium Federacji Rosyjskiej	Nielegalne nabycie, przekazanie, sprzedaż, przechowywanie, przewóz lub noszenie broni, jej głównych części, amunicji	Kradzież lub wyłudzenie broni, amunicji, materiałów wybuchowych i urządzeń wybuchowych	Nielegalna produkcja broni	Nienależyte wykonywanie obowiązków w zakresie ochrony broni, amunicji, materiałów wybuchowych i urządzeń wybuchowych
2009	34 249	25 800	1 763	6 376	7
2010	30 428	23 107	1 489	5 600	10
2011	28 134	21 541	1 538	4 889	12
2012	26 477	20 056	1 421	4 735	16
2013	26 965	20 138	1 570	5 085	7
2014	26 465	19 937	1 442	4 883	4
2015	27 320	18 076	1 573	4 542	10
2016	27 994	17 561	1 355	4 811	4
2017	28 916	17 494	1 250	5 010	6

Zródło: *Состояние преступности в России за январь-декабрь 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 года*, Министерство Внутренних Дел Российской Федерации, ФКУ „Главный Информационно-Аналитический Центр”, www.mvd.ru (16.03.2019).

W analizowanym okresie kategoria przestępstw związanych z nielegalnym nabyciem, przekazaniem, sprzedażą, przechowywaniem, przewozem lub noszeniem broni, jej głównych części, amunicji systematycznie malała – o ile w roku 2009 zarejestrowano 25 800 przestępstw tego rodzaju, to w roku 2017 odnotowano ich 17 494.

Podsumowanie

Przestępstwa związane z nielegalnym obrotem bronią w Rosji stanowią kategorię przestępstw, określona w Kodeksie karnym Federacji Rosyjskiej jako przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu publicznemu.

Jak wynika z danych zgromadzonych przez Prokuraturę Generalną Federacji Rosyjskiej za lata 2009-2017, większość przestępstw związanych z nielegalnym obrotem bronią w Rosji dotyczy nielegalnego nabycia, sprzedaży, przechowywania lub noszenia broni.

Liczba postępowań karnych w sprawach dotyczących przestępstw związanych z nielegalnym obrotem bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi w Rosji stanowi niewielki procent ogółu śledztw realizowanych w latach 2009-2017 i w analizowanym okresie kształtowała się na zbliżonym poziomie.

Bibliografia

- Kasprzak J., Brywczyński W., *Nielegalne posiadanie broni i amunicji. Studium prawnokryminalistyczne*, wyd. Temida 2, Białystok 2013.
- Kodeks karny Federacji Rosyjskiej z dnia 13 czerwca 1996 r. (Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ).
- Laskowska K., *Przestępczość w Rosji z perspektywy kryminologii i prawa karnego*, wyd. Temida 2, Białystok 2016.
- Prokuratura Generalna Federacji Rosyjskiej (Генеральная Прокуратура Российской Федерации), www.crimestat.ru (16.03.2019).
- Ustawa federalna z dnia 13 grudnia 1996 r. „O broni” (Федеральный закон „Об оружии” от 13.12.1996 N 150-ФЗ).
- Бандурин Яна Юрьевна, *Организационно-тактические основы расследования контрабанды огнестрельного оружия и боеприпасов*, „Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики”, 6/2, 2013, s. 22-25.
- Глушкова Елена Михайловна, *История развития законодательства, регулирующего оборот гражданского оружия в России*, „Успехи современной науки и образования”, 4/2, 2016 s. 161-164.

Задоян Акоп Аветисович, *Незаконный оборот оружия в дореволюционном уголовном праве России*, „История государства и права”, 16, 2011, s. 17-23.

Состояние преступности в России за январь-декабрь 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 года, Министерство Внутренних Дел Российской Федерации, ФКУ „Главный Информационно-Аналитический Центр”, www.mvd.ru (16.03.2019).

Шалагин Антон Евгеньевич, *О приоритетных направлениях деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений и административных правонарушений*, „Вестник экономики, права и социологии”, 2, 2014, s. 153-157.

Przeciwdziałanie zagrożeniu dla bezpieczeństwa państwa związanemu z działalnością obcych wywiadów

Conditions for counteracting the threat to state security related
to the operations of foreign intelligence agencies

Abstrakt: W wyniku szpiegostwa mogą zostać wyrządzone znaczne szkody na rzecz bezpieczeństwa państwa. Wykrywanie zagrożenia opiera się na czynnościach operacyjno-rozpoznawczych. W wyniku zebrania dowodów na działalność obcych wywiadów możliwe do podjęcia są kroki administracyjne i dyplomatyczne. Najczęściej konieczne będzie wszczęcie postępowania karnego.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, obcy wywiad, kontrwywiad, szpiegostwo

Abstract: As a result of espionage, significant damage to the state security can be caused. Hazard detection is based on operational and surveillance intelligence. As a result of collecting evidence for the presence of foreign intelligence agencies, administrative and diplomatic steps are possible. Most often it also will be necessary to initiate criminal proceedings.

Keywords: security, foreign intelligence, counterintelligence, espionage

Wprowadzenie

Zdobywanie i utrzymywanie określonego poziomu bezpieczeństwa to jeden ze strategicznych celów racjonalnie rządzonych państw¹. Ujawnienie władzom obcego państwa szczegółów dotyczących dziedziny wojskowej, przygotowań obronnych, planów działania na wypadek wojny, położenia ekonomicznego kraju, stosunków z państwami ościennymi, wreszcie wewnętrznych stosunków politycznych może zagrażać nie tylko klęską militarną, ale nawet utratą niepodległości. Szpiegostwo zagraża więc całości

¹ W. Fehler, *O pojęciu polityki wewnętrznej bezpieczeństwa państwa*, "Studia Prawnoustrojowe", nr 23, 2014, s. 203.

i niepodległości państwa, wobec czego jest rzeczą zrozumiałą, iż należy możliwie najskuteczniej bronić się przed tym niebezpieczeństwem², aby zapewnić bezpieczeństwo ustrojowe³⁴.

Zarówno siatki, jak i afery szpiegowskie, przygody agentów i superagentów usiłujących wykraść lub w inny sposób pozyskać tajemnice innych państw, prawdziwe czy też wymyślone, według uznania autorów książek oraz scenarzystów filmów o tematyce szpiegowskiej, cieszą się dużym zainteresowaniem szerokiej publiczności⁵. Tematyka szpiegowska, inspirowana prawdziwymi wydarzeniami, nieodmiennie obecna jest w polskiej kinematografii⁶. Wybrane fakty były inspiracją dla książek pisanych przez byłych funkcjonariuszy wywiadu, w tym H. Bosaka⁷ czy A. Makowskiego⁸. Problematyka tzw. gier wywiadów stanowiła też tematykę prac habilitacyjnych np. M. Minkiny⁹ czy Z. Siemiątkowskiego¹⁰.

Doniesienia medialne wskazują na ujawnienie osób pracujących na rzecz wywiadu amerykańskiego¹¹, białoruskiego¹², czy chińskiego¹³. Zdecydowanie jednak najwięcej uwagi poświęca się przypadkom ujawnionej współpracy z wywiadem rosyjskim¹⁴.

² T. Taras, *Przestępstwo szpiegostwa w świetle nowego kodeksu karnego z 1969 r.*, "Palestra", nr 3, 1970, s. 7-8.

³ P. Swoboda, *Ugrupowania rządzące a służby specjalne w okresie transformacji systemowej w Polsce*, [w:] K. Łabędź (red.), *Transformacja systemowa w Polsce - wybrane aspekty*, Kraków 2012, s. 71.

⁴ Autor rozumie pojęcie jako ochronę podstawowych interesów państwa z punktu widzenia jego przetrwania oraz niezakłóconego funkcjonowania.

⁵ Ł. Roman, G. Winogrodzki, *Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa państwa*, wyd. Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, Józefów 2016, s. 5.

⁶ Serial *Pogranicze* w ogniu w reżyserii A. Konica czy mini-serial *Akwarium, czyli samotność szpiega* w reżyserii A. Krauzego.

⁷ *Rezydent z Genewy. Z tajemnic polskiego wywiadu 1972-1974*, Warszawa 1995; *Werbownik. Z tajemnic polskiego wywiadu 1973-1974*, Warszawa 1992; *Oficer centrali. Z tajemnic polskiego wywiadu 1974-1976*, Warszawa 1996; *Wnuk generała. Z tajemnic polskiego wywiadu 1976-1978*, Warszawa 2000; *Rezydenci i agentki. Z tajemnic polskiego wywiadu 1978-1980*, Warszawa 2004; *Wywiadowcza wizja. Z tajemnic polskiego wywiadu 1980-1981*, Warszawa 2006.

⁸ *Tropiąc Bin Ladena. W afgańskiej matni 1997-2007*, Warszawa 2012.

⁹ M. Minkina, *Wywiad w państwie współczesnym. Rozprawa habilitacyjna*, Warszawa 2011.

¹⁰ Z. Siemiątkowski, *Wywiad a władza. Wywiad cywilny w systemie sprawowania władzy politycznej PRL*, Warszawa 2009.

¹¹ *Oficer WSI ponownie sądzony za szpiegostwo*, <https://www.wprost.pl/87225/Oficer-WSI-ponownie-sadzony-za-szpiegostwo.html>. (23.02.2006).

¹² *Były oficer ABW skazany za szpiegostwo odwołuje się od wyroku*, <https://polskatimes.pl/byly-oficer-abw-skazany-za-szpiegostwo-odwoluje-sie-od-wyroku/ar/11462519>. (16.11.2016)

¹³ *Szpiegdy w rękach ABW. Zatrzymani Polak i Chińczyk*, <https://www.wprost.pl/kraj/10182766/szpiegdy-w-rekach-abw-zatrzymani-polak-i-chinczyk.html>. (11.01.2019)

¹⁴ *Prawnik z zarzutem szpiegostwa na rzecz Rosji. Kim jest Stanisław Sę?*, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/prawnik-z-zarzutem-szpiegostwa-na-rzecz-rosji-kim-jest-stanislaw-sz,478956.html>, (17.10.2014); *Polski oficer szpiegował na rzecz Rosji?*, <https://www.defence24.pl/polski-oficer-szpiegowal-na-rzecz-rosji>, (16.10.2014); B. Węglarczyk, W. Czuchnowski, *Zły porucznik*,

W literaturze przedmiotu padło stwierdzenie, że rosyjski wywiad, najbardziej istotny z punktu widzenia interesów państwowych Rzeczypospolitej Polskiej oraz położenia geopolitycznego¹⁵, to obecnie główny przeciwnik polskiego kontrwywiadu; jest uważany przez ekspertów na całym świecie za najlepszy w wykorzystywaniu osobowych źródeł informacji¹⁶.

Współpraca z obcym wywiadem jako zjawisko

Zadania związane z ochroną przed zagrożeniami wewnętrznymi wypełnia przede wszystkim Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW). Zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego obejmuje działania kontrwywiadowcze, mające na celu rozpoznanie i udaremnienie¹⁷ zagrożeń ze strony obcych służb specjalnych, działania gwarantujące bezpieczeństwo ekonomiczne, ochronę przed działaniami terrorystycznymi oraz proliferacją broni masowego rażenia¹⁸. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego w latach 2010-2014 publikowała coroczne raporty ze swojej działalności.

Ujawnione incydenty dotyczących działalności obcych wywiadów zaprezentowano następująco:

W Raporcie z działalności ABW za 2009 r. ujawniono, że w lutym 2009 r. ABW zatrzymała obywatela Federacji Rosyjskiej podejrzanego o działalność na rzecz rosyjskiego wywiadu wojskowego GRU, a ponadto, że w 2009 r. toczyło się przed Sądem Okręgowym w Białymstoku postępowanie karne przeciwko byłemu funkcjonariuszowi ABW (informatykowi w białostockiej delegaturze ABW), który oskarżony był o działanie na rzecz obcego wywiadu oraz ujawnienie tajemnicy państwowej i służbowej. Oskarżony, jak wynika z treści Raportu: *utrzymywał kontakty z Olgą Solomenik, obywatelką Białorusi podejrzewaną przez ABW o działanie na rzecz białoruskiego wywiadu*¹⁹.

W Raporcie z działalności ABW za 2010 r. zawarto informację, że około 300 dyplomatów akredytowanych w Polsce to funkcjonariusze obcych służb specjalnych²⁰.

<http://classic.wyborcza.pl/archiwumGW/4094708/Zly-porucznik>, (17.06.2004).

¹⁵ A. Lebedowicz, *Istota szpiegowstwa w polskim prawie karnym*, "Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury", nr 2, 2017, s. 46.

¹⁶ M. Górka, *Rola i zadania kontrwywiadu w obszarze funkcjonowania państwa z uwzględnieniem wybranych aspektów polityki bezpieczeństwa III RP*, "Środkowoeuropejskie Studia Polityczne", nr 2, 2017, s. 119.

¹⁷ A. Hernacka, *Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa państwa ze szczególnym uwzględnieniem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zarys problematyki*, "Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW w Bydgoszczy", nr 7, 2015, s. 167.

¹⁸ Z. Grzegorowski, *Instytucja «służby specjalne» a rzeczywistość funkcjonowania państwa polskiego. Wybrane zagadnienia*, "Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość", nr VIII, 2011, s. 47.

¹⁹ *Raport z działalności ABW za 2009 rok*, "Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego", nr 2, 2010, s. 202.

²⁰ *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2010 r.*, Warszawa 2011, s. 30.

Ponadto wskazano, że 22 grudnia 2010 r. Sąd Okręgowy skazał Tadeusza Juchniewicza – jak określiła go ABW – *rosyjskiego szpiega, nie korzystającego z immunitetu dyplomatycznego* – na 3 lata pozbawienia wolności za szpiegostwo na rzecz Rosji, następnie w wyniku zabiegów ABW wydalonego z Polski w 2011 r.²¹ Ponadto wskazano, że od czasu wejścia w życie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeksu karnego²² (k.k.) do końca 2010 r., *polskie prokuratury prowadziły jedynie 21 postępowań karnych w sprawach szpiegowskich*, z czego 9 zakończyło się skierowaniem aktu oskarżenia do sądu, a z tej liczby w 6 sprawach zapadły wyroki skazujące. Ujawniono także, że w 2009 r. ABW prowadziła 6 śledztw dotyczących szpiegostwa, a w 2010 r. 4 śledztwa²³.

W 2011 r. kontrwywiad ABW ujawnił działalność dwóch obywateli Białorusi, którzy realizowali zadania zlecone przez białoruski wywiad, a także podjął wobec nich działania zapobiegawcze – wystąpił do wojewody mazowieckiego o cofnięcie im zezwoleń na osiedlenie się w Polsce²⁴.

Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w roku 2012 r. nie zawierał również szczegółowych, co dotychczas opisane, informacji o działalności obcych wywiadów²⁵. W 2013 r. prowadzono jedno postępowanie przygotowawcze o szpiegostwo określone w art. 130 k.k. w związku z art. 270 k.k.²⁶

Ponadto ujawniono, że kontrwywiad ABW wdrożył wobec rosyjskiego oficera Służby Wywiadu Zagranicznego (SWR) procedurę uznania go za *persona non grata* i wpisanie na listę osób niepożądanych w Polsce, co było skutkiem prowadzenia przez niego agresywnych działań wywiadowczych zagrażających bezpieczeństwu RP²⁷, oraz po zebraniu materiałów potwierdzających, że jeden z przebywających w naszym kraju przedstawicieli Wspólnoty Niepodległych Państw jest kadrowo związany z tamtejszymi służbami specjalnymi – a jednocześnie może realizować zadania na rzecz wywiadu innego państwa – ABW wystąpiła z wnioskiem o cofnięcie mu zgody na legalny pobyt w Polsce i wydalenie go z terytorium RP. Podjęto również formalne kroki wobec jednego z obywateli Republiki Białorusi, podejrzanego o realizację działań godzących w bezpieczeństwo i interesy RP. ABW na podstawie zgromadzonych informacji negatywnie zaopiniowała wniosek dotyczący uznania go za obywatela RP, który ostatecznie został odrzucony²⁸.

²¹ Ibidem, s. 31.

²² Tekst jednolity z dnia 20 lipca 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1600).

²³ *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2010 r.*, Warszawa 2011, s. 31.

²⁴ *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2011 r.*, Warszawa 2012, s. 24.

²⁵ *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2012 r.*, Warszawa 2013, s. 20.

²⁶ *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2013 r.*, Warszawa 2014, s. 21.

²⁷ Ibidem, s. 20.

²⁸ Ibidem.

Natomiast z kolejnego raportu odczytać można, że w wyniku złożonych działań operacyjnych zrealizowanych w 2014 r. ABW ustaliła i zatrzymała pod zarzutem szpiegostwa obywatela RP narodowości rosyjskiej (posiadał on równocześnie obywatelstwo Federacji Rosyjskiej), który był podejrzewany o współpracę z wywiadem wojskowym Federacji Rosyjskiej – GRU. W październiku 2014 r. uznano również za *persona non grata* dwóch rosyjskich dyplomatów, którzy prowadzili działania niezgodne ze statusem dyplomatycznym²⁹. Ponadto efektem przedsięwzięć ABW zrealizowanych w 2014 roku było zatrzymanie i aresztowanie obywatela Białorusi, któremu Prokuratura Apelacyjna w Warszawie przedstawiła zarzut prowadzenia działalności wywiadowczej przeciwko RP, a także wydalenie z terytorium naszego kraju attaché wojskowego ambasady Białorusi w Polsce – ustalonego oficera białoruskich służb specjalnych³⁰.

W wyniku rozpoznania przedsięwzięć podejmowanych na terytorium RP przez obce służby wywiadowcze wszczęto 4 śledztwa w związku z uzasadnionym podejrzeniem popełnienia przestępstwa szpiegostwa stypizowanego w art. 130 k.k. i 132 k.k. – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego w roku 2014 prowadziła ogółem 5 postępowań przygotowawczych o tym charakterze³¹.

Jednak, jak się wskazuje w literaturze, ta statystyka nie odzwierciedla rzeczywistej skali problemu, tj. faktycznych działań obcych służb specjalnych operujących na terenie naszego kraju, a w konsekwencji realnych zagrożeń z ich strony³². Można przypuszczać, że dogodnym miejscem prowadzenia działalności wywiadowczej są regiony graniczące z Polską, a zwłaszcza obwód kaliningradzki³³.

Współpraca z obcym wywiadem jako przestępstwo

W polskim prawie karnym przewidziano karalność szpiegostwa. Jak podnoszono w doktrynie, szpiegostwo to problem szczególnie delikatny, a zarazem trudny i skomplikowany³⁴, godzący w podstawy bezpieczeństwa lub obronności³⁵.

²⁹ Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2014 r., Warszawa 2015, s. 15.

³⁰ Ibidem, s. 16.

³¹ Ibidem.

³² F. Fettek, *Szpiegostwo w polskim prawie karnym – czy istnieje potrzeba zmian legislacyjnych?*, "Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego", nr 3, 2010, s. 94.

³³ M. Minkina, *Zagrożenia wywiadowcze dla Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego*, "Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne", nr 3, 2009, s. 169.

³⁴ T. Taras, *Socjalistyczne prawo karne w walce ze szpiegostwem*, "Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G", nr 5, 1954, s. 267.

³⁵ J. Muszyński, *Przestępstwa przeciwko podstawowym interesom politycznym i gospodarczym PRL w Kodeksie karnym z 1969 r.*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", nr 1, 1972, s. 61.

Nie każde zachowanie, które w potocznym rozumieniu będzie mieściło się w zakresie pojęciowym szpiegostwa, spotka się z reakcją prawnokarną. Jak wskazano w literaturze, pojęcie szpiegostwa nie doczekało się właściwej i wyczerpującej egzegezy, jakkolwiek jest to czyn bezpośrednio godzący w bezpieczeństwo zewnętrzne państwa. Stan ten można tłumaczyć m.in. tym, że działanie sprawcy szpiegostwa charakteryzuje się dużą złożonością, a także zmiennością powodującą, iż ujęcie tych sytuacji w wąskie ramy przepisu ustawy stwarza określone i często niedające się usunąć trudności³⁶.

Skuteczność walki ze szpiegostwem uzależniona jest w znacznym stopniu od ustawodawstwa antyszpiegowskiego³⁷. W Kodeksie karnym nie zdefiniowano bliżej omawianej problematyki, przyjmując kazuistycznie, że odpowiedzialność karną poniesie ten, kto:

- 1) bierze udział w działalności obcego wywiadu przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (zagrożenie karą pozbawienia wolności od roku do lat 10);
- 2) biorąc udział w obcym wywiadzie albo działając na jego rzecz, udziela temu wywiadowi wiadomości, których przekazanie może wyrządzić szkodę Rzeczypospolitej Polskiej (zagrożenie karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3);
- 3) w celu udzielenia obcemu wywiadowi wiadomości określonych, których przekazanie może wyrządzić szkodę Rzeczypospolitej Polskiej, gromadzi je lub przechowuje, wchodzi do systemu informatycznego w celu ich uzyskania albo zgłasza gotowość działania na rzecz obcego wywiadu przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (zagrożenie karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8);
- 4) działalność obcego wywiadu organizuje lub nią kieruje (zagrożenie karą pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 5 albo karze 25 lat pozbawienia wolności).

Komentatorzy są zgodni, że penalizacja szpiegostwa chroni bezpieczeństwo zewnętrzne RP³⁸. Ochronie prawnokarnej podlegają elementy istotne dla zapewnienia suwerenności RP. Przedmiotem ochrony są więc te elementy, które składają się na bezpieczeństwo zewnętrzne, jak: niepodległość, integralność terytorialna, konstytucyjny ustrój, konstytucyjne organy RP, podstawy bezpieczeństwa i obronności RP, moc

³⁶ S. Hoc, *Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] L. Gardocki (red.), *Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym. System Prawa Karnego*, tom 8, Warszawa 2018.

³⁷ S. Hoc, *O tak zwanym szpiegu i terroryście koronnym*, "Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego", nr XLIII, 2017, s. 153.

³⁸ J. Muszyński, *Przestępstwa przeciwko podstawowym interesom politycznym i gospodarczym PRL w Kodeksie karnym...*, op. cit., s. 63.

obronna RP oraz inne jeszcze elementy bezpieczeństwa zewnętrznego, które mogą być przedmiotem zainteresowania obcego wywiadu, a których przekazanie wiadomości może wyrządzić szkodę RP³⁹.

Tylko wystąpienie tak opisanych zachowań pozwala na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej. Ma to określone konotacje praktyczne. Skoro ustawodawca określił, że aby możliwe było ukaranie sprawcy, jego zachowanie musi być zwrócone przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, a co za tym idzie przedmiotem czynności wykonawczej w zakresie deklarowanej gotowości, nie są wszelkie przekazywane obcemu wywiadowi informacje, jedynie te wiadomości, których przekazanie obcemu wywiadowi może wyrządzić szkodę Rzeczypospolitej Polskiej. A więc nie będzie penalizowane prowadzenie działalności wywiadowczej na szkodę innego państwa.

Stąd Sąd Apelacyjny w Warszawie prawomocnie uniewinnił oskarżonego o to, że w okresie od dnia 30 września 2003 r. do października 2004 r. w Warszawie zgłosił gotowość działania na rzecz wywiadu Federacji Rosyjskiej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej w ten sposób, że po nawiązaniu kontaktu z kadrowym pracownikiem wywiadu Federacji Rosyjskiej – występującym jako III sekretarz ambasady w Warszawie, co najmniej jedenastokrotnie spotkał się z nim w różnych lokalach gastronomicznych na terenie Warszawy, przy czym spotkania miały charakter tajny, i zadeklarował albo co najmniej godził się, za wynagrodzeniem, na przekazywanie informacji, o które zwróci się do niego wymieniony pracownik wywiadu Federacji Rosyjskiej⁴⁰.

Zwrócenie się do przedstawicieli placówek państw obcych z ofertą działania na rzecz obcego wywiadu, wyczerpującego znamiona szpiegostwa, jeżeli nie dochodzi do przyjęcia oferty przez obcy wywiad, stanowi usiłowanie podjęcia się działalności na rzecz tego wywiadu⁴¹, albowiem składając ofertę podjęcia się działalności na rzecz obcego wywiadu, czyni się zadość wymogowi *bezpośredniości* do zachowania będącego wypełnieniem dyspozycji⁴².

Zauważyć trzeba, że w Kodeksie karnym nie użyto terminu *szpiegostwo*, natomiast posłużono się pojęciem *obcego wywiadu*, nie nadając mu precyzyjnego wyjaśnienia. Według jednego z postulatów rozumienie pojęcia *obcego wywiadu* należy ograniczyć jedynie do takiego, którego mocodawcą jest inny podmiot prawa międzynarodowego,

³⁹ K. Wiak, *Komentarz do art. 130 k.k.*, [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Legalis, Warszawa 2019; S. Hoc, *Komentarz do art. 130 k.k.*, [w:] R. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2018.

⁴⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 stycznia 2008 r., sygn. akt II AKa 404/07 (24 styczeń 2008).

⁴¹ Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego – Izba Wojskowa, sygn. akt U 2/73 (12 grudnia 1973).

⁴² Postanowienie Sądu Najwyższego – Izba Wojskowa, sygn. akt WK 10/09 (18 czerwca 2009).

działający w sposób tajny, a celem jego działania jest zdobywanie i przetwarzanie informacji dotyczących państwa obcego, które mogą być wykorzystane w działalności państwa wywiadu⁴³.

Według Sądu Najwyższego *obcy wywiad* to służba specjalna obcego państwa, wykonująca zadania związane ze zdobywaniem wiadomości o innych państwach oraz opracowywanie tych wiadomości do użytku państwa, dla którego taka służba wywiadowcza pracuje⁴⁴.

Przeciwdziałanie działalności obcych wywiadów

Rozpoznawanie, przeciwdziałanie i zwalczanie – dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa⁴⁵ – szczególnie groźnych przestępstw, jak szpiegostwa i przestępstw o charakterze terrorystycznym, wymaga nadania właściwym służbom odpowiednich narzędzi prawnych⁴⁶.

Po zatrzymaniu oficera Wojska Polskiego, który był podejrzany (a następnie został skazany) o szpiegostwo na rzecz Federacji Rosyjskiej, jeden z komentatorów ocenił w mediach, że:

(...) złapanie szpiega zawsze jest problemem dla kontrwywiadu. Powinien on dążyć do tego, by mieć kontrolę nad osobą, którą podejrzewa się o szpiegostwo. To przyznanie się, że nie udało się przeprowadzić właściwej gry operacyjnej, która powinna zmusić taką osobę do podjęcia współpracy z naszymi służbami⁴⁷.

Wypowiedź ta ogniskuje złożoność materii składającej się na przeciwdziałanie działalności obcych wywiadów. Z jednej strony wypracowana przez lata metodologia pracy podmiotów odpowiedzialnych za kontrwywiad wskazuje na konieczność szczegółowego poznania zasad, metod i sposobów działania oraz ustalenia kontaktów osoby podejrzewanej o szpiegostwo⁴⁸. Przeciwwagą dla tych wymogów jest wynikająca z Konstytucji RP zasada legalizmu. Zgodnie bowiem z jej art. 7 organy władzy publicznej

⁴³ J. Kulesza, *Komentarz do art. 130 kk*, [w:] R. Zawłocki, M. Królikowski (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom I. Komentarz do artykułów 117–221*, Warszawa 2017.

⁴⁴ Wyrok Sądu Najwyższego, sygn. akt Rs 10/71 (11 listopada 1971).

⁴⁵ T. Kuć, *Funkcje służb specjalnych RP w świetle regulacji prawnych*, "Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie", nr 37, 2016, s. 136.

⁴⁶ S. Hoc, *O tak zwanym szpiegu...*, op. cit., s. 153.

⁴⁷ Ł. Kister, *Zatrzymanie szpiega to przyznanie się do pewnej porażki*, <https://www.tvp.info/17255532/zatrzymanie-szpiega-to-pryznanie-sie-do-pewnej-porazki> (15.10.2014).

⁴⁸ K. Passella, *Niektóre problemy moralne dotyczące działalności wywiadu cywilnego państw demokratycznych*, "Zeszyty Naukowe WSFiP", nr 1, 2014, s. 160.

działają na podstawie i w granicach prawa. Takie ustalenie powinno implikuje z kolei bezwzględny obowiązek wszczęcia postępowania karnego w sprawach dotyczących szpiegostwa, który winien następnie przeradzać się w dążenie do uzyskania wyroku skazującego w przypadku zebrania dowodów na popełnienie przestępstwa szpiegostwa.

Ukształtowany stan prawny nie pozwala na porozumienia pozaprocesowe, takie jak odstąpienie od oskarżenia za popełnienie określonego przestępstwa w zamian za np. współpracę z organami procesowymi. Wyjawienie okoliczności przestępstwa popełnionego wspólnie z innymi osobami może wpłynąć na nadzwyczajne złagodzenie kary, ale nie mieści się w katalogu możliwych przesłanek do umorzenia postępowania karnego. Stosownie do art. 303 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego⁴⁹ (k.p.k.) jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, wydaje się z urzędu lub na skutek zawiadomienia o przestępstwie postanowienie o wszczęciu śledztwa, w którym określa się czyn będący przedmiotem postępowania oraz jego kwalifikację prawną, a stosownie do art. 304 §2 k.p.k. instytucje państwowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora.

Rozstrzygnięto także, że niewykonanie nakazu przewidzianego w art. 304 § 2 k.p.k. może stanowić przestępstwo stypizowane w art. 231 § 1 lub 2 k.k. wówczas, gdy funkcjonariusz publiczny zobowiązany na podstawie tego przepisu do denuncjacji nie zawiadamia o przestępstwie ściganym z urzędu, pomimo świadomości tego, że je popełniono, oraz gdy sam ma świadomość tego, iż przekracza uprawnienia lub nie dopełnia obowiązków, i przez to działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego⁵⁰. Przy czym trzeba mieć na uwadze, że celem postępowania karnego jest m.in. wykrycie sprawcy przestępstwa i pociągnięcie go do odpowiedzialności⁵¹.

Przy takich determinantach funkcjonowania jak opisane powyżej przeciwdziałanie aktywności obcych wywiadów polegać musi przede wszystkim na identyfikacji wrogich podmiotów oraz zbierania dowodów działalności przestępczej, aby na ich podstawie można było zastosować właściwe środki karne lub administracyjne⁵². Ponadto możliwe jest wykorzystanie środków właściwych dla prawa dyplomatycznego, takich jak nakaz opuszczenia terytorium RP przez członka personelu dyplomatycznego lub konsularnego

⁴⁹ Tekst jednolity z dnia 14 września 2018 r. (Dz.U. z 2018 r. poz. 1987).

⁵⁰ Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Wojskowa, sygn. akt WA 1/08 (12 lutego 2008).

⁵¹ Art. 2 ust. 1 pkt 1 k.p.k.

⁵² M. Górka, *Rola i zadania kontrwywiadu w obszarze funkcjonowania państwa z uwzględnieniem wybranych aspektów polityki bezpieczeństwa III RP...* op. cit., s. 108.

(Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych⁵³, sporządzona w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r.), gdzie w art. 9 pkt 1 zapisano:

Państwo przyjmujące może w każdym czasie i bez obowiązku uzasadnienia swej decyzji zawiadomić państwo wysyłające, że szef misji bądź którykolwiek z członków personelu dyplomatycznego misji jest persona non grata albo że którykolwiek inny z członków personelu misji jest osobą niepożądaną (...).

Zasady pracy operacyjnej opisano m.in. w publikacjach jawnych: Instrukcjach pracy operacyjnej aparatu bezpieczeństwa (1945–1989)⁵⁴ czy Raporcie o działaniach żołnierzy i pracowników WSI oraz wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych w zakresie określonym w art. 67 ust. 1 pkt 1–10 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego* oraz o innych działaniach wykraczających poza sprawy obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiący załącznik do Postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 2007 r. w sprawie podania do publicznej wiadomości Raportu o działaniach żołnierzy i pracowników WSI oraz wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych wykraczających poza sprawy obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁵.

⁵³ Dz.U. 1965, nr 37, poz. 232.

⁵⁴ T. Ruzikowski (red.), *Instrukcje pracy operacyjnej aparatu bezpieczeństwa (1945–1989)*, Warszawa 2004.

⁵⁵ Raport o działaniach żołnierzy i pracowników WSI oraz wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych w zakresie określonym w art. 67 ust. 1 pkt 1–10 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. «Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego» oraz o innych działaniach wykraczających poza sprawy obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiący załącznik do Postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 2007 r. w sprawie podania do publicznej wiadomości Raportu o działaniach żołnierzy i pracowników WSI oraz wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych wykraczających poza sprawy obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2007 r., nr 11, poz. 110), 2007.

Podstawą do dalszych czynności jest profilaktyczne monitorowanie określonych środowisk i uzyskiwanie informacji o zachowaniach mogących wskazywać na udział w działalności obcego wywiadu. Informacje takie mogą zostać przekazane w ramach współpracy międzynarodowej (podnosi się, że w obliczu współczesnych zagrożeń szczególnie instytucje kontrwywiadowcze muszą nawiązywać współpracę ze wszystkimi organizacjami mogącymi zaproponować pomoc informacyjną i operacyjną⁵⁶) albo pozyskane jako informacje własne. Drugi z przypadków zawiera przede wszystkim dane uzyskane w drodze czynności operacyjnych zarówno od źródeł osobowych, dokumentów, jak i wyniku zastosowania techniki operacyjnej, a także dowody pozyskane w ramach postępowań karnych w innych sprawach.

Nie wchodząc w tym miejscu w rozważania na temat legalności określonych działań, przywołać można publikacje opisujące zdarzenia historyczne, polegające na instalowaniu podsłuchów na terenie placówek dyplomatycznych⁵⁷ czy zakładaniu podsłuchów telefonicznych przedstawicielstwom dyplomatycznym⁵⁸ (na okoliczność taką wskazują także współczesne doniesienia prasowe⁵⁹).

Jeżeli podstawę uzyskanej wiedzy stanowią informacje operacyjne przedstawione za pomocą notatki służbowej, to jest oczywiste, że w takiej sytuacji wymagane jest dokonanie oceny ich wiarygodności. Samo przypuszczenie popełnienia przestępstwa nie jest wystarczające do wszczęcia postępowania karnego. Uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa musi mieć oparcie w zebranych materiale dowodowym. Przy czym sama notatka nie może stanowić dowodu uzasadniającego wszczęcie postępowania karnego⁶⁰.

W takich okolicznościach konieczna jest weryfikacja informacji własnych i zebranie materiału dowodowego w prawidłowej formie, w tym w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych⁶¹. Weryfikacja ta może przebiegać np. poprzez rozpytania albo uzyskiwanie informacji od źródeł osobowych. Sprawdzenia informacji własnych

⁵⁶ A. Rogala-Lewicki, *Służby specjalne a organy władzy państwowej – relacje instytucjonalne*, Forum Studiów i Analiz Politycznych im. Maurycego Mochnackiego, 2011, s. 10.

⁵⁷ P. Pleskot, *Technika w służbie. Środki techniczne stosowane w inwigilacji zachodnich dyplomatów przez kontrwywiad PRL*, [w:] P. Skubisz, W. Skóra (red.), *Studia nad wywiadem i kontrwywiadem Polski w XX w.*, t. 2, Szczecin 2015, s. 581.

⁵⁸ D. Czerwiński, *Działania aparatu bezpieczeństwa Polski Ludowej wobec zachodnich placówek dyplomatycznych w Trójmieście na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych XX w.*, "Śląskie Studia Historyczne" nr 19, 2013, s. 232.

⁵⁹ B. Węglarczyk, W. Czuchnowski, *Zły porucznik*, <http://classic.wyborcza.pl/archiwumGW/4094708/Zly-porucznik> (17.06.2004).

⁶⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Lublinie, sygn. akt II AKa 284/05 (10 stycznia 2006).

⁶¹ W. Przecherka, S. Nowak, *Udział służb specjalnych w zapewnianiu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] J. Falecki, R. Kochańczyk, P. Sowizdraniuk (red.), *Współczesne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państwa*, Katowice 2018, s. 96.

można także dokonywać w trybie czynności sprawdzających na podstawie art. 307§5 k.p.k. Czynności te nie mogą trwać dłużej niż 30 dni, a w ich toku nie jest możliwe przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego ani czynności wymagających spisania protokołu, o których mowa w art. 147 k.p.k.

Natomiast stosowanie kontroli operacyjnej musi zostać poprzedzone zajęciem niezbędnych warunków uzasadniających takie działania w świetle regulacji prawnych.

Uznanie, że działanie obcych służb na terenie RP prowadzone na szkodę innego państwa nie wypełnia znamion szpiegostwa w rozumieniu art. 130 k.k., prowadzi do sytuacji, że w przypadku uzyskania podejrzeń o prowadzeniu takiej działalności brakuje w istocie możliwości jej rozpoznawania przy użyciu kontroli operacyjnej⁶². Uprawnienia operacyjne powszechnie uważa się za główne narzędzie, przy pomocy którego ABW realizuje swoje zadania ustawowe⁶³.

Na przykładzie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, której zadaniem ustawowym jest rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstwa szpiegostwa⁶⁴, można wskazać, że prócz takich uprawnień jak legitymowanie, kontrola osobista czy przeglądanie zawartości bagaży wyróżnia się kontrolę operacyjną, kontrolę korespondencji, zakup kontrolowany i przesyłkę niejawnie nadzorowaną. Jak się wskazuje w literaturze przedmiotu, czynności te nie mogą być, co do zasady, podejmowane w celu uzyskania faktycznej podstawy prowadzenia sprawdzeń. Niemożność ta wynika pośrednio z przepisów prawnych, przede wszystkim zaś z istoty specjalnych czynności operacyjnych⁶⁵.

W przypadku uznania, że zebrano wiarygodne informacje o przestępstwie szpiegostwa, możliwe jest stosowanie tzw. specjalnych czynności operacyjno-rozpoznawczych – kontroli operacyjnej, kontroli korespondencji, zakupu kontrolowanego i przesyłki niejawnie nadzorowanej. Przy czym, co do zasady, kontrola operacyjna stosowana jest na mocy postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie, gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo będą nieprzydatne.

⁶² F. Fettek, *Możliwości ścigania sprawców przestępstwa szpiegostwa na szkodę państwa sojuszniczego – uwagi de lege ferenda*, "Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" nr 12, 2015, s. 90.

⁶³ M. Bożek, K. Walczuk, *Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – organizacja i funkcjonowanie na tle uwarunkowań prawnych*, wyd. Kancelaria Adwokacka P. Walczuk, Warszawa 2014, s. 129.

⁶⁴ D. Laskowski, *Prawne podstawy funkcjonowania służb specjalnych z perspektywy potrzeb obronnych państwa*, "Obronność - Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej", nr 2, 2014, s. 64.

⁶⁵ D. Pożaroszczyk, *Czynności sprawdzające a proces karny. Wzajemne związki i relacje. Rozprawa doktorska*, Warszawa 2013, s. 228.

Kontrola operacyjna prowadzona jest niejawnie i polega na:

- 1) uzyskiwaniu i utrwalaniu treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, w tym za pomocą sieci telekomunikacyjnych;
- 2) uzyskiwaniu i utrwalaniu obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne;
- 3) uzyskiwaniu i utrwalaniu treści korespondencji, w tym korespondencji prowadzonej za pomocą środków komunikacji elektronicznej;
- 4) uzyskiwaniu i utrwalaniu danych zawartych w informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych;
- 5) uzyskiwaniu dostępu i kontroli zawartości przesylek.

Zakup kontrolowany polega na dokonaniu w sposób niejawni nabycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowi albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej.

Niejawne nadzorowanie wytwarzania, przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa, które nie stwarza zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego, określane jest mianem przesyłki niejawnie nadzorowanej.

Zasadą wynikającą z zapisów normatywnych jest, że w przypadku uzyskania dowodów pozwalających na wszczęcie postępowania karnego lub mających znaczenie dla toczącego się postępowania karnego, Szef ABW przekazuje Prokuratorowi Generalnemu wszystkie materiały zgromadzone podczas stosowania kontroli operacyjnej.

Takie uwarunkowania wskazują na ograniczone możliwości decydowania o sposobie zakończenia prowadzonych czynności podejmowanych w sprawach o szpiegostwo. W szczególności nie wyłącza konieczności pociągnięcia sprawcy do odpowiedzialności karnej chęć prowadzenia kombinacji operacyjnej czy gry operacyjnej⁶⁶.

Wyjątek jednak stanowi prowadzenie postępowania przeciwko osobie, która nie podlega orzecznictwu polskich sądów karnych (np. osoby objęte immunitetem dyplomatycznym i immunitetem konsularnym). Postępowanie karne prowadzone wobec takich osób należy umorzyć⁶⁷. Umorzenie postępowania karnego nie wyklucza zastosowania sankcji o charakterze dyplomatycznym (wydalenie z kraju), czy też podejmowania wobec takiej osoby dalszych czynności operacyjno-rozpoznawczych, w tym zmierzających do pozyskania takiej osoby do współpracy ze służbami specjalnymi.

⁶⁶ Terminologia jak w projekcie ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych z 7.2.2008 r. (druk sejmowy nr 353 Sejmu RP VI Kadencji http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/projekty/353_p.htm).

⁶⁷ Art. 17 §1 pkt 8 k.p.k.

Istnieje też możliwość wykorzystania dowodów zebranych w postępowaniu karnym na potrzeby postępowania administracyjnego⁶⁸, np. dotyczącego wydania decyzji w przedmiocie zobowiązania do powrotu cudzoziemca czy odmowy udzielenia cudzoziemcowi zgody na pobyt na terytorium RP.

Podsumowanie

Uwarunkowania przeciwdziałania zagrożeniu dla bezpieczeństwa państwa związanego z działalnością obcych wywiadów ukształtowane zostały w odniesieniu do rozwiązań administracyjnych, dyplomatycznych i karnych. Przy czym większość uprawnień przyznano tym podmiotom, do których ustawowych obowiązków należy przeciwdziałanie przestępstwu szpiegostwa. Uprawnienia organów mogących przedsięwziąć czynności operacyjno-rozpoznawcze są dalece większe od uprawnień organów administracji, które mogą wykorzystywać w toczących się postępowaniach administracyjnych.

Stąd dokumentowanie (ustalanie materiału dowodowego) dotyczące przewodniego zagadnienia pracy opiera się przede wszystkim na informacjach pozyskiwanych w postępowaniach karnych (ew. na etapie przed wszczęciem postępowania karnego). Ustawodawca w zasadzie nie pozostawił możliwości decyzji co do sposobu wykorzystania zebranych informacji wobec osób, przeciw którym może być prowadzone postępowanie karne. W takiej sytuacji osobom podejrzanym o udział w przestępstwie szpiegostwa powinny zostać postawione zarzuty popełnienia przestępstwa, w konsekwencji skutkujące skierowaniem przeciwko nim aktu oskarżenia.

W praktyce rozwiązanie takie czyni bezużyteczną możliwość prowadzenia gry operacyjnej wobec osób mających immunitet dyplomatyczny, albowiem zadenuncjowanie ich współpracowników nie pozostanie bez wpływu na możliwości pracy operacyjnej w stosunku do takich osób.

Nie ma natomiast nakazu wykorzystywania zebranych w postępowaniu karnym dowodów do celów postępowania administracyjnego. Tutaj od dysponenta materiału dowodowego zależeć będzie dalsze postępowanie. Trzeba mieć na uwadze, że pewnym ograniczeniem w swobodnym dysponowaniu zebranymi dowodami będą względy obronności, bezpieczeństwa państwa, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego lub interes Rzeczypospolitej Polskiej. Tak więc o ile dla zapewnienia powyższego wymagane będzie posłużenie się zebranym uprzednio materiałem dowodowym, jego dysponent powinien dokonać stosownego rozporządzenia.

⁶⁸ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, sygn. akt II GSK 211/16 (15 grudnia 2016 r.).

Nie ma także obowiązku stosowania środków dyplomatycznych. Ich zastosowanie będzie zawsze od sytuacji dyplomatycznej, relacji bilateralnych, spodziewanych korzyści, a także przewidywanych reperkusji.

Zauważyć trzeba brak skoordynowanego modelu decyzyjnego dotyczącego podejmowania czynności wobec konieczności przeciwdziałania działalności obcych wywiadów. W postępowaniach administracyjnych ABW powierzono rolę analityczną, zmierzającą do wskazywania potencjalnych zagrożeń i sugerowania adekwatnych rozwiązań. W przypadku postępowań karnych rolą ABW jest wykonywanie określonych czynności w śledztwach, które formalnie prowadzone są przez prokuratury. Natomiast w postępowaniach sądowych udział ABW nie został przewidziany. Decyzje o krokach dyplomatycznych pozostają w kompetencji Ministra Spraw Zagranicznych. Sprawność zaprezentowanego, rozproszonego modelu wymaga z pewnością dalszych badań.

Bibliografia

- Bożek M., Walczuk K., *Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – organizacja i funkcjonowanie na tle umiarunkowań prawnych*, wyd. Kancelaria Adwokacka P. Walczuk, Warszawa 2014.
- Były oficer ABW skazany za szpiegostwo odwołuje się od wyroku, <https://polskatimes.pl/byly-oficer-abw-skazany-za-szpiegostwo-odwoluje-sie-od-wyroku/ar/11462519>, (16.11.2016).
- Czerwiński D., *Działania aparatu bezpieczeństwa Polskiej Ludowej wobec zachodnich placówek dyplomatycznych w Trójmieście na przełomie lat czterdziestych i pięćdziesiątych XX w.*, "Słupskie Studia Historyczne", nr 19, 2013.
- Fehler W., *O pojęciu polityki wewnętrznego bezpieczeństwa państwa*, "Studia Prawnoustrojowe", nr 23, 2014.
- Fetke F., *Możliwości ścigania sprawców przestępstwa szpiegostwa na szkodę państwa sojuszniczego – uwagi de lege ferenda*, "Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego", nr 12, 2015.
- Fetke F., *Szpiegostwo w polskim prawie karnym – czy istnieje potrzeba zmian legislacyjnych?*, "Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego", nr 3, 2010.
- Górka M., *Rola i zadania kontrwywiadu w obszarze funkcjonowania państwa z uwzględnieniem wybranych aspektów polityki bezpieczeństwa III RP*, "Środkowoeuropejskie Studia Polityczne", nr 2, 2017.
- Grzegorowski Z., *Instytucja «służby specjalne» a rzeczywistość funkcjonowania państwa polskiego. Wybrane zagadnienia*, "Studia Gdańskie. Wizje i Rzeczywistość", nr VIII, 2011.
- Hernacka A., *Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa państwa ze szczególnym uwzględnieniem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zarys problematyki*, "Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania UKW w Bydgoszczy", nr 7, 2015.
- Hoc S., *Komentarz do art. 130 k.k.*, [w:] R.A. Stefański (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2018.

- Hoc S., *O tak zwanym szpiegu i terroryście koronnym*, "Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego", nr 43, 2017.
- Hoc S., *Rozdział II. Przestępstwa przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] L. Gardocki (red.), *Przestępstwa przeciwko państwu i dobrom zbiorowym. System Prawa Karnego*, tom 8, Warszawa 2018.
- Kister Ł., *Zatrzymanie szpiega to przyznanie się do pewnej porażki*, <https://www.tvp.info/17255532/zatrzymanie-szpiega-to-pryznanie-sie-do-pewnej-porazki>, (15.10.2014).
- Kuć T., *Funkcje służb specjalnych RP w świetle regulacji prawnych*, "Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie", nr 37, 2016.
- Kulesza J., *Komentarz do art. 130 kk*, [w:] R. Zawłocki, M. Królikowski (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom I. Komentarz do artykułów 117–221*, Warszawa 2017.
- Laskowski D., *Prawne podstawy funkcjonowania służb specjalnych z perspektywy potrzeb obronnych państwa*, "Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej", nr 2, 2014.
- Lebiedowicz A., *Istota szpiegostwa w polskim prawie karnym*, "Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury", nr 2, 2017.
- Minkina M., *Wywiad w państwie współczesnym. Rozprawa habilitacyjna*, Warszawa, 2011.
- Minkina M., *Zagrożenia wywiadowe dla Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego*, "Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne", nr 3, 2009.
- Muszyński J., *Przestępstwa przeciwko podstawowym interesom politycznym i gospodarczym PRL w Kodeksie karnym z 1969 r.*, "Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny", nr 1, 1972.
- Oficer WSI ponownie sądzony za szpiegostwo*, <https://www.wprost.pl/87225/Oficer-WSI-ponownie-sadzony-za-szpiegostwo.html> (23.02.2006).
- Passella K., *Niektóre problemy moralne dotyczące działalności wywiadu cywilnego państw demokratycznych*, "Zeszyty Naukowe WSFiP", nr 1, 2014.
- Pleskot P., *Technika w służbie. Środki techniczne stosowane w inwigilacji zachodnich dyplomatów przez kontrwywiad PRL*, [w:] P. Skubisz, W. Skóra, *Studia nad wywiadem i kontrwywiadem Polski w XX w.*, t. 2, Szczecin, 2015.
- Polski oficer szpiegował na rzecz Rosji?*, <https://www.defence24.pl/polski-oficer-szpiegowal-na-rzecz-rosji>, (16.10.2014).
- Pożaroszczuk D., *Czynności sprawdzające a proces karny. Wzajemne związki i relacje. Rozprawa doktorska*, Warszawa 2013.
- Prawnik z zarzutem szpiegostwa na rzecz Rosji. Kim jest Stanisław Sz?*, <https://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/prawnik-z-zarzutem-szpiegostwa-na-rzecz-rosji-kim-jest-stanislaw-sz,478956.html>, (17.10.2014).
- Przecherka W., Nowak S., *Udział służb specjalnych w zapewnianiu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] J. Falecki, R. Kochańczyk, P. Sowizdraniuk (red.), *Współczesne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państwa*, Katowice 2018.
- Raport o działaniach żołnierzy i pracowników WSI oraz wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego przed

wejściem w życie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych w zakresie określonym w art. 67 ust. 1 pkt 1–10 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. «Przepisy wprowadzające ustawę o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego oraz ustawę o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego» oraz o innych działaniach wykraczających poza sprawy obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, stanowiący załącznik do Postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 lutego 2007 r. w sprawie podania do publicznej wiadomości Raportu o działaniach żołnierzy i pracowników WSI oraz wojskowych jednostek organizacyjnych realizujących zadania w zakresie wywiadu i kontrwywiadu wojskowego przed wejściem w życie ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych wykraczających poza sprawy obronności państwa i bezpieczeństwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2007 r., nr 11, poz. 110), 2007.

- Raport z działalności ABW za 2009 rok*, "Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego", nr 2, 2010.
- Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2010 r.*, Warszawa 2011.
- Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2011 r.*, Warszawa 2012.
- Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2012 r.*, Warszawa 2013.
- Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2013 r.*, Warszawa 2014.
- Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w 2014 r.*, Warszawa 2015.
- Rogała-Lewicki A., *Służby specjalne a organy władzy państwowej – relacje instytucjonalne*, Forum Studiów i Analiz Politycznych im. Maurycego Mochnackiego, 2011.
- Roman Ł., Winogrodzki G., *Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa państwa*, wyd. Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, Józefów 2016.
- Ruzikowski T. (red.), *Instrukcje pracy operacyjnej aparatu bezpieczeństwa (1945–1989)*, Warszawa 2004.
- Siemiątkowski Z., *Wywiad a władza. Wywiad cywilny w systemie sprawowania władzy politycznej PRL*, Warszawa 2009.
- Swoboda P., *Ugrupowania rządzące a służby specjalne w okresie transformacji systemowej w Polsce*, [w:] K. Łabędź (red.), *Transformacja systemowa w Polsce – wybrane aspekty*, Kraków 2012.
- Szpiedzy w rękach ABW. Zatrzymani Polak i Chińczyk*, <https://www.wprost.pl/kraj/10182766/szpiedzy-w-rekach-abw-zatrzymani-polak-i-chinczyk.html>, (11.01.2019)
- Taras T., *Przestępstwo szpiegostwa w świetle nowego kodeksu karnego z 1969 r.*, "Palestra", nr 3, 1970.
- Taras T., *Socjalistyczne prawo karne w walce ze szpiegostwem*, "Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G", nr 5, 1954.
- Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego – Izba Wojskowa, sygn. akt U 2/73 (12 grudnia 1973).
- Węglarczyk B., Czuchnowski W., *Zły porucznik*, <http://classic.wyborcza.pl/archiwumGW/4094708/Zly-porucznik>, (17.06.2004)
- Wiak K., *Komentarz do art. 130 k.k.* [w:] A. Grześkowiak, K. Wiak (red.), *Kodeks karny. Komentarz*, Warszawa 2019.

Michał BIAŁĘCKI

Wyższa Szkoła Ekonomii, Administracji,
Prawa i Nauk Medycznych w Kielcach
Wydział Administracji i Bezpieczeństwa
bialecki55@o2.pl

Mariusz WIATR

Akademia Marynarki Wojennej
im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni
m.wiatr@wp.pl

Przestępczość na pograniczu polsko-rosyjskim w aspekcie funkcjonowania małego ruchu granicznego

Crime on the Polish-Russian border in the aspect of small border traffic

Abstrakt: W artykule poruszono tematykę przestępczości granicznej na odcinku granicy z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej. W oparciu o dane statystyczne Straży Granicznej przedstawiono skalę tej przestępczości w ostatnich latach oraz przybliżono i scharakteryzowano najczęściej popełniane czyny zabronione. Ponadto omówiono zakres współpracy służb odpowiedzialnych za ochronę granicy państwowej, która stanowi jedną z podstawowych funkcji państwa. Zwrócono także uwagę na wpływ transgranicznych zagrożeń na bezpieczeństwo Polski oraz podjęto próbę wskazania działań, jakie należy podjąć, by walczyć z tym zjawiskiem.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo państwa, mały ruch graniczny, ochrona granicy państwowej, przestępczość graniczna, przestępczość zorganizowana

Abstract: The article explores the subject of cross-border crime at the Poland-Kaliningrad Oblast border. The extent of the phenomenon and features of the most common transgressions against the law is shown on the basis of statistical data of the Border Guard. In addition, the article discusses the scope of cooperation of services responsible for the security of the national border, which is one of the basic functions of the state. Attention is drawn to the impact of cross-border crime on the security of Poland. The paper also attempts at indicating actions to be taken to combat this phenomenon.

Keywords: national security, small border traffic, protection of state border, cross-border crime, organized crime

Wprowadzenie

Państwo jawi się jako niezwykle złożona organizacja społeczna. Takie postrzeganie go nie pozwala na obojętność w kontekście czynników zagrażających jego żywotnym interesom. Państwo powinno być nieustannie przygotowywane na wypadek wystąpienia zagrożeń, a w przypadku ich wystąpienia – uprawnione do użycia środków wyjątkowych dla usunięcia niebezpieczeństwa lub jego skutków, nie sposób bowiem

przewidzieć wydarzeń nadzwyczajnych, które mogą mieć miejsce nawet w najbardziej demokratycznym państwie. Z tego też powodu system prawny musi być przygotowany na tego rodzaju sytuację¹.

Działalność państwa w określonym wymiarze życia społeczeństwa określa się mianem funkcji państwa. Każde ze współczesnych państw wypełnia funkcję zewnętrzną i wewnętrzną.

Funkcja zewnętrzna związana jest z prowadzeniem polityki zagranicznej, utrzymywaniem kontaktów i stosunków międzynarodowych z innymi państwami oraz organizacjami. Za politykę zagraniczną państwa, a tym samym za wypełnienie funkcji zewnętrznej, odpowiadają służby dyplomatyczne oraz organy konstytucyjne.

Funkcja wewnętrzna państwa koncentruje się na zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku obywatelom. Możemy wyróżnić kilka obszarów państwowej działalności, a do najważniejszych zalicza się funkcję prawodawczą i porządkową. Do głównych zadań aparatu państwowego należy tworzenie norm prawnych i systemu prawnego, który obowiązuje na całym jego terytorium. Państwo zapewnia i gwarantuje swoim obywatelom m.in. prawo do wolności, do wyrażania swoich przekonań i chroni posiadaną przez nich własność prywatną. Funkcją porządkową jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku wewnątrz kraju. Obywatele danego państwa muszą być chronieni nie tylko przed ingerencją z zewnątrz, ale także na obszarze swojego państwa².

Ochrona granicy państwowej należy do podstawowych zadań państwa. Każde państwo posiada określoną organizację ochrony swoich granic, jest to bowiem jeden z ważniejszych czynników mających bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne. Uznaje się, że dobrze i skutecznie strzeżona granica jest odbierana przez społeczeństwo jako świadectwo siły i sprawności państwa, jako wyraz bezpieczeństwa jego obywateli³.

W myśl przepisów prawa terytorium państwa jest przestrzenią wielowymiarową, która obejmuje swym zasięgiem obszar lądowy, morski i powietrzny. Klasyczna nominalna definicja tego terminu za granicę uznaje linię, na której kończy się władza państwowa, lub linię oddzielającą dwa terytoria⁴. Obecnie możemy mówić o podziale

¹ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 6 marca 2001 r. (sygn. akt S 1/01, OTK 2001/2/35) przywołane przez: M. Paździor, *Konstytucyjne organy administracji publicznej właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego oraz obrony narodowej*, [w:] Z. Piątek, B. Wiśniewski, A. Osierda (red.), *Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa*, Warszawa–Bielsko-Biała 2006, s. 108.

² B. Wiśniewski, *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, wyd. WSPol w Szczytnie, Szczytno 2013, s. 17.

³ B. Wiśniewski, R. Jakubczak (red.), *System ochrony granicy państwowej. Stan obecny i prognozy na przyszłość*, Szczytno 2015, s. 9.

⁴ J. Gilas, *Prawo międzynarodowe*, wyd. Pracownia Duszycki, Toruń 1999, s. 170.

granic, zarówno w Polsce, jak i w Europie, na wewnętrzne i zewnętrzne. Granice wewnętrzne oznaczają wspólne granice lądowe państw członkowskich, w tym granice na rzekach i jeziorach, porty lotnicze państw członkowskich przeznaczone do lotów wewnętrznych oraz porty morskie, rzeczne i porty na jeziorach służące do regularnych połączeń promowych. Z kolei granice zewnętrzne oznaczają granice lądowe, w tym granice na rzekach i jeziorach oraz granice morskie państw członkowskich, a także ich porty lotnicze, porty rzeczne, porty morskie i porty na jeziorach, pod warunkiem, że nie stanowią one granic wewnętrznych⁵.

Niniejszy artykuł ma na celu ustalenie, czy funkcjonowanie małego ruchu granicznego, który obowiązywał w latach 2014-2016 pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską, miało wpływ na poziom bezpieczeństwa państwa. Osiągnięcie założonego celu będzie możliwe m.in. dzięki określeniu tendencji zmian w zakresie zagrożeń przestępczością graniczną ujawnianą na granicy lądowej z Rosją.

Ochrona granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Federacją Rosyjską

Problem granicy wschodniej był negocjowany przez rząd sowiecki z Wielką Brytanią i USA, ale bez udziału Polski. W czasie konferencji teherańskiej w październiku 1943 r. wielkie mocarstwa osiągnęły zasadnicze porozumienie w sprawie przebiegu przyszłej granicy wschodniej, zgodnie z postulatami sowieckimi, tj. wzdłuż tzw. linii Curzona⁶. W dniu 16 sierpnia 1945 r. zawarto Traktat graniczny ze Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR). Przebieg granicy określony w 1945 r. został zmieniony umową z dnia 15 lutego 1951 r. o zmianie odcinków terytoriów państwowych. Natomiast odcinek granicy polsko-radzieckiej w części przylegającej do Morza Bałtyckiego został szczegółowo określony w umowie z dnia 5 marca 1957 r.

Zgodnie z zasadami sukcesji państw do umów wyznaczających granice po rozpadzie ZSRR, granice określone w traktacie z 1945 r. zostały przejęte przez sukcesorów: Białoruś i Ukrainę. Potwierdzono je następnie w traktatach o przyjaźni zawartych przez Polskę w dniu 18 maja 1992 r. z Ukrainą⁷ oraz 23 czerwca 1992 r. z Białorusią⁸.

⁵ W. Gluch (red.), *Słownik encyklopedyczny. Geografia*, wyd. Europa, Wrocław 1998, s. 181.

⁶ H. Dominiczak, *Granice państwa i ich ochrona na przestrzeni dziejów 1966-1996*, wyd. Bellona, Warszawa 1997, s. 324.

⁷ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, sporządzony w Warszawie dnia 18 maja 1992 r., Dz.U. z 1993 r., nr 125, poz. 573.

⁸ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Warszawie dnia 23 czerwca 1992 r., Dz.U. z 1993 r., nr 118, poz. 527.

Granica polsko-rosyjska na obszarze dawnych Prus Wschodnich została wyznaczona przez umowę graniczną z 1945 r., a następnie potwierdzona w umowie z dnia 5 marca 1957 r. o wytyczeniu istniejącej granicy państwowej⁹. Po rozpadzie ZSRR przebieg granicy na odcinku z obwodem kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej potwierdzono traktatem między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, podpisanym w Moskwie 22 maja 1992 r.¹⁰

Łączna długość granicy Rzeczypospolitej Polskiej z siedmioma krajami (Słowacją, Czechami, Niemcami, Rosją, Litwą, Białorusią i Ukrainą) wynosi 3544 km. Granica zewnętrzna na lądzie ma długość 1163 km i jest w Europie jednym z najdłuższych odcinków o tym charakterze, strzeżonym przez pojedyncze państwo członkowskie Unii Europejskiej (UE). Długość tej granicy z Federacją Rosyjską wynosi 232 km, z uwzględnieniem odcinka 22 km rozgraniczającego morze terytorialne Rzeczypospolitej Polskiej i Federacji Rosyjskiej.

Problematykę ochrony granicy określają źródła powszechnie obowiązującego prawa, w tym umowy międzynarodowe z państwami sąsiadującymi, oraz porozumienia zawarte między ministrem spraw wewnętrznych i administracji oraz ministrem obrony narodowej, między Strażą Graniczną (SG) a dowódcami rodzajów sił zbrojnych, Policją i Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz inne akty prawne.

W celu ochrony granicy państwowej ustanowiono pas drogi granicznej i strefę nadgraniczną, która obejmuje cały obszar gmin przyległych do granicy państwa. Drogowę, kolejową i rzeczne przejścia graniczne oraz rodzaje ruchu dozwolonego na tych przejściach ustala się w umowach międzynarodowych.

Współczesna organizacja ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego charakteryzuje się szerokim rozmachem, ograniczeniami czasowymi, a także ciągłością podejmowanych działań.

Ochrona granic na lądzie i morzu oraz kontrola ruchu granicznego powierzona została Straży Granicznej stanowiącej jednolitą, umundurowaną i uzbrojoną formację quasi-policyjną. Straż Graniczna odgrywa główną rolę w monitorowaniu granicy, zapewniając jej nienaruszalność. Funkcjonariusze SG pełnią służbę graniczną, prowadzą działania graniczne, wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, które wiążą się z rozpoznawaniem, zapobieganiem i wykrywaniem przestępstw, co można określić mianem zwalczania przestępczości granicznej.

⁹ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 186–187.

¹⁰ Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Moskwie dnia 22 maja 1992 r., Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 291.

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie utworzenia oddziałów Straży Granicznej¹¹ lądowy odcinek granicy polsko-rosyjskiej ochrania Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej im. gen. bryg. Stefana Pasławskiego z siedzibą w Kętrzynie. Obejmuje on swoim zasięgiem województwo warmińsko-mazurskie z wyłączeniem: powiatu elbląskiego, miasta na prawach powiatu Elbląg oraz z powiatu braniewskiego gminy Frombork, a także morskich wód wewnętrznych Zalewu Wiślanego.

Do zadań Straży Granicznej należy m.in.:

- organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego;
- ujawnianie fałszerstw dokumentów uprawniających do wjazdu i pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz całej strefy Schengen;
- realizacja czynności zleconych przez uprawnione organy krajowe (polskie) oraz zagraniczne (w ramach Systemu Informacyjnego Schengen);
- przeciwdziałanie wwozowi na terytorium kraju materiałów niebezpiecznych lub szkodliwych dla środowiska naturalnego (śmieci, odpady, materiały o zwiększonej radiacji itp.), których transportowanie wymaga spełnienia szeregu norm i warunków bezpieczeństwa;
- zapobieganie przemieszczaniu przez granicę bez zezwolenia broni, amunicji i materiałów wybuchowych;
- przeciwdziałanie przemytowi narkotyków i środków odurzających;
- przeciwdziałanie wywozowi z Polski przedmiotów zabytkowych, wymagających zgody właściwych organów odpowiedzialnych za ochronę zabytków;
- egzekwowanie na granicach wewnętrznych przestrzegania przez podróżnych zasad wwozu towarów akcyzowych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Od 1 maja 2004 r. odcinek granicy Polski z Rosją można scharakteryzować jako zewnętrzną granicę Unii Europejskiej¹².

Od momentu przystąpienia Polski do Wspólnoty odcinki granicy z państwami należącymi do UE wykazywane są w statystykach Straży Granicznej jako odcinki granicy wewnętrznej, a pozostałe odcinki granicy jako odcinki granicy zewnętrznej Unii Europejskiej. W rzeczywistości odcinki te do 21 grudnia 2007 r., tj. pełnego przystąpienia Polski do strefy Schengen, nie posiadały cech granic wewnętrznych oraz zewnętrznych

¹¹ Dz.U. z 2011 r., nr 69, poz. 370.

¹² A. Moraczewska, *Transformacja funkcji granic Polski*, wyd. UMCS, Lublin 2008, s. 135.

strefy Schengen określonych w art. 1 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen¹³. Zatem od tego dnia granica Polski z Rosją stała się granicą strefy Schengen.

Priorytetem działań Straży Granicznej jest zapewnienie sprawnej i skutecznej kontroli na granicy zewnętrznej Unii Europejskiej. Wiąże się z tym systematyczna odprawa wszystkich osób przekraczających granicę zewnętrzną w przejściach granicznych. Na wyposażeniu Straży Granicznej na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej wykorzystywane są m.in.:

- pojazdy obserwacyjne – Przewoźne Jednostki Nadzoru z zainstalowanymi radarami;
- system wież obserwacyjnych w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej;
- urządzenia *MicroSearch* do wykrywania istot żywych w zamkniętych przestrzeniach ładunkowych;
- statki powietrzne;
- jednostki pływające;
- pojazdy specjalizowane typu *Schengenbus*;
- roboty, wyrzutniki, kombinezony pirotechniczne;
- gogle noktowizyjne;
- zestawy do wykonywania orných pasów kontrolnych.

Na granicy Polski i Rosji znajduje się sześć czynnych przejść granicznych: cztery drogowe (Bezledy – Bagrationowsk; Goldap – Gusiew; Gronowo – Mamonowo; Grzechotki – Mamonowo II) i dwa kolejowe (Braniewo – Mamonowo; Skandawa – Żeleznodorożnyj).

Działania Straży Granicznej na pograniczu polsko-rosyjskim mają na celu zapewnienie, iż istnieje możliwość zezwolenia na wjazd lub wyjazd osób przekraczających granicę zewnętrzną UE w przejściach granicznych, w tym ich środków transportu oraz przedmiotów będących w ich posiadaniu, na lub z terytorium krajów Unii Europejskiej. W świetle unormowań prawnych Straż Graniczna jest formacją zobowiązaną także do działań obejmujących rozpoznawanie, zapobieganie i przeciwdziałanie ewentualnym zagrożeniom terrorystycznym.

Partnerem Straży Granicznej w monitorowaniu wszelkich zagrożeń granicy jest Policja działająca wewnątrz państwa, a kontrolę przepływu towarów przez granicę sprawują dodatkowo służby celno-skarbowe.

¹³ W. Kubacki, *Kontrola graniczna na zewnętrznych i wewnętrznych granicach Unii Europejskiej*, [w:] A. Tkacz (red.), *Integracja RP z Unią Europejską. Zadania Straży Granicznej*, Kętrzyn 2000, s. 56.

Funkcjonowanie małego ruchu granicznego

Intensywny wzrost ruchu granicznego obywateli państw sąsiadujących z Polską to zasługa koncepcji małego ruchu granicznego. W 2006 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich¹⁴. Pozwala ono państwom członkowskim na odstępstwo wobec mieszkańców strefy przygranicznej od ogólnych przepisów regulujących odprawy graniczne, ustanowionych w kodeksie granicznym Schengen¹⁵.

Mały ruch graniczny (MRG) jest regularnym przekraczaniem zewnętrznej granicy lądowej przez osoby zamieszkujące strefę przygraniczną w celu pobytu w strefie przygranicznej, na przykład ze względów społecznych, kulturalnych lub uzasadnionych powodów ekonomicznych, lub ze względów rodzinnych, przez okres nieprzekraczający 30 (trzydziestu) dni, licząc od dnia wjazdu, jednakże łączny okres pobytu nie może przekraczać 90 (dziewięćdziesięciu) dni w okresie każdych 6 miesięcy liczonych od dnia pierwszego wjazdu. Zezwoleniem uprawniającym do małego ruchu granicznego jest dokument wydawany mieszkańcom strefy przygranicznej, uprawniający do wielokrotnego wjazdu, wyjazdu i pobytu w strefie przygranicznej państwa – strony umowy.

W przypadku Federacji Rosyjskiej, w 2011 roku, po dwustronnych rozmowach polsko-rosyjskich, na skutek wystąpienia strony polskiej do Komisji Europejskiej i Rady z wnioskiem o specjalne warunki dla umowy o małym ruchu granicznym z obwodem kaliningradzkim, uzgodniono obustronny obszar strefy¹⁶. Obejmowała ona cały obwód kaliningradzki, 13 (trzynaście) powiatów (miast) województwa warmińsko-mazurskiego oraz 7 (siedem) województwa pomorskiego.

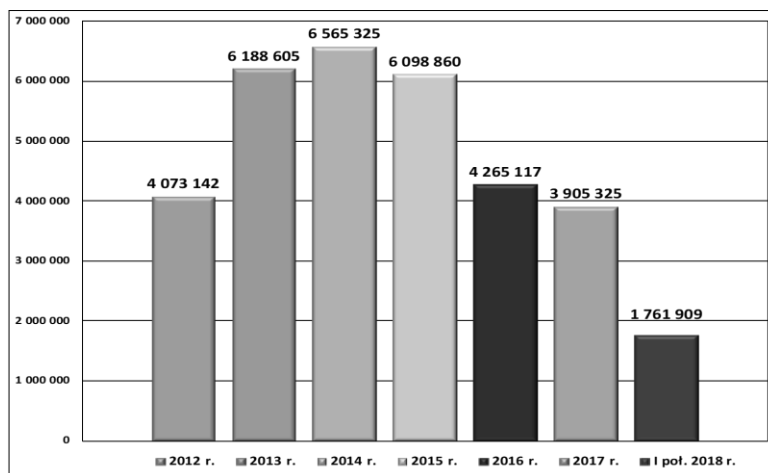
Mały ruch graniczny z obwodem kaliningradzkim wszedł w życie 27 lipca 2012 r. Po niespełna czterech latach obowiązywania, z dniem 4 lipca 2016 r., został przez stronę polską tymczasowo zawieszony. Powodem wstrzymania MRG był szczyt państw Sojuszu Północnoatlantyckiego, odbywający się 8-9 lipca 2016 r. w Warszawie, oraz Światowe Dni Młodzieży, zorganizowane w dniach 26-31 lipca 2016 r. w Krakowie. Do dnia dzisiejszego go nie odwieszono.

¹⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen, Dz.U. L 405/1 z 30.12.2006 r.

¹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz.U. UE L 77/1 z 23.03.2016 r.

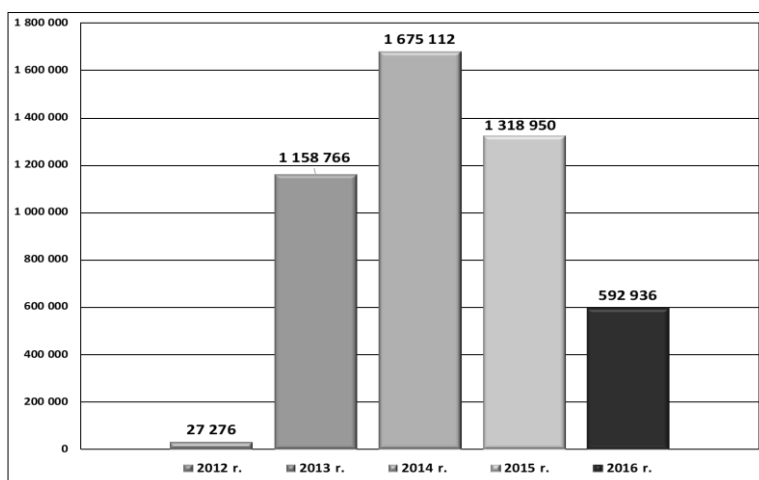
¹⁶ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana w Moskwie dnia 14 grudnia 2011 r., Dz.U. z 2012, poz. 814.

Począwszy od 2012 r., to właśnie na odcinku granicy państwowej z Rosją odnotowywano największy wzrost ruchu granicznego (rys. 1). W latach 2012-2018 granicę w obu kierunkach przekroczyło łącznie 32 858 283 osoby, a najwięcej w roku 2014 – 6 565 325 osób. Szczególnie zauważalny wzrost notowany był w latach 2013-2016, a więc w czasie obowiązywania MRG. Rekordowy pod tym względem był rok 2014, w którym w ramach MRG granicę z Federacją Rosyjską przekroczyło 1 675 112 osób, a łącznie w latach 2012-2016 - 4 773 040 osób (rys. 2).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych sprawozdań Komendy Głównej Straży Granicznej za lata 2012-2018

Rysunek 1. Osobowy ruch graniczny (z i do Polski)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych sprawozdań Komendy Głównej Straży Granicznej za lata 2012-2016

Rysunek 2. Mały ruch graniczny (z i do Polski)

Zagrożenia przestępczością na granicy polsko-rosyjskiej

Granice państwa mogą przekraczać nielegalnie ludzie lub towary. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z przekroczeniem granicy państwowej wbrew prawu, w drugim – z przemytem. Do najistotniejszych zagrożeń przestępczością należą:

- nielegalna migracja tranzytowa i nasilanie się migracji pobytowej;
- przemyt towarów objętych akcyzą (głównie alkoholu i papierosów), narkotyków (próby umiejscawiania Polski na głównych szlakach drogi morskiej z Ameryki Południowej i drogi lądowej z krajów azjatyckich oraz przemyt amfetaminy produkowanej w Polsce), broni oraz materiałów wybuchowych i amunicji, wyrobów naruszających prawa autorskie i prawa pokrewne, a także zorganizowany przerzut kradzionych samochodów (z krajów Unii Europejskiej do państw Europy Wschodniej) oraz wprowadzenie na polski obszar celny samochodów z pominięciem należności celnych i podatkowych;
- stały wzrost zorganizowania przerzutu ludzi i przemytu towarów, elastyczność grup przestępczych w zakresie tworzenia nowych kanałów przerzutowych oraz metod i środków działania, ich międzynarodowy i transgraniczny charakter.

Jednym z najpoważniejszych rodzajów przestępczości granicznej jest nielegalna migracja pobytowa i tranzytowa. Jej podłożem są przede wszystkim konflikty narodowościowe, etniczne i religijne oraz niestabilna sytuacja polityczna, gospodarcza lub niski poziom ekonomiczny. Polska coraz częściej traktowana jest przez część cudzoziemców jako państwo pobytu stałego, czasowego lub też nielegalnego. Świadczy o tym rosnąca liczba wniosków o nadanie statusu uchodźcy, prawo pobytu lub osiedlenia.

Nielegalna migracja jest zjawiskiem globalnym, jej korzenie sięgają daleko w przeszłość. Głównymi czynnikami warunkującymi to zjawisko była rysująca się od lat dysproporcja pomiędzy krajami pochodzenia migrantów a krajami stanowiącymi cel migracyjny. Zarówno przyczyny, jak i kierunki nielegalnej migracji są ze sobą ściśle powiązane. Sposób działania międzynarodowych grup przestępczych organizujących nielegalną migrację charakteryzuje się:

- starannym doбором wykonawców;
- surowym egzekwowaniem odpowiedzialności za wykonywanie powierzonych zadań;
- wyraźnym podziałem ról;
- wykorzystywaniem wysokiej klasy sprzętu technicznego ułatwiającego rozpoznawanie i omijanie systemów ochronnych granicy państwa;
- starannym planowaniem działań oraz daleko posuniętą konspiracją.

Drugą charakterystyczną kategorię przestępczości granicznej stanowią tzw. przestępstwa przemytnicze, związane głównie z przemytem przez granicę pojazdów i towarów bez akcyzy, w tym alkoholu i papierosów. Działalność przemytnicza koncentruje się głównie w większych przejściach granicznych, chociaż prowadzona jest również przez *zieloną granicę*.

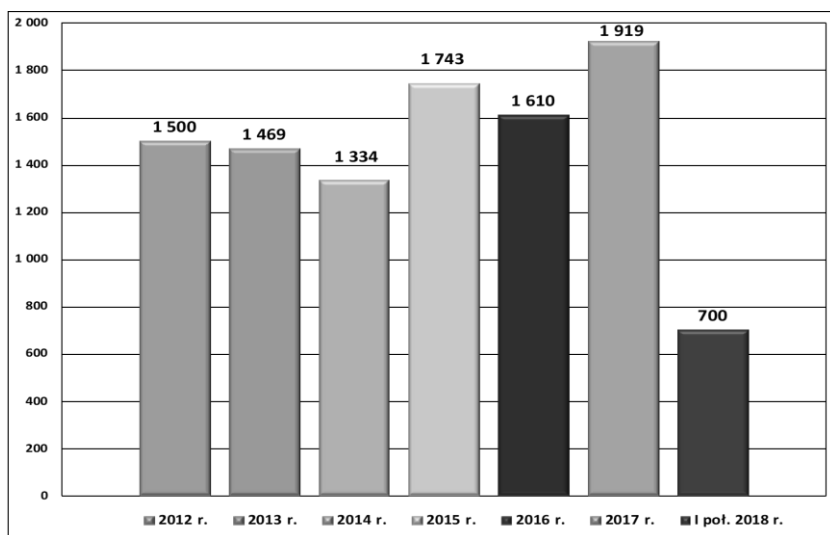
Ujawniane próby przemytu świadczą o znacznym profesjonalizmie, specjalizacji i dużym stopniu zorganizowania grup zajmujących się tym procederem, mających często powiązania międzynarodowe. Część przemytu odbywa się na *zamówienie* – dotyczy to np. luksusowych samochodów czy dzieł sztuki. Przemytem zajmują się zarówno pojedyncze osoby, jak i zorganizowane grupy przestępcze. Proceder ten zapewnia im znaczne korzyści materialne. Możliwości przemytnicze uzależnione są w znacznej mierze od posiadanego przez daną grupę zaplecza technicznego, lokalowego i finansowego oraz powiązań z innymi grupami przestępczymi w kraju i za granicą¹⁷.

W realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem nielegalnej migracji Straż Graniczna prowadzi rozpoznawanie migracyjne, którego celem jest zapobieganie, ujawnianie i przeciwdziałanie naruszeniom przepisów dotyczących wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium państwa.

Odcinek granicy polsko-rosyjskiej stanowi jeden z najkrótszych odcinków granicy lądowej z państwem sąsiadującym. Jedną z form przeciwdziałania nielegalnemu przekroczeniu tej granicy państwowej jest nieudzielenie zezwolenia na wjazd. W latach 2012-2018 odmówiono wjazdu do RP łącznie 10 275 osobom. Z tego narzędzia najczęściej korzystano w roku 2017, w którym zastosowano go wobec 1 919 osób (rys. 3).

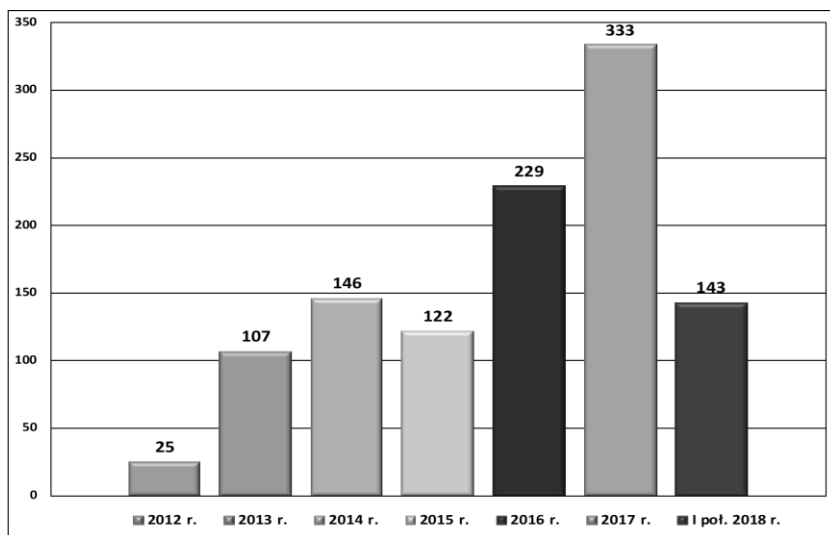
Kolejną grupę osób, wobec których podejmowane są czynności służbowe, są osoby zatrzymane, które wbrew przepisom przekroczyły granicę państwową lub usiłowały ją przekroczyć. W latach 2012-2018 zatrzymano łącznie 1 105 osób, które w ten próbowały nielegalnie dostać się do Polski, a najwięcej w roku 2017 – 333 osoby (rys. 4).

¹⁷ B. Wiśniewski, R. Jakubczak, *System granicy państwowej...*, op. cit., s. 52.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych sprawozdań Komendy Głównej Straży Granicznej za lata 2012-2018

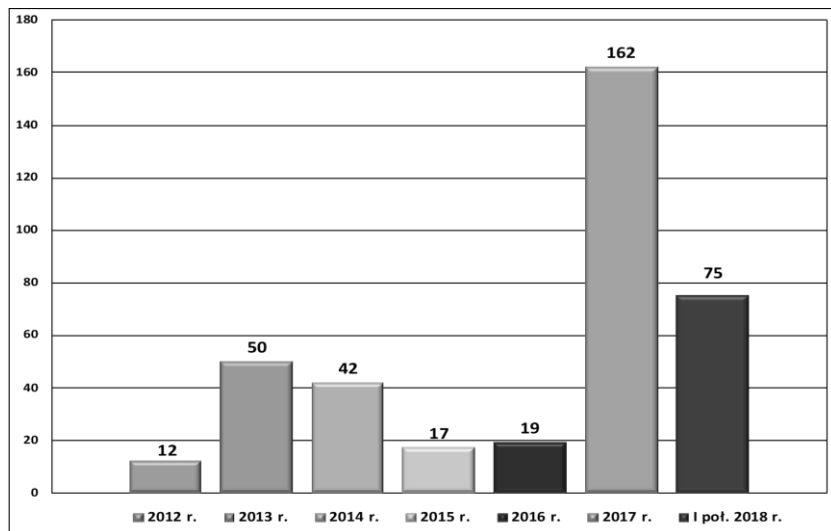
Rysunek 3. Liczba osób, którym odmówiono wjazdu na teren RP



Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych sprawozdań Komendy Głównej Straży Granicznej za lata 2012-2018

Rysunek 4. Liczba osób zatrzymanych, które wbrew przepisom przekroczyły granicę państwową

Ścisły związek z nielegalną migracją na przejściach granicznych mają fałszerstwa dokumentów podróży. Do wykonywania fałszyfikatów i przerabiania dokumentów używany jest profesjonalny sprzęt poligraficzny i komputerowy. Straż Graniczna ujawnia przede wszystkim wizy, stemple, paszporty, dowody osobiste, dokumenty pobytowe, które były podrabiane, przerabiane czy wypełniane. W latach 2012-2018 łączna liczba fałszerstw dokumentów ujawnionych w związku z przekraczaniem granicy wyniosła 377, a najwięcej takich przypadków ujawniono w roku 2017 – 162 (rys. 5).



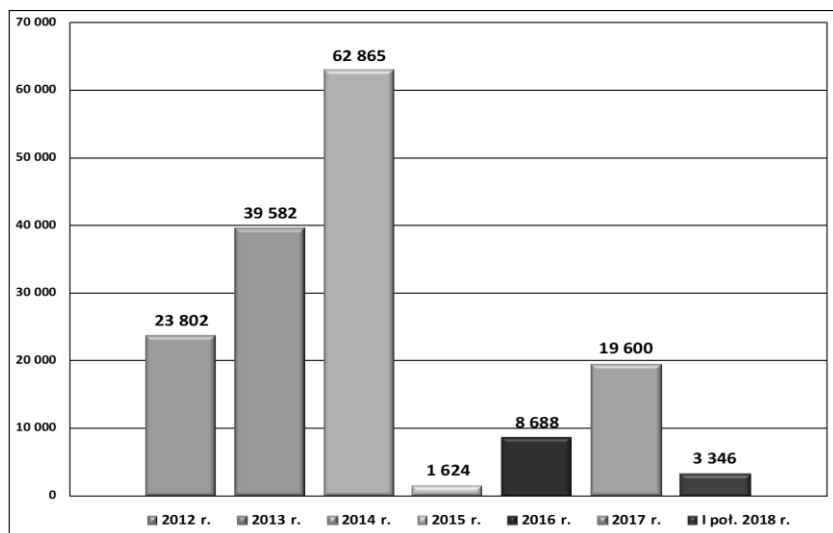
Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych sprawozdań Komendy Głównej Straży Granicznej za lata 2012-2018

Rysunek 5. Liczba fałszerstw dokumentów ujawnionych podczas przekraczania granicy

Straż Graniczna prowadzi także działania związane z rozpoznawaniem, zapobieganiem i wykrywaniem przestępstw i wykroczeń oraz ściganiem ich sprawców, dotyczących przewożenia przez granicę państwową towarów oraz wyrobów akcyzowych. W obszarze zainteresowania przemysłników są przede wszystkim wyroby tytoniowe, pojazdy mechaniczne, narkotyki oraz broń i amunicja. Wartość przemytu alkoholu w latach 2012-2018 wyniosła łącznie 159 507 PLN, a jego najwyższą wartość odnotowano w roku 2014 – 62 865 PLN (rys. 6).

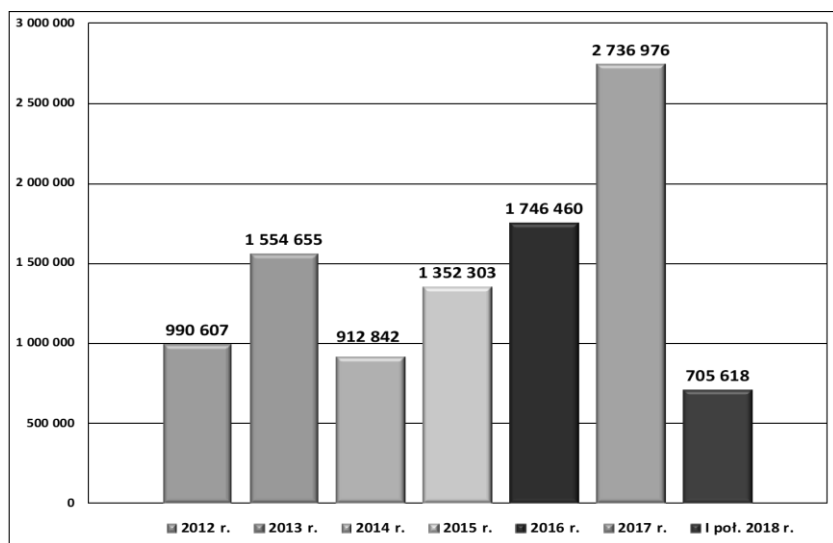
Wartość przemytu papierosów w latach 2012-2018 wyniosła łącznie 9 999 460 PLN, a jego najwyższą wartość odnotowano w roku 2017 – 2 736 976 PLN i 2016 – 1 746 460 PLN (rys. 7). Obecnie papierosy są przemycane niemal wyłącznie przez

mieszkańców miejscowości przygranicznych, którzy przede wszystkim znają dobrze teren i wiedzą, jak unikać patrołu SG.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych sprawozdań Komendy Głównej Straży Granicznej za lata 2012-2018

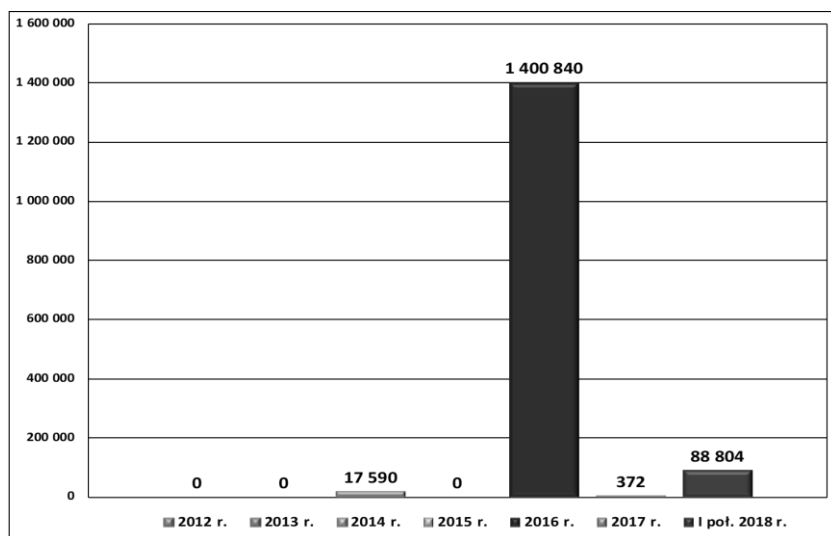
Rysunek 6. Wartość przemytu alkoholu (PLN)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych sprawozdań Komendy Głównej Straży Granicznej za lata 2012-2018

Rysunek 7. Wartość przemytu papierosów (PLN)

Przestępczość narkotykowa to kolejny obszar przestępczości zwalczany przez Straż Graniczną. Jest to także zadanie wynikające z Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2016-2020, który SG współrealizuje. Wartość przemytu narkotyków w latach 2012-2018 wyniosła łącznie 1 507 605 PLN. Rekordowym pod tym względem był rok 2016, w którym udaremniono wwiezienie do Polski substancji psychotropowych wartości 1 400 840 PLN (rys. 8).

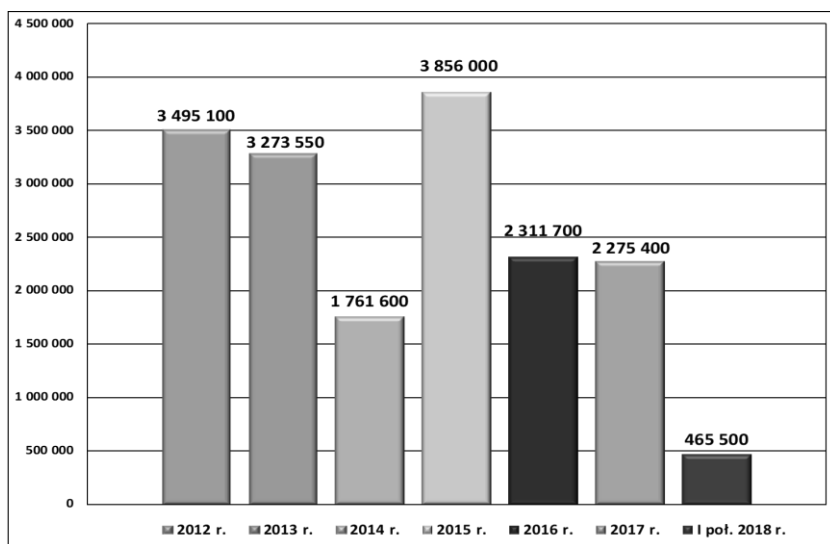


Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych sprawozdań Komendy Głównej Straży Granicznej za lata 2012-2018

Rysunek 8. Wartość przemytu narkotyków (PLN)

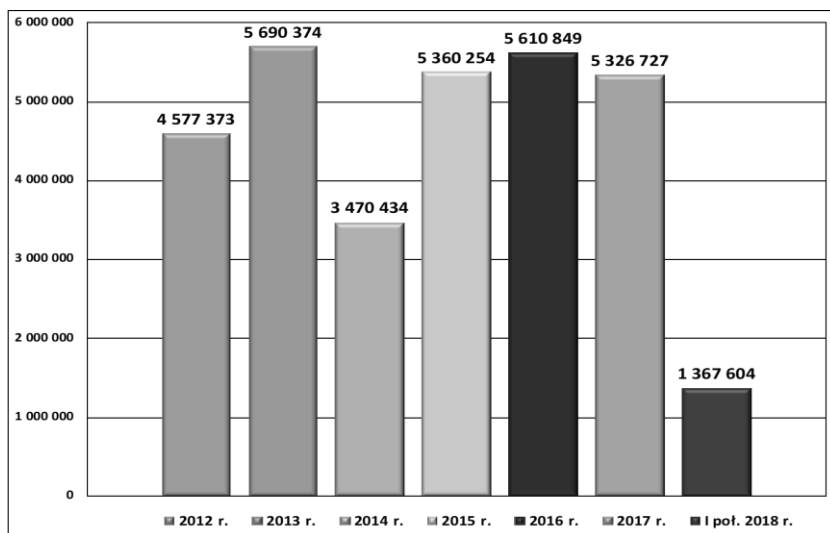
Wartość przemytu pojazdów w latach 2012-2018 wyniosła łącznie 17 438 850 PLN i oscylowała w skali roku w przedziale od ponad 2 000 000 PLN do prawie 4 000 000 PLN. Tylko w roku 2014 osiągnęła najniższą wartość – poniżej 1 800 000 PLN (rys. 9). Modus operandi sprawców tych przestępstw polega najczęściej na podrobieniu lub przerobieniu oznaczeń identyfikacyjnych skradzionego pojazdu; wymianę elementu z oznaczeniami identyfikacyjnymi skradzionego pojazdu; legalizację pojazdu pochodzącego z przestępstwa.

Wartość towarów pochodzących z przemytu w latach 2012-2018 opiewała na łączną kwotę 31 403 614 PLN. Ta przestępczość utrzymywała się w tych latach na relatywnie stałym poziomie. Tylko w roku 2014 nie osiągnęła kwoty 3 500 000 PLN (rys. 10).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych sprawozdań Komendy Głównej Straży Granicznej za lata 2012-2018

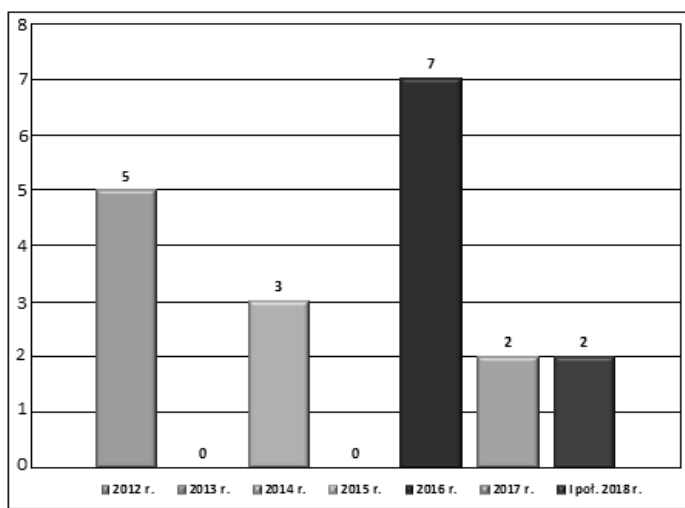
Rysunek 9. Wartość przemytu pojazdów (PLN)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych sprawozdań Komendy Głównej Straży Granicznej za lata 2012-2018

Rysunek 10. Wartość towarów pochodzących z przemytu (PLN)

Przemyt broni, amunicji i materiałów wybuchowych stanowi problem dla porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli większości krajów Unii Europejskiej. W przypadku granicy polsko-rosyjskiej są to przestępstwa raczej o charakterze *incydentalnym*. W latach 2012-2018 przemycono łącznie 19 szt. broni (rys.11) i odpowiednio 194 szt. amunicji.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie okresowych sprawozdań Komendy Głównej Straży Granicznej za lata 2012-2018

Rysunek 11. Przemyt broni (szt.)

Podsumowanie

Analiza zjawiska przestępczości granicznej w latach 2012-2018 w aspekcie funkcjonowania MRG na granicy z obwodem kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej prowadzi do następujących wniosków:

- w okresie obowiązywania MRG (I połowa roku 2012 – I połowa roku 2016) osobowy ruch graniczny był wyższy o blisko 1 400 000 osób,
- funkcjonowanie MRG nie miało bezpośredniego wpływu na liczbę osób, którym odmówiono wjazdu na teren RP (liczba ta oscyluje na poziomie 1550 osób),
- po zawieszeniu funkcjonowania MRG wzrosła liczba osób zatrzymanych, które nielegalnie przekroczyły granicę RP (2016 – 229 osób, 2017 – 333 osób, I połowa 2018 – 143 osoby),

- po zawieszeniu funkcjonowania MRG wzrosła liczba fałszerstw dokumentów ujawnionych w związku z przekraczaniem granicy (2017 – 162 przypadki, I połowa 2018 – 75 przypadków),
- po zawieszeniu funkcjonowania MRG wzrosła wartość przemytu papierosów (2016 – 1 746 460 PLN, 2017 – 2 736 976 PLN, I połowa 2018 – 705 618 PLN).

Dominującym zjawiskiem jest przemysł, który warunkują, jak się wydaje, względy ekonomiczne w Polsce i w Rosji. Przede wszystkim istotne różnice są w cenach towarów, w szczególności akcyzowych. Prognoza w tym zakresie nie jest pozytywna. Tak długo, jak będą istniały tak znaczne rozpiętości cenowe, ich przemysł będzie opłacalny, nawet jeśli w koszt przemysłu sprawca będzie musiał wliczyć straty spowodowane wykryciem procederu.

W najbliższej przyszłości należy spodziewać się dalszego rozwoju transgranicznej przestępczości zorganizowanej. Spowoduje to wzrost zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego państw Unii Europejskiej. Niezaprzeczalnym jest fakt, że organizacje przestępcze będą starały się intensyfikować swoją działalność, wzmacniać swoje międzynarodowe powiązania, a być może szukać kontaktów z organizacjami terrorystycznymi¹⁸.

Należy nadmienić, iż poziom bezpieczeństwa transgranicznego jest proporcjonalny do jakości współdziałania Straży Granicznej z innymi służbami, przede wszystkim z Policją, oraz efektywności wykonywania powierzonych jej obowiązków¹⁹. Skuteczność współdziałania Straży Granicznej i Policji opiera się na trzech filarach, tj. sile, środkach i taktyce. Elementem nadrzędnym, który stanowi o jakości współdziałania, jest umiejętność wytworzenia efektu synergii²⁰. Współdziałanie tych służb nie jest uzależnione wyłącznie od faktu istnienia wspólnoty wysiłków, lecz od takiego poziomu ześlonych działań, aby były one jak najbardziej skuteczne.

Bibliografia

- Bąk T., *Bezpieczeństwo transgraniczne Polski*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Łądowych im. gen. T. Kościuszki”, nr 3, 2011.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2014

¹⁸ <http://yadda.icm.edu.pl/baztech/element/bwmeta1.element.baztech-article-BATA-0014-0007> (dostęp 10.01.2019).

¹⁹ <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171400585> (dostęp 10.01.2019).

²⁰ J.R. Truchan, *Wybrane obszary współdziałania Policji i Straży Granicznej w ochronie granicy Polski – zewnętrżnej granicy Unii Europejskiej*, wyd. WSPol w Szczytnie, Szczytno 2016, s. 7.

- Dominiczak H., *Granice państwa i ich ochrona na przestrzeni dziejów 966-1996*, wyd. Bellona, Warszawa 1997.
- Gilas J., *Prawo międzynarodowe*, wyd. Pracownia Duszycki, Toruń 1999.
- Gluch W. (red.), *Słownik encyklopedyczny. Geografia*, wyd. Europa, Wrocław 1998
- Kubacki W., *Kontrola graniczna na zewnętrznych i wewnętrznych granicach Unii Europejskiej*, [w:] A. Tkacz (red.), *Integracja RP z Unią Europejską. Zadania Straży Granicznej*, Kętrzyn 2000.
- Moraczewska A., *Transformacja funkcji granic Polski*, wyd. UMCS, Lublin 2008.
- Paździor M., *Konstytucyjne organy administracji publicznej właściwe w sprawach bezpieczeństwa narodowego oraz obrony narodowej*, [w:] Z. Piątek, B. Wiśniewski, A. Osierda (red.), *Administracja publiczna a bezpieczeństwo państwa*, wyd. Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2006.
- Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniające postanowienia Konwencji z Schengen, Dz.U. L 405/1 z 30.12.2006 r.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie utworzenia oddziałów Straży Granicznej, Dz.U. z 2011 r., nr 69, poz. 370.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice, Dz.U. UE L 77/1 z 23.03.2016 r.
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską o przyjaznej i dobrosąsiedzkiej współpracy, sporządzony w Moskwie dnia 22 maja 1992 r., Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 291.
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Białoruś o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisany w Warszawie dnia 23 czerwca 1992 r., Dz.U. z 1993 r., nr 118, poz. 527.
- Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, sporządzony w Warszawie dnia 18 maja 1992 r., Dz.U. z 1993 r., nr 125, poz. 573.
- Truchan J., *Wybrane obszary współdziałania Policji i Straży Granicznej w ochronie granicy Polski – zewnętrznej granicy Unii Europejskiej*, wyd. WSP w Szczytnie, Szczytno 2016.
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o zasadach małego ruchu granicznego, podpisana w Moskwie dnia 14 grudnia 2011 r., Dz.U. z 2012, poz. 814.
- Wiśniewski B., Jakubczak R. (red.), *System ochrony granicy państwowej. Stan obecny i prognozy na przyszłość*, wyd. WSPol w Szczytnie, Szczytno 2015.
- Wiśniewski B., *System bezpieczeństwa państwa. Konteksty teoretyczne i praktyczne*, wyd. WSPol w Szczytnie, Szczytno 2013.

Służba Ochrony Państwa wobec współczesnych zagrożeń

The State Security Service against contemporary threats

Abstrakt: Celem artykułu jest przedstawienie głównych zagrożeń pierwszej i drugiej dekady XXI wieku osób ustawowo podlegających ochronie Służby Ochrony Państwa. W artykule przedstawiono także rolę i zadania Służby Ochrony Państwa jako głównego podmiotu w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej odpowiedzialnego za ochronę najważniejszych osób w państwie. Postęp technologiczny, brak koordynacji w sferze cyberbezpieczeństwa, zmieniające się zagrożenia dla bezpieczeństwa osób i obiektów o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa, w tym zagrożenia o charakterze terrorystycznym, wymagają dostosowania do nich zarówno taktyki działań ochronnych, rozpoznawczych, a także odpowiednio dobranego sprzętu. Realizacja działań ochronnych przy użyciu nowoczesnych metod i środków, uporządkowanie struktury organizacyjnej, dostosowanie przepisów prawnych, wykwalifikowana i dobrze wyszkolona kadra ma gwarantować skuteczność działań nowej formacji ochronnej. Większość formacji ochronnych na świecie stara się dostosować swoje zadania do skutecznego przeciwdziałania nowym zagrożeniom. Również Służba Ochrony Państwa, jako nowo powołana formacja ochronna w miejsce Biura Ochrony Rządu, stoi przed wyzwaniem i zagrożeniami pierwszej połowy XXI wieku.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, zagrożenia, Służba Ochrony Państwa, ochrona VIP

Abstract: The aim of the article is to present the main threats to the first and second decade of the 21st century for persons who are legally subject to the protection of the State Security Service. The article also presents the role and tasks of the State Security Service as the main subject in the security system of the Republic of Poland responsible for protecting the most important people in the state. Technological progress, lack of coordination in the sphere of cyber security, changing threats to the safety of people and objects of key importance for the functioning of the state, including terrorist threats, require adjusting to them both tactics of protective, reconnaissance and appropriately selected equipment. Implementation of protective measures using modern methods and means, organizing the organizational structure, adjusting legal regulations, qualified and well-trained staff is to guarantee the effectiveness of the new protective formation. Most of the protective formations in the world are trying to adapt their tasks and activities to new threats. Also, the State Security Service, as a newly created protective formation in place of the Government Protection Bureau, faces the challenges and threats of the first half of the 21st century.

Keywords: security, threats, State Security Service, VIP protection

Wprowadzenie

Kluczowym zadaniem polskich formacji mundurowych jest zapewnienie i utrzymanie właściwego poziomu szeroko rozumianego bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli. Społeczeństwo każdego państwa powinno oczekiwać od elit rządzących zapewnienia im odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. Na przestrzeni lat jedną z najbardziej narażonych na zagrożenia bezpieczeństwa grup społecznych byli ludzie sprawujący władzę. Nie ma na świecie kraju, w którego historii nie została podjęta próba zamachu na osoby z kręgów rządowych, sprawujących najwyższe funkcje kierownicze lub polityczne w państwie.

Przez wiele lat państwa kładły nacisk na wypracowanie właściwych mechanizmów obronnych, które mogłyby zwiększyć bezpieczeństwo społeczeństwa i elit nim rządzących¹.

Zagrożenia bezpieczeństwa pierwszej i drugiej dekady XXI wieku to zjawiska bardzo dynamiczne, wieloaspektowe i wciąż się rozwijające, które są odbiciem zachodzących zmian, dokonujących się w życiu poszczególnych narodów i państw oraz efektem wszechobecnej cyfryzacji i postępu technologicznego. To jednak zagrożenia związane z terroryzmem sprawiły, że świat w pierwszej i drugiej dekadzie XXI wieku stał się mało bezpieczny. Oprócz znanych już zagrożeń, takich jak zagrożenia związane z przestępczością zorganizowaną, terroryzmem, dezinformacją, doszły nowe, związane z rozwojem nowych technologii, jak cyberterroryzm oraz tzw. *wojny lub działania hybrydowe*².

W artykule podejmowany jest problem nie tylko ustawowych zadań związanych z ochroną najważniejszych osób w państwie, ale również problem zagrożeń będących wynikiem dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości. Pomimo tego, że w ciągu ostatnich dwudziestu lat wiele zagrożeń uległo zmianie, to należy przypuszczać, że w następnych latach prawdopodobnie pojawią się nowe i niebezpieczne zjawiska. Przyczyn rozwoju kolejnych zagrożeń należy upatrywać w zmieniającej się sytuacji politycznej oraz stałych postępkach w pracach nad nowymi rodzajami broni.

Jednym z największych zagrożeń współczesnego świata jest terroryzm. Wydarzenia związane z działalnością terrorystyczną pokazały, że nie ma na świecie państwa, które mogłoby samodzielnie walczyć i przeciwstawić się działaniom terrorystów. Zjawisko terroryzmu stało się zjawiskiem o charakterze międzynarodowym. W związku

¹ T. Goryca, *Rys historyczny i ewolucja polskich formacji ochronnych w latach 1918-2018*, [w:] K. Łukomiał (red.), *Polska Niepodległa 1918-2018*, Łódź 2018, s. 173.

² Wojny hybrydowe – to aktywność jednej z walczących stron, która łączy w sobie metody, formy oraz środki charakterystyczne dla różnorodnych działań militarnych i niemilitarnych.

z tym większość formacji ochronnych na całym świecie koncentruje swoje wysiłki i działania na wzmacnianiu swoich możliwości obronnych.

Kwestie bezpieczeństwa stanowią jedną z naczelných potrzeb każdego człowieka w piramidzie Masłowa i zarazem są elementem niezbędnym do właściwego funkcjonowania państwa. W celu zapewnienia odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego każde państwo tworzy instytucje bezpieczeństwa³.

Jedną z takich instytucji, powołanych w ostatnim czasie, jest Służba Ochrony Państwa, która z dniem 1 lutego 2018 roku zastąpiła Biuro Ochrony Rządu. Artykuł ma na celu przedstawienie problematyki związanej z najważniejszymi wyzwaniami i problemami początku XXI wieku, z którymi stykają się funkcjonariusze Służby Ochrony Państwa, pełniąc służbę na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz poza jej granicami, a także funkcjonowanie i ustawowe zadania Służby Ochrony Państwa.

Większość służb ochrony na świecie zmienia swoje zadania, rozszerza kompetencje, inwestuje w nowoczesny sprzęt i stara się dostosowywać do nowych zagrożeń, związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ochraniających osób i obiektów. Służba Ochrony Państwa również stoi przed takimi samymi wyzwaniami związanymi z zagrożeniami osób pełniących najważniejsze funkcje w Rzeczypospolitej Polskiej.

Dynamiczny rozwój technologiczny środków, które mogą posłużyć do przeprowadzenia skutecznego zamachu w dowolnie wybranym miejscu, rozszerza obowiązki służb ochronnych poza standardowe bycie *żywą tarczą*.

Rys historyczny Służby Ochrony Państwa

Formacje ochronne od zawsze miały duże znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa najważniejszych osób w państwie oraz bezpieczeństwa obiektów im służących. W okresie I wojny światowej, która poprzedzała odzyskanie przez Polskę niepodległości, miało miejsce kilka spektakularnych zamachów, z najważniejszym – zabójstwem arcyksięcia Franciszka Ferdynanda w Sarajewie w dniu 28 czerwca 1914 roku. W związku z tym powołanie odpowiednich służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo dostojników państwowych w Polsce stało się nagłą koniecznością, tym bardziej że towarzyszyły temu m.in.: rewolucja społeczna w Rosji, nieuregulowana sprawa granic oraz konflikty na wszystkich rubieżach. Geneza poprzedników Służby Ochrony Państwa sięga listopada 1918 roku, kiedy odrodziło się państwo polskie po 123 latach

³ M. Bartnik, *Rola służb specjalnych w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] W. Lis (red.), *Bezpieczeństwo państwa*, Lublin 2014, s. 125.

niewoli i funkcję Naczelnego Wodza, odpowiedzialnego za organizowanie armii polskiej, oraz funkcję Naczelnika Państwa objął Józef Piłsudski⁴.

W związku z tym, że władza cywilna i wojskowa skupiona była w rękach Naczelnika Państwa, powstała konieczność utworzenia kancelarii wojskowej oraz kancelarii cywilnej. Należało zorganizować i powołać do działania oddziały odpowiedzialne za bezpieczeństwo nowo powstałych organów państwowych oraz reprezentację przy Naczelniku Państwa. Wspomniane oddziały zorganizowano w 1919 roku. W skład powołanej wówczas Kwatery Wojskowej weszły Oddziały Przyboczne Naczelnika Państwa – kompania piechoty i szwadron kawalerii Naczelnego Wodza⁵. Z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa głównodowodzącemu Józefowi Piłsudskiemu podczas wyprawy wileńskiej 15 kwietnia 1919 roku zorganizowano Pluton Oslony Jazdy Naczelnego Wodza i był on załącznikiem Szwadronu Przybocznego. Walki o Wilno były doskonałym sprawdzianem weryfikującym przydatność Plutonu Oslony Jazdy Naczelnego Wodza. W związku z tym zrodziła się idea stworzenia podobnego oddziału na stałe, jako wyodrębnionej jednostki, której głównym zadaniem była służba na rzecz bezpieczeństwa Naczelnika Państwa i Naczelnego Wodza⁶. W konsekwencji latem 1919 roku por. Tadeusz Kobylański i ppor. Adam Jan Bolesław Michalewski otrzymali rozkaz zorganizowania Szwadronu Przybocznego. Szwadron ten składał się czterech plutonów, z prawem swobodnego doboru oficerów i podoficerów. We wrześniu 1919 roku szwadron rozpoczął swoją działalność, posiadając pełen stan żołnierzy, jednolicie umundurowanych, w skład którego wchodził: dowódca szwadronu, czterech dowódców plutonów i cztery plutony liniowe⁷.

26 kwietnia 1920 roku władze wojskowe zatwierdziły etat Generalnej Adiutantury Naczelnego Wodza, która funkcjonowała już wcześniej. Zgodnie z tym Szwadron Przyboczny należał pod względem ewidencyjnym, szkolenia i uzupełnienia do Szwadronu Zapasowego 1. Pułku Szwoleżerów, jako szwadron nadetatowy. Liczył on 143 żołnierzy, w składzie: sześciu oficerów (dowódca, zastępca dowódcy oraz czterech dowódców plutonów), dwudziestu dziewięciu podoficerów, stu siedmiu szeregowców, w tym czterech trębaczy, i jednego majstra wojskowego, sto dwadzieścia cztery konie wierzchowe, czternaście koni pociągowych. Poziom wyszkolenia Szwadronu Przybocznego był wysoki i charakteryzował się wzorowym porządkiem. Powodem tego była

⁴ Z. Gnat-Wieteska, *Szwadrony Przyboczne i Szwadron Reprezentacyjny Wojska Polskiego w latach 1919-1948*, wyd. Ajaks, Pruszków 1992, s. 6.

⁵ Ibidem, s.3.

⁶ E.J. Czerniawski, *Z mojej służby w Belwederze*, „Zeszyty Historyczne”, tom 256 (33), 1975, s. 164-165.

⁷ Z. Gnat-Wieteska, op. cit., s. 7-15.

szczególowa rekrutacja, opierająca się na posiadającym legionowe korzenie 1. Pułku Szwoleżerów⁸. W okresie pokojowym szwadron dość często pełnił funkcje reprezentacyjne i ogólnowojskowe. Realizował zadania związane z eskortowaniem Naczelnika Państwa, nuncjusza papieskiego, ambasadorów oraz posłów państw obcych udających się do Belwederu celem złożenia listów uwierzytelniających⁹.

Nieustabilizowana sytuacja polityczna i gospodarcza kraju stwarzała zagrożenia, których bezpośrednią konsekwencją był zamach na pierwszego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Gabriela Narutowicza dokonany 16 grudnia 1922 roku przez malarza Eligiusza Niewiadomskiego w salach warszawskiej Zachęty. Okoliczności popełnienia tej zbrodni obnażyły nieudolność ówczesnych służb odpowiedzialnych za ochronę głowy państwa. W związku z powyższym w dniu 12 czerwca 1924 roku Minister Spraw Wewnętrznych Zygmunt Hübner powołał brygadę ochronną, której zadaniem było zapewnienie bezpieczeństwa osobie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Wydzielono z niej Oddział Zamkowy, zabezpieczający stałą siedzibę Prezydenta. Brygada ta działała na podstawie *Instrukcji o prowadzeniu służby ochronnej*, wydanej 29 lipca 1924 roku. Dokument uwzględniał 4 stopnie zabezpieczenia stosowane wobec głowy państwa, prezydentów obcych mocarstw i wybitnych dygnitarzy polskich. Dotyczył zabezpieczenia tras kolejowych, mostów i stacji oraz zasad zapewnienia ochrony osobistej. Szczegółowego podziału zadań dokonał dopiero Minister Spraw Wewnętrznych Marian Zyndram-Kościalkowski, wydając 19 grudnia 1934 roku *Instrukcję Ochronną*, której II część nosiła tytuł *Ochrona Prezydenta Rzeczypospolitej*. Istotą dokumentu było wyznaczenie zadań i podział kompetencji służb odpowiedzialnych za zapewnienie maksimum bezpieczeństwa Prezydentowi RP. Jeszcze podczas II wojny światowej, 22 sierpnia 1944 roku, powołano Wydział Ochrony Rządu do wykonywania zadań ochronnych wobec nowego rządu. Ciągłe zmiany sytuacji politycznej w kraju i organizacja Ministerstwa Spraw Wewnętrznych doprowadziły do powołania w grudniu 1956 roku Biura Ochrony Rządu – samodzielnej jednostki podporządkowanej bezpośrednio Ministrowi Spraw Wewnętrznych. Dyrektorem BOR został płk Jan Górecki. Funkcję tę pełnił nieprzerwanie do 1981 roku. Po wyborach parlamentarnych z 1989 roku funkcjonariusze BOR z dniem 1 sierpnia 1990 roku stali się żołnierzami, pozostając nadal w strukturze resortu spraw wewnętrznych i realizując zadania ochronne wobec najwyższych dostojników państwa i przedstawicieli delegacji zagranicznych. Uchwalenie ustawy o działach administracji rządowej z 4 września 1997 roku spowodowało konieczność podporządkowania

⁸ J. Cymerński, *Polskie formacje ochronne na przestrzeni lat 1924-2014*, [w:] P. Bogdalski, J. Cymerński, K. Jąloszyński (red.), *Bezpieczeństwo osób podlegających ustawowo ochronie wobec zagrożeń XXI wieku*, wyd. WSPol w Szczytnie, Szczytno 2014, s. 332-333.

⁹ Z. Gnat-Wieteska, op. cit., s. 12-14.

wszystkich jednostek wojskowych Ministrowi Obrony Narodowej. Rozpoczęto wtedy prace legislacyjne związane z prawnym uregulowaniem statusu formacji. W okresie styczeń 2000 roku – marzec 2001 roku Biuro Ochrony Rządu działało na podstawie ustawy z dnia 22 grudnia 1999 roku o czasowym podporządkowaniu niektórych jednostek wojskowych. W lutym 2001 roku zakończono prace dotyczące unormowań prawnych i propozycje zostały przyjęte przez Sejm i Senat. Ustawa z dnia 16 marca 2001 roku o Biurze Ochrony Rządu weszła w życie z dniem ogłoszenia, 30 marca 2001 roku (Dz.U. nr 27 poz. 298)¹⁰.

W czasie wieloletniego funkcjonowania Biura Ochrony Rządu zaobserwowano pola, które wymagały wielu zmian organizacyjno-prawnych. W efekcie przeprowadzonych analiz została przygotowana Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 roku o Służbie Ochrony Państwa. Za przeprowadzeniem zmian przemawiało również bardzo duże zagrożenie terrorystyczne na całym świecie. Jednym z podstawowych założeń nowej formacji jest znaczne zwiększenie jej stanu osobowego, aby umożliwić zapewnienie właściwego standardu ochrony osób i obiektów im służących. Projekt ustawy o SOP przewidywał również, że ochroną objętych zostanie więcej obiektów administracji rządowej. W chwili obecnej za ich bezpieczeństwo odpowiedzialne są niejednokrotnie prywatne firmy ochroniarskie, które nie zawsze są w stanie zapewnić odpowiednie standardy ochrony. Nowe obiekty otrzymają ochronę na podstawie decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Nowy akt prawny wszedł w życie 1 lutego 2018 roku, powołując Służbę Ochrony Państwa¹¹.

Struktury i podmiotowość Służby Ochrony Państwa

Współcześnie większość państw posiada w swoich strukturach (cywilnych lub/i wojskowych) wyspecjalizowane formacje, zajmujące się ochroną i zapewnieniem bezpieczeństwa najważniejszym osobom w państwie i poza jego granicami. W Polsce zadania te wykonują funkcjonariusze m.in. Służby Ochrony Państwa¹². Służba Ochrony Państwa (rys. 1 – znak graficzny) wykonuje zadania mieszczące się w obszarze kompetencji administracji publicznej. Realizuje ustawowe zadania mieszczące się w kategorii przedsięwzięć administracji rządowej, do których należy zapewnienie bezpieczeństwa

¹⁰ <https://www.sop.gov.pl/pl/o-sluzbie/historia/historia-sop/201,Historia.html/> (15.10.2018).

¹¹ <https://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/16386,Powstanie-Sluzba-Ochrony-Panstwa.html> (15.10.2018).

¹² T. Goryca, P. Zaskórski, B. Zychowicz, *Terroryzm jako źródło zagrożenia bezpieczeństwa osobowego VIP*, [w:] P. Szymczyk, K. Maciąg (red.), *Analiza wybranych zagrożeń i problemów z zakresu bezpieczeństwa*, Lublin 2018, s. 40.

i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa państwa. Służba Ochrony Państwa, zgodnie z klasyfikacją działów administracji rządowej, funkcjonuje w ramach działu *sprawy wewnętrzne*, obejmującego m.in. sprawy ochrony i porządku publicznego¹³. Jest jednolitą, uzbrojoną formacją wykonującą zadania z zakresu ochrony osób i obiektów oraz rozpoznawania i zapobiegania skierowanym przeciw nim przestępstwom¹⁴.

SOP podlega Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji (rys. 2) i jest najmniej liczną służbą mundurową w strukturach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (rys. 3). Obecnie w SOP służy około 2 tysięcy funkcjonariuszy. Docelowo w przeciągu kilku najbliższych lat liczba zatrudnionych funkcjonariuszy ma wzrosnąć do około 3 tysięcy¹⁵. W SOP jest obecnie najwyższy współczynnik procentowy wolnych etatów wśród służb podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji.



Źródło: Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dn. 30 stycznia 2018 roku w sprawie znaku graficznego Służby Ochrony Państwa

Rysunek 1. Znak graficzny Służby Ochrony Państwa



Źródło: Opracowanie własne

Rysunek 2. Służby mundurowe podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji

¹³ Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 2018.0.762).

¹⁴ Art. 2 §1 Ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. 2018, poz. 138).

¹⁵ T. Radzik, *SOP zastąpi BOR. Wiemy, ile zarabiać będą funkcjonariusze nowych służb*, <https://www.se.pl/wiadomosci/polityka/sop-zastapi-bor-wiemy-ile-zarabiac-beda-funkcjonariusze-nowych-sluzb-aa-apqS-TN4T-DrY6.html/> (15.10.2018).



Źródło: www.infosecurity24.pl

Rysunek 3. Strukturalne niedobory w służbach mundurowych MSWiA

Zadania Służby Ochrony Państwa:

1. Ochrona:

- Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałka Sejmu, Marszałka Senatu, Prezesa Rady Ministrów, wiceprezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz ministra właściwego do spraw zagranicznych,
- byłych prezydentów Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1996 roku o uposażeniu byłego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2017 roku, poz. 1992),
- osób posiadających status głowy państwa, szefa rządu oraz ich zastępców, przewodniczącego parlamentu lub izby parlamentu lub ministra spraw zagranicznych, wchodzących w skład delegacji państw obcych przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- innych osób, ze względu na dobro państwa,
- obiektów służących Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesowi Rady Ministrów, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych oraz wskazanym w decyzji ministra właściwego do spraw wewnętrznych innych obiektów stanowiących siedziby członków Rady Ministrów, z wyłączeniem obiektów służących Ministrowi Obrony Narodowej i Ministrowi Sprawiedliwości,
- placówek zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Rozpoznawanie i zapobieganie przestępstwom przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, przestępstwom przeciwko życiu lub zdrowiu, przestępstwom przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu, przestępstwom przeciwko bezpieczeństwu w komunikacji, przestępstwom przeciwko wolności, przestępstwom przeciwko czci i nietykalności cielesnej, przestępstwom przeciwko porządkowi publicznemu, zamachom i czynnej napaści skierowanym przeciwko osobom, o których mowa w pkt 1.
3. Rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie popełnianych przez funkcjonariuszy SOP i pracowników SOP przestępstw określonych w art. 228, art. 229, art. 231, art. 265 i art. 266 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (Dz.U. z 2017 roku, poz. 2204 oraz z 2018 roku, poz. 20), w związku z wykonywaniem obowiązków służbowych, a także, w zakresie wynikającym z art. 11 ust. 1 pkt 1-3 ustawy z dnia 21 czerwca 1996 roku o szczególnych formach sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych (Dz.U. poz. 491, z późn. zm.), funkcjonariuszy i pracowników Policji i Straży Granicznej lub strażaków i pracowników Państwowej Straży Pożarnej¹⁶.

Formy działania i zakres uprawnień Służby Ochrony Państwa

Obowiązkiem każdego państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa osobom, które zajmują najwyższe stanowiska państwowe (m.in. prezydent, premier, ministrowie, korpus dyplomatyczny i inni). Państwo polskie obowiązek ten realizuje za pomocą formacji mundurowych, takich jak m.in. Służba Ochrony Państwa, Policja lub służby specjalne. Instytucje te wyposażone są w określone kompetencje regulowane przepisami prawa, z możliwością użycia przymusu administracyjnego i środków przymusu bezpośredniego. Instytucje stojące na straży bezpieczeństwa osób podlegających ustawowej ochronie wykonują część zadań funkcji wewnętrznej i zewnętrznej państwa¹⁷.

Służba Ochrony Państwa w zakresie swoich ustawowych zadań wykonuje czynności administracyjno-porządkowe w celu zapewnienia ochrony, a także operacyjno-rozpoznawcze w celu pozyskiwania informacji dotyczących zagrożeń oraz rozpoznawania i zapobiegania przestępstwom przeciwko osobom i obiektom ochranianym przez SOP.

¹⁶ Art. 3 Ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. 2018, poz. 138).

¹⁷ J. Kaczyński, *Biuro Ochrony Rządu wobec współczesnych zagrożeń*, wyd. CB, Warszawa 2013, s. 40-41.

W celu zapewnienia ochrony osób i obiektów Służba Ochrony Państwa w szczególności:

- planuje sposoby zabezpieczenia osób oraz możliwości ich ewakuacji w przypadku powstania zagrożenia;
- planuje sposoby zabezpieczenia obiektów oraz uzgadnia z ich administratorami niezbędny zakres działań dostosowawczych w odniesieniu do tych obiektów;
- rozpoznaje i analizuje potencjalne zagrożenia;
- zapobiega powstawaniu zagrożeń;
- organizuje działania ochronne;
- wykonuje bezpośrednią ochronę;
- zabezpiecza obiekty;
- koordynuje realizację działań ochronnych¹⁸.

Charakterystyka głównych źródeł zagrożeń bezpieczeństwa osób ochraniających

W kontekście rozważanego bezpieczeństwa osób podlegających ustawowej ochronie Służby Ochrony Państwa analizowanego w zakresie podstawowych wartości, takich jak życie i zdrowie oraz sprawowanej funkcji, można określić kilka głównych zagrożeń. Jako główne zagrożenia można wskazać atak oraz zamach na osobę ochraniającą.

Atak określany jest jako gwałtowne i bezpośrednie wystąpienie przeciwko komuś lub czemuś. Zamach można zdefiniować jako działanie mające na celu odebranie komuś życia, naruszenie lub odebranie czyjejś własności, porwanie się na kogoś lub na coś, przeciwko komuś lub czemuś. Można także wyróżnić cechy, którymi charakteryzuje się zamach. Są to m. in.: planowość, celowość oraz dystans czasowy. Natomiast atak jest wynikiem podejmowanych wcześniej działań. Można go więc określić jako konsekwencje planowanego wcześniej zamachu¹⁹.

Zagrożenia dla osób ochraniających przez Służbę Ochrony Państwa na początku XXI wieku mogą mieć różne źródła i różne przyczyny. Mogą być wywoływane przez różne czynniki i różnych sprawców. Do ważniejszych zagrożeń zaliczyć można:

- zagrożenia terrorystyczne,
- zagrożenia związane z działalnością obcych służb specjalnych,
- zagrożenia związane z cyberterroryzmem,

¹⁸ Art. 19, 20 Ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. 2018 poz. 138).

¹⁹ J. Kaczyński, op. cit., s. 14.

- zagrożenia związane z mobilnymi platformami bezzałogowymi,
- inne (np. wynikające z prowadzonych działań militarnych czy misji stabilizacyjnych przez Rzeczpospolitą Polską).

Zagrożenia wynikają często z samej popularności osoby ochranianej lub jej kontrowersyjnych poglądów. Zdarzały się przypadki zabójstw, których celem było wywołanie określonego celu politycznego. Przykładem mogą tu być zabójstwa polityczne w Libanie, gdzie w wyniku zamachów zginęło m.in. dwóch prezydentów, trzech premierów oraz wielu przedstawicieli świata polityki i służb mundurowych²⁰.

Zagrożenia terrorystyczne

Jak wynika z wielu definicji bezpieczeństwa, państwa od najdawniejszych czasów funkcjonowały w środowisku, w którym obecna była agresja. Również czasy obecne nie są pozbawione zjawiska agresji, lecz określane są mianem terroryzmu, a nawet *epoką terroryzmu*²¹. Ataki terrorystyczne skierowane są w ważne osobistości, ludność cywilną, instytucje oraz infrastrukturę krytyczną państw w celu wywołania paniki czy destrukcji²².

Niektórzy terroryzm nazywają *dżumą XX i XXI wieku*. Możemy stwierdzić, że po 11 września 2001 r. świat wkroczył w XXI wiek obciążony niewyobrażalnymi wcześniejszymi aktami terroru. Wydarzenia z tamtego okresu uświadomiły olbrzymie możliwości niszczycielskiej siły terroryzmu. Większość państw podejmuje próby obrony przez atakami terrorystów wszelkimi dostępnymi metodami. Należy wskazać, że oprócz fizycznej eliminacji terrorystów, podejmowane są również inne działania, w tym interwencje zbrojne, misje stabilizacyjne, pokojowe oraz działania o charakterze wywiadowczym²³.

W literaturze funkcjonuje wiele różnych definicji terroryzmu, których wieloznaczność utrudnia często właściwą interpretację. Trudno jest też określić jedno znaczenie tego pojęcia. Większość definicji posiada kilka wspólnych elementów, lecz nie tworzą one stałej powtarzalności. Często nadużywa się terminu terroryzm lub też operuje się nim nieadekwatnie do sytuacji, która miała miejsce. Terroryzm można pojmować jako odmianę przemocy, która jest zjawiskiem właściwym dla współczesnych czasów. Do jego rozwoju przyczynił się m. in. postęp technologiczny i środki masowego

²⁰ https://pl.wikipedia.org/wiki/Zab%C3%B3jstwa_polityczne_w_Libanie (15.08.2018 r.).

²¹ W. Zubrzycki, *Polska w obliczu zagrożeń terrorystycznych*, [w:] T. Jemiolo, K. Rajchel (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i zarządzanie kryzysowe w Polsce w XXI wieku – wyzwania i dylematy*, Warszawa 2008, s. 218.

²² G. Nowacki, *Zjawisko terroryzmu w XXI wieku*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego WAT”, nr 5, 2014, s. 401.

²³ T. Goryca, P. Zaskórski, B. Zychowicz, op. cit., s. 39.

przekazu. Sposób postrzegania zjawiska terroryzmu zmienił się na przestrzeni ostatnich lat, podobnie zresztą jak sam terroryzm. Duże znaczenie ma rozumienie tego pojęcia, na które wpływ ma wiele czynników, wyznaczających jego charakter oraz formę, jaką przybiera. Zjawisko terroryzmu traktowane jest jako największe wyzwanie XXI wieku. W ciągu ostatnich dziesięcioleci stał się obszarem zainteresowania nie tylko polityków, naukowców, ale przede wszystkim służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Należy przypuszczać, że zjawisko terroryzmu będzie wciąż przybierać na sile, a wraz z tym będzie wzrastać skala zagrożenia dla osób objętych ochroną przez formacje do tego powołane. Terroryzm może pojawiać się w każdym miejscu, bez względu na prowadzoną politykę międzynarodową czy dominującą religię w danym kraju. Ofiarami najczęściej będą ludzie, i to nie tylko ci przypadkowi²⁴.

Cele, przeciwko którym dokonywane są zamachy przez terrorystów, mogą być bardzo różne. Możemy wyróżnić cztery podstawowe i najbardziej narażone na ataki terrorystyczne grypy podmiotowe: służby mundurowe (np.: wojsko, policja itp.), ludzie związani z biznesem, ludność cywilna oraz władze rządowe (do których zaliczyć możemy również przedstawicieli korpusu dyplomatycznego) – ich pracownicy oraz mienie są często obiektem ataku z następujących powodów²⁵:

- zmuszenia przedstawicieli rządu lub korpusu dyplomatycznego do zmiany poglądów politycznych,
- wywołania niezadowolenia społecznego z powodu braku możliwości zapewnienia przez państwo niezbędnych usług, takich jak np. dostarczenie energii elektrycznej czy łączności telefonicznej,
- pokazania społeczeństwu, że głównym celem akcji terrorystycznej nie są obywatele, a tylko ludzie związani ze strukturami władzy lub polityki,
- próba wywarcia na przedstawicielach korpusu dyplomatycznego wpływu lub wymuszenia na władzach wypuszczenia uwięzionych terrorystów czy członków ich organizacji,
- próba destabilizacji życia społeczno-politycznego w państwie poprzez uniemożliwienie działania osób odpowiedzialnych za władzę czy politykę – prezydent, premier, ministrowie, dyplomaci,

²⁴ Z. Ciekanowski, J. Nowicka, H. Wyrębek, *Bezpieczeństwo państwa w obliczu współczesnych zagrożeń*, wyd. UPH w Siedlcach, Siedlce 2016, s. 111.

²⁵ K. Jąłoszyński, *Działania militarne Izraela w walce z terroryzmem*, „Zeszyty Naukowe AON”, nr 2/35, 1999, s. 192.

- próba wymuszenia na władzach zmian w prowadzonej polityce, zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej²⁶,
- wywołanie strachu i paniki wśród ludności cywilnej,
- uzyskanie korzyści majątkowych,
- zdobycie rozgłosu,
- zemsta,
- uzyskanie efektu psychologicznego,
- inne²⁷.

Wymienione wyżej powody stanowią zaledwie luźną analizę przyczyn różnego typu ataków²⁸.

Wzmagające się i powtarzające akty terroru zmobilizowały większość państw demokratycznych do przeciwdziałania, a mianowicie poszczególne państwa w obrębie wewnętrznego prawodawstwa zmieniają ustawy, powołują do życia nowe organizacje i nowe instytucje. Jednak w dobie *nowego terroryzmu*, ponadpaństwowych powiązań w sieci, świat został zmuszony do współpracy. Szybka wymiana informacji pozwala ubiec terrorystów. Celowa jest jednocześnie współpraca w dziedzinie prawa, jak również wymiany nowoczesnych technologii. Toteż agencje rządowe wypracowują wspólne prawo dla wszystkich państw, które chcą się włączyć do walki z terroryzmem²⁹.

Polska jako kraj i osoby sprawujące kierownicze funkcje w państwie były do tej pory wolne od bezpośrednich zagrożeń związanych z terroryzmem. Nie oznacza to jednak, że będzie tak zawsze. Nikt tego nie jest w stanie zagwarantować. Na zagrożenia ze strony terrorystów Służba Ochrony Państwa musi być przygotowana w każdej chwili.

Zagrożenia wynikające z działalności obcych służb specjalnych

W Europie i na świecie coraz częściej mówi się o powrocie standardów *zimnej wojny*, a w szczególności w zakresie obejmującym aktywność służb specjalnych. Działalność poszczególnych służb specjalnych ma bezpośrednie znaczenie dla bezpieczeństwa całego kontynentu, bezpieczeństwa wewnętrznego poszczególnych państw i osób pod-

²⁶ K. Jalożyński, *Terroryzm jako źródło zagrożenia osób podlegających ochronie w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] P. Bogdalski, J. Cymerski, K. Jalożyński (red.), *Bezpieczeństwo osób podlegających ustawowo ochronie wobec zagrożeń XXI wieku*, Szczytno 2014, s. 150

²⁷ T. Goryca, P. Zaskórski, B. Zychowicz, *op. cit.*, s. 47.

²⁸ Ibidem, s. 47.

²⁹ Z. Ciekankowski, W. Załoga, A. Chrzęszcz, *Przyczyny działań terrorystycznych, wyzwania współczesnego terroryzmu a bezpieczeństwo państwa*, „Studia bezpieczeństwa narodowego WAT”, nr 12, 2017, s. 291.

legających obowiązkowej ochronie. Rywalizacja służb specjalnych poszczególnych krajów toczy się na wielu płaszczyznach m.in.: gospodarczej, ekonomicznej, militarnej, politycznej, technologicznej i innych.

Służby specjalne to ogólnie przyjęta nazwa instytucji, które prowadzą m.in. działania operacyjno-rozpoznawcze o charakterze niejawnym. Termin ten dotyczy wywiadu i kontrwywiadu, aczkolwiek nie jest zbyt często definiowany w literaturze przedmiotu. Cechą charakterystyczną ten termin jest to, że ustawodawstwa większości państw nie definiują precyzyjnie definicji *służb specjalnych*, a nawet starają się jej nie używać. Pomimo posługiwania się terminem *służby specjalne* w języku potocznym oraz używania go w terminologii fachowej, nie występuje on w języku prawnym, to jest w sformułowaniach aktów normatywnych³⁰.

Domeną służb specjalnych jest pozyskiwanie, przetwarzanie i ochrona informacji kluczowych dla zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego danego państwa. W państwach demokratycznych działania służb specjalnych mogą wymykać się czasami spod kontroli organów odpowiedzialnych za ich nadzorowanie. Służby specjalne prowadzą również operacje poza swoim krajem, łamiąc często miejscowe prawo. Służby specjalne państw niedemokratycznych stosują techniki niedozwolone przez prawo większości państw demokratycznych, takie jak szantaż, przekupstwo oraz nielegalny handel bronią, narkotykami, materiałami wybuchowymi³¹.

W skali państwa wywiad to jeden ze sposobów rozpoznania strategicznego, polegający na zbieraniu, przetwarzaniu i analizowaniu najważniejszych wiadomości politycznych, wojskowych i gospodarczych. Współcześnie, dzięki zdobyczom techniki, takim jak np. podsłuch satelitarny, działalność wywiadowczą można także prowadzić z terytorium własnego państwa³².

Rozwój sytuacji międzynarodowej może skutkować wzmożoną działalnością obcych służb specjalnych, szczególnie względem podmiotów państwowych. Tego typu działania były prowadzone (i nadal są prowadzone) przez służby specjalne Federacji Rosyjskiej m.in. w stosunku do państw Europy Środkowo-Wschodniej. Przyczyną wzmożonej aktywności służb rosyjskich była decyzja o rozszerzeniu NATO o państwa byłego Układu Warszawskiego, rozmieszczenia na terytorium Polski elementów systemu amerykańskiej obrony antyrakietowej, rozmieszczenia infrastruktury i zwiększenia obecności komponentów sił zbrojnych państw Sojuszu Północnoatlantyckiego na terytorium Polski.

³⁰ S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, wyd. AON, Warszawa 2002, s. 22-23.

³¹ Ibidem, s. 12-15.

³² Ł. Roman, G. Winogrodzki, *Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa państwa*, wyd. Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide Gasperi w Józefowie, Józefów 2016, s. 19.

Największym zagrożeniem jest bagatelizowanie działań obcych służb specjalnych. Sekrety polskiej polityki, dyplomacji, strategii militarnej, energetycznej, gospodarczej, finansowej, nowoczesne technologie i wiele innych interesują nie tylko największe światowe mocarstwa, ale również władze innych, mniejszych państw Europy i świata. Zdaniem wielu, działalność służb specjalnych można zaliczyć do najstarszych form aktywności społeczeństw na całym świecie. Naturalną reakcją na działania obcych służb specjalnych powinny być działania kontrwywiadowcze oraz działania ochronne. Wiedza, którą posiadają osoby pełniące najważniejsze funkcje w Rzeczypospolitej Polskiej i podlegające obowiązkowej ochronie Służby Ochrony Państwa, jest niezwykle istotna dla obrony polskiej racji stanu.

Zagrożenia związane z cyberterroryzmem

Ciągła dynamika zmian na arenie międzynarodowej, wojny informacyjne, działania hybrydowe zmuszają formacje ochronne na całym świecie do zmian w taktyce ochronnej VIP oraz do wypracowywania nowych i skutecznych form realizacji działań ochronnych. Jednym z najszybciej rozwijających się zagrożeń nie tylko dla bezpieczeństwa osób ochraniających ale dla całego państwa są zagrożenia związane z cyberterroryzmem. Rozwój nowoczesnych technologii we współczesnym świecie, w tym Internetu, stwarza olbrzymie możliwości ale może również determinować dużą ilość zagrożeń. Wirtualne zagrożenia mogą oddziaływać na osoby piastujące najważniejsze stanowiska w państwie, na całe instytucje (w tym Służbę Ochrony Państwa, a tym samym na całą strukturę bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej).

Rozważania na temat cyberterroryzmu należy rozpocząć od próby zdefiniowania tego pojęcia. Podobnie jak w przypadku definicji terroryzmu, nie jest to łatwe. Według niektórych pojęcia związane z cyberwojną zostały stworzone przez siły zbrojne jako wirtualnego pola walki. Cyberprzestrzeń, jako zjawisko tworzone przez człowieka, jest również trudne do precyzyjnego zdefiniowania. Określenie *cyberprzestrzeń*, użyte po raz pierwszy w 1984 roku przez Williama Gibsona (w powieści science fiction *Neuromancer*), weszło do powszechnego obiegu na początku lat dziewięćdziesiątych. Według G. Rattraya cyberprzestrzeń składa się z: sieci, systemów operacyjnych, sprzętu elektronicznego oraz standardów przesyłania³³.

Pojęcie cyberterroryzmu po raz pierwszy pojawiło się w raporcie o zagrożeniach komputerowych w Szwecji w 1979 roku. Raport ten obejmował:

³³ G.J. Rattray, *Wojna strategiczna w cyberprzestrzeni*, wyd. WNT, Warszawa 2004, s. 80.

wszelką działalność z użyciem komputerów, mającą na celu niszczenie systemów teleinformatycznych, systemów nadzoru i kontroli, programów, danych itp., a w konsekwencji zastraszanie rządów i społeczeństw, wywieranie presji psychologicznej, doprowadzenie do zagrożenia życia lub powstania znacznych strat materialnych³⁴.

Jednak powszechnie za twórcę pojęcia cyberterroryzmu uznawany jest jeden z pracowników służb wywiadowczych Stanów Zjednoczonych, Barry Collin. Użył on pojęcia cyberterrorizmu po raz pierwszy w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku dla określenia połączenia zjawisk czysto teoretycznych jak na tamte czasy – terroryzmu i cyberprzestrzeni. Połączenie aspektu cybernetycznego i konwencjonalnego definiuje cyberterroryzm jako:

zdeteterminowane i świadome użycie środków walki informacyjnej przez aktorów niepaństwowych lub grupy sponsorowane przez państwa, motywowane politycznie, społecznie, ekonomicznie lub religijnie, w celu zastraszania, wzbudzania niepokoju i paniki wśród atakowanej ludności oraz doprowadzenia do zniszczenia wojskowych i cywilnych celów³⁵.

Profesor Piotr Sienkiewicz twierdzi, że:

cyberterroryzm w wąskim znaczeniu – to działalność terrorystyczna w systemach teleinformatycznych, ukierunkowana na zniszczenie lub modyfikację danych w tych systemach, skutkująca ofiarami śmiertelnymi lub zniszczeniem mienia w znacznych rozmiarach (zazwyczaj celem jest jedno i drugie). W szerszym znaczeniu – jest to wszelka działalność terrorystyczna związana z cyberprzestrzenią (systemami teleinformatycznymi), włączając w to fizyczne ataki na systemy oraz aktywność propagandową. Działalność taka może na przykład przyczynić się do pozyskiwania informacji przydatnych do realizacji bardziej klasycznych akcji terrorystycznych, na przykład zamachów bombowych³⁶.

Zgodnie z przyjętą polityką ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 czerwca 2013 r. w ramach takiej instytucji jak Służba Ochrony Państwa powinien funkcjonować pełnomocnik ds. bezpieczeństwa cyberprzestrzeni. Jego zadania winny obejmować przede wszystkim:

- 1) realizację obowiązków wynikających z przepisów aktów prawnych właściwych dla zapewnienia bezpieczeństwa cyberprzestrzeni;

³⁴ P. Sienkiewicz, *Bezpieczeństwo i wolność w globalnym społeczeństwie informacyjnym*, [w:] A. Siwik (red.), *Od społeczeństwa industrialnego do społeczeństwa informacyjnego: Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Leśławowi H. Haberowi w 40-lecie pracy naukowej i dydaktycznej*, Kraków 2007, s. 303.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem, s. 305.

- 2) opracowanie i wdrożenie procedur reagowania na incydenty komputerowe, które będą obowiązywały w organizacji;
- 3) identyfikowanie i prowadzenie cyklicznych analiz ryzyka;
- 4) przygotowanie planów awaryjnych i ich testowanie;
- 5) opracowanie procedur zapewniających informowanie właściwych zespołów CERT (ang. *Computer Emergency Response Team* – zespół powołany do reakcji na zdarzenia naruszające bezpieczeństwo w sieci Internet) o:
 - a) wystąpieniu incydentów komputerowych,
 - b) zmianie lokalizacji jednostki organizacyjnej, danych kontaktowych itp.³⁷

Dokument nie wskazuje miejsca usytuowania pełnomocnika ds. bezpieczeństwa cyberprzestrzeni w strukturze jednostki organizacyjnej. Rola pełnomocnika powinna być przypisana osobie, która będzie odpowiedzialna za realizację całego procesu bezpieczeństwa teleinformatycznego w danej jednostce organizacyjnej.

Współczesne myślenie o bezpieczeństwie najważniejszych osób w państwie musi obejmować analizy systemowe zjawiska cyberterroryzmu oraz związanych z nim zagrożeń, a także szans bezpieczeństwa osób piastujących stanowiska kierownicze w Rzeczypospolitej Polskiej. Bezpieczeństwo osób podlegających obowiązkowej ochronie Służby Ochrony Państwa jest elementem bezpieczeństwa narodowego.

W okresie rozwoju zjawiska cyberterroryzmu, zapewnienie bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni związanej z osobami ochranianymi przez Służbę Ochrony Państwa to niezwykle ważne, ale i zarazem trudne, i bardzo złożone przedsięwzięcie. Wymaga stosowania nowoczesnych rozwiązań oraz technologii, które będą w stanie skutecznie przeciwdziałać temu zjawisku.

Zagrożenia związane z mobilnymi platformami bezzałogowymi

Analizując tematykę związaną z zagrożeniami dwóch pierwszych dekad XXI wieku dla osób ochranianych przez Służbę Ochrony Państwa, nie sposób pominąć zagadnień związanych z rozwojem technologicznym oraz metod i środków używanych przez zamachowców. Postęp związany z robotyzacją i cyfryzacją otaczającego nas świata doprowadził do powstania i ewolucji nowych, specjalistycznych środków walki. Powstały zdalnie sterowane roboty (urządzenia, maszyny) mogące operować w każdym środowisku (wodnym, powietrznym i lądowym)³⁸. Z biegiem lat dostęp do tego typu

³⁷ *Polityka ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Warszawa 2013, s. 13.

³⁸ https://pl.wikipedia.org/wiki/Bezza%C5%82ogowy_statek_powietrzny (16.08.2018 r.).

urządzeń stał się powszechny dla każdego. Z roku na rok obserwuje się rosnącą popularność bezzalogowych platform mobilnych. Również ceny tego typu urządzeń z roku na rok są coraz niższe. Mobilne platformy bezzalogowe znalazły zastosowanie w wielu dziedzinach życia codziennego. Na początku, stosowanie technologii bezzalogowych platform mobilnych było możliwe dzięki wykorzystaniu komputerów przystosowanych do działań militarnych. Dziś już nikogo nie dziwi fakt używania bezzalogowych platform mobilnych przez różnego rodzaju służby porządkowe czy ratownicze. Mobilne platformy bezzalogowe z powodzeniem wykorzystuje Straż Graniczna do patrolowania granic Rzeczypospolitej Polskiej oraz zewnętrznych granic Unii Europejskiej.

Dziś nie stanowi już problemu zakup profesjonalnych elementów, przy pomocy których większość ludzi jest w stanie zbudować maszynę posiadającą spore możliwości. Można nią sterować przy pomocy tabletu czy smartfonu. Może zostać wyposażona w GPS, stabilizator lotu, rejestrować obrazy lub posiadać system pozwalający na zaprogramowanie całej trasy lotu. Można taką maszynę wyposażyć w baterię o dużej pojemności, radio o dużej mocy i sterować tego typu platformą na odległość nawet 50 km i osiągnąć pułap kilku tysięcy metrów³⁹.

Największą zaletą mobilnych platform bezzalogowych jest niewielkie ryzyko utraty życia i zdrowia ludzi, którzy nimi sterują. Zastępują pracę wykonywaną przez ludzi w warunkach niekomfortowych i niebezpiecznych. W szczególności mogą być wykorzystywane w rejonach konfliktów zbrojnych, w akcjach ratunkowych, poszukiwawczych czy misjach rozpoznawczych, ochronie dużych obiektów i monitoringu konkretnego obszaru.

Zainteresowanie bezzalogowymi platformami mobilnymi wykazują także osoby, które mogą je wykorzystać do przeprowadzenia zamachu na ważny obiekt czy konkretną osobę. Przeprowadzenie ataku na osobę ochraniającą przy pomocy mobilnej platformy bezzalogowej byłoby odwzorowaniem operacji typu *targeted killings* (zabijanie celowane), przeprowadzanych z użyciem dronów wojskowych. Od czasów, kiedy tego typu operacje stały się standardowymi działaniami militarnymi i misja operatora nie wiąże się z zagrożeniem jego życia i zdrowia, realizacja działań ochronnych stała się wyzwaniem dla formacji ochronnych na całym świecie. Pojawienie się bezzalogowej platformy mobilnej, jej niewielkie z reguły gabaryty, szybkość poruszania się jest nie tylko elementem zaskoczenia dla zespołu ochronnego, ale stanowi zagrożenie trudne do zneutralizowania przez członków takiego zespołu, niewyposażonego w odpowiedni rodzaj amunicji lub inny sprzęt do tego przeznaczony⁴⁰.

³⁹ J. Winiecki, *Brzęczenie przyszłości*, „Polityka”, nr 2937, 2013, s. 42-44.

⁴⁰ R. Częścik, *Bezzalogowe (nie)bezpieczeństwo(?)*, [w:] P. Bogdalski, J. Cymerski, K. Jąłoszyński (red.), *Bezpieczeństwo osób podlegających ustawowo ochronie wobec zagrożeń XXI wieku*, Szczepno 2014, s. 168.

Z punktu widzenia taktyki potencjalnego zamachu na osobę ochranianą z wykorzystaniem bezzałogowej platformy mobilnej można wyróżnić kilka podstawowych zagrożeń:

- inwigilacja osoby ochranianej, jej otoczenia, obiektów oraz taktyki działania zespołu ochronnego,
- wykorzystanie bezzałogowej platformy mobilnej do przenoszenia ładunku wybuchowego,
- wykorzystanie bezzałogowej platformy mobilnej do transportowania i używania broni palnej,
- wykorzystanie bezzałogowej platformy mobilnej jako narzędzia zamachu,
- przejście kontroli nad bezzałogową platformą mobilną użytkowaną przez formację ochronne lub inne służby,
- zmuszenie operatora bezzałogowej platformy mobilnej przez osoby trzecie do wykonywania określonych czynności przy jej użyciu.

Przykładem wykorzystania bezzałogowych platform mobilnych jako narzędzia do przeprowadzenia zamachu może być nieudany zamach na prezydenta Wenezueli Nicolasa Maduro, który miał miejsce 5 sierpnia 2018 roku w Curacao. W trakcie trwania uroczystości związanych z 81. rocznicą powołania gwardii narodowej kraju dwie maszyny wyposażone w ładunki wybuchowe próbowano skierować w pobliże pary prezydenckiej. Jedną z maszyn udało się wytrącić z kursu i zmusić do zderzenia z budynkiem, a druga maszyna eksplodowała nad parą prezydencką⁴¹.

Rozwój nowoczesnych technologii związanych z bezzałogowymi platformami mobilnymi determinuje formacje ochronne takie jak Służba Ochrony Państwa do zwerifikowania dotychczasowej wiedzy na temat bezpieczeństwa ochranianych osób i obiektów o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa państwa. Skłania także do refleksji nad zagrożeniami płynącymi z łatwego dostępu do tego typu urządzeń oraz możliwości ich wykorzystania.

Wymusza również dostosowanie i modyfikację aktualnych przepisów prawnych **dotyczących użytkowania** bezzałogowych platform mobilnych na obszarach, w których znajdują się obiekty i osoby ochraniane przez Służbę Ochrony Państwa. Nie podlega wątpliwości fakt, że w związku z rosnącym zagrożeniem związanym z bezzałogowymi platformami mobilnymi, także taktyka i realizacja działań ochronnych Służby Ochrony Państwa powinny być poddane analizie i modyfikacji.

⁴¹ B. Grygiel, *Zamach na prezydenta z użyciem dronów. "Dla terrorystów najważniejszy jest teatr"*, <https://www.focus.pl/artykul/zamach-na-prezydenta-z-uzyciem-dronow-eskper-ds-terroryzmu-musimy-sie-z-tym-liczyć-180806113604> (15.08.2018 r.).

Zakończenie

Polityka prowadzona przez instytucje takie jak Służba Ochrony Państwa, mająca na celu zapewnienie bezpieczeństwa najważniejszych osób w państwie, jest odpowiedzią na zmieniającą się rzeczywistość. Kryteria doboru metod i środków służących do zapewnienia bezpieczeństwa osób objętych ochroną uzależnione są od sposobu postrzegania pojawiających się zagrożeń przez służby i instytucje do tego powołane.

Obecnie przeciwdziałanie zjawisku terroryzmu stanowi jedno z największych wyzwań początku XXI wieku w obszarze bezpieczeństwa nie tylko Polski, ale i całego świata. Zmienna natura wszelkiego rodzaju zagrożeń związanych z terroryzmem sprawia, iż minimalizowanie możliwości przeprowadzenia ataku przez organizacje terrorystyczne stało się dużym wyzwaniem dla formacji ochronnych na całym świecie. Nie ulega wątpliwości fakt, że poszukiwanie nowych i skutecznych rozwiązań zapewnienia bezpieczeństwa osobom ochranianym przez Służbę Ochrony Państwa może zminimalizować skutki zagrożeń terrorystycznych.

Każde państwo na świecie dysponuje formacją, której zdaniem jest m.in. zapewnić bezpieczeństwo osobom zajmującym najważniejsze stanowiska kierownicze w kraju. Idea funkcjonowania takich formacji nie ma, wbrew większości opinii, nic wspólnego z tzw. przywilejami władzy, o których często się pisze i mówi w różnego rodzaju środkach masowego przekazu. Objęcie ochroną określonej grupy osób nie jest ani ich przywilejem, ani prawem. Wynika to bardziej z obowiązku wobec państwa i obywateli. Obowiązek ten trafnie ujął w jednym z wywiadów prezydent Stanów Zjednoczonych, Bill Clinton, odpowiadając na pytanie o konieczność ochrony. Powiedział, że jako prezydent wybrany na to stanowisko przez obywateli: *Jesteś winien krajowi pozostać przy życiu*. Osoby obejmujące ważne stanowiska państwowe, biorąc na siebie dużą odpowiedzialność za kierowanie krajem i dbanie o bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa, ale również i bezpieczeństwo obywateli, sami zobowiązani są poddać się wymogom bezpieczeństwa⁴².

Dużym wyzwaniem dla Służby Ochrony Państwa – obok zagrożeń terrorystycznych – są zagrożenia związane z mobilnymi platformami bezzalogowymi (dronami). Dynamicznie postępująca cyfryzacja i robotyzacja otaczającego nas świata skłania do refleksji nad bezpieczeństwem osób podlegającym ustawowej ochronie Służby Ochrony Państwa. Przy okazji rozważań nad zagrożeniami związanymi z mobilnymi platformami bezzalogowymi nie sposób pominąć kwestii ochrony prywatności osób

⁴² T. Goryca, op. cit., s. 173.

ochronianych. Regulacje prawne z tym związane powinny być poddawane regularnym dyskusjom, debatom i zmianom.

Niezwyczajnie ważnym elementem w sferze wykorzystania mobilnych platform bezzałogowych stały się: niskie koszty produkcji oraz komercjalizacja rozwiązań oddzielająca je od komponentów militarnych. Sektor technologii bezzałogowych dąży do miniaturyzacji i zwiększenia możliwości, co w przyszłości może skutkować zwiększeniem zagrożenia dla osób i obiektów o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa Rzeczypospolitej oraz osób podlegających ochronie Służby Ochrony Państwa.

Dla Służby Ochrony Państwa, jako instytucji odpowiedzialnej za bezpieczeństwo najważniejszych osób w państwie oraz obiektów o kluczowym znaczeniu, pożądanym jest rozwój współpracy na arenie krajowej z innymi służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej oraz rozwój współpracy na arenie międzynarodowej.

Kwestie poruszone w tym artykule nie wyczerpują tematu wszystkich zagrożeń bezpieczeństwa u progu XXI wieku. Mogą być wprowadzeniem do szerokiej problematyki bezpieczeństwa i stanowić punkt wyjścia do kolejnych analiz i rozważań w tym zakresie, a w szczególności m.in. zapewnienia ciągłości informacji na rzecz organów w warunkach zagrożeń i kryzysów, co wiąże się z ewaluacją poziomu zagrożeń i diagnozą możliwości przeciwdziałania tych organów.

Bibliografia

- Bartnik M., *Rola służb specjalnych w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, [w:] W. Lis (red.), *Bezpieczeństwo państwa*, Lublin 2014.
- Ciekanowski Z., Nowicka J., Wyrębek H., *Bezpieczeństwo państwa w obliczu współczesnych zagrożeń*, wyd. Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach, Siedlce 2016.
- Ciekanowski Z., Zaloga W., Chrząszcz A., *Przyczyny działań terrorystycznych, wyzwania współczesnego terroryzmu a bezpieczeństwo państwa*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego WAT”, nr 12, 2017.
- Cymerski J., *Polskie formacje ochronne na przestrzeni lat 1924-2014*, [w:] P. Bogdalski, J. Cymerski, K. Jąłoszyński (red.), *Bezpieczeństwo osób podlegających ustawowo ochronie wobec zagrożeń XXI wieku*, Szczytno 2014.
- Czerniawski E.J., *Z mojej służby w Behwederze*, „Zeszyty Historyczne”, nr 256 (33), 1975.
- Częścik R., *Bezzałogowe (nie)bezpieczeństwo(?)*, [w:] P. Bogdalski, J. Cymerski, K. Jąłoszyński (red.), *Bezpieczeństwo osób podlegających ustawowo ochronie wobec zagrożeń XXI wieku*, Szczytno 2014.
- Gnat-Wieteska Z., *Szwadrony Przyboczne i Szwadron Reprezentacyjny Wojska Polskiego w latach 1919-1948*, wyd. Ajaks, Pruszków 1992.

- Goryca T., Zaskórski P., Zychowicz B., *Terroryzm jako źródło zagrożenia bezpieczeństwa osobowego VIP*, [w:] P. Szymczyk, K. Maciąg (red.), *Analiza wybranych zagrożeń i problemów z zakresu bezpieczeństwa*, Lublin 2018.
- Goryca T., *Rys historyczny i ewolucja polskich formacji ochronnych w latach 1918-2018*, [w:] K. Łukomiał (red.), *Polska Niepodległa 1918-2018*, Łódź 2018.
- Grygiel B., *Zamach na prezydenta z użyciem dronów. "Dla terrorystów najważniejszy jest teatr"* <https://www.focus.pl/artykul/zamach-na-prezydenta-z-uzyciem-dronow-eskper-ds-terroryzmu-musimy-sie-z-tym-liczyc-180806113604> (15.08.2018).
- https://pl.wikipedia.org/wiki/Bezza%C5%82ogowy_statek_powietrzny (16.08.2018).
- https://pl.wikipedia.org/wiki/Zab%C3%B3jstwa_polityczne_w_Libanie (15.08.2018).
- <https://www.mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/16386,Powstanie-Sluzba-Ochrony-Panstwa.html> (15.10.2018).
- <https://www.sop.gov.pl/pl/o-sluzbie/historia/historia-sop/201,Historia.html/> (15.10.2018).
- Jaloszynski K., *Działania militarne Izraela w walce z terroryzmem*, „Zeszyty Naukowe Akademii Obrony Narodowej”, nr 2/35, 1999.
- Jaloszynski K., *Terroryzm jako źródło zagrożenia bezpieczeństwa osób podlegających ochronie w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] P. Bogdalski, J. Cymerski, K. Jaloszynski (red.), *Bezpieczeństwo osób podlegających ustawowo ochronie wobec zagrożeń XXI wieku*, Szczepiń 2014.
- Kaczynski J., *Biuro Ochrony Rządu wobec współczesnych zagrożeń*, wyd. CB, Warszawa 2013.
- Nowacki G., *Zjawisko terroryzmu w XXI wieku*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego WAT”, nr 5, 2014.
- Polityka ochrony cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.
- Radzik T., *SOP zastąpi BOR. Wiemy, ile zarabiać będą funkcjonariusze nowych służb*, <https://www.se.pl/wiadomosci/polityka/sop-zastapi-bor-wiemy-ile-zarabiac-beda-funkcjonariusze-nowych-sluzb-aa-apqS-TN4T-DrY6.html/> (15.10.2018).
- Rattray G., *Wojna strategiczna w cyberprzestrzeni*, wyd. WNT, Warszawa 2004.
- Roman Ł., Winogrodzki G., *Służby specjalne w systemie bezpieczeństwa państwa*, wyd. Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide Gasperi w Józefowie, Warszawa 2002.
- Sienkiewicz P., *Bezpieczeństwo i wolność w globalnym społeczeństwie informacyjnym*, [w:] A. Siwik (red.), *Od społeczeństwa industrialnego do społeczeństwa informacyjnego: Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Lesławowi H. Haberowi w 40-lecie pracy naukowej i dydaktycznej*, Kraków 2007.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 2018.0.762).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. 2018, poz. 138).
- Winiecki J., *Brzęczenie przyszłości*, „Polityka”, nr 2937, 2013.
- Zalewski S., *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, wyd. Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2002.
- Zubrzycki W., *Polska w obliczu zagrożeń terrorystycznych*, [w:] T. Jemiolo K. Rajchel (red.), *Bezpieczeństwo narodowe i zarządzanie kryzysowe w Polsce w XXI wieku – wyzwania i dylematy*, Warszawa 2008.

System ochrony ludności cywilnej w Polsce

Civil protection system in Poland

Abstrakt: W artykule zaprezentowano pojęcie ochrony ludności cywilnej oraz rozważono związane z nim dylematy definicyjne. Następnie przedstawiono definicję i zadania systemu ochrony ludności, z wyodrębnieniem zadań głównych i szczegółowych. Zaprezentowano wykaz działań, jakie powinny zostać osiągnięte przez sprawnie działający system, a także wykaz wskazówek, którymi należy się kierować, organizując system ochrony ludności. Następnie scharakteryzowano system ochrony ludności jako część systemu bezpieczeństwa narodowego, identyfikując tym samym podsystem kierowania i podsystemy wykonawcze.

Słowa kluczowe: ochrona ludności, system ochrony ludności, system bezpieczeństwa narodowego, zadania systemu ochrony ludności

Abstract: The paper presents the concept of protection of civilians and considered the definitional dilemmas associated with this concept. Next, the definition and tasks of the civil protection system with the identification of main and detailed tasks were presented. A list of actions that should be achieved by a well-functioning system, as well as a list of guidelines that should be guided by organizing the civil protection system was presented. Subsequently, the civil protection system was characterized as part of the national security system, thus identifying the management subsystem and the executive subsystems.

Keywords: civil protection, civil protection system, national security system, tasks of the civil protection system

Wprowadzenie

Właściwa realizacja ochrony ludności zasadniczo wpływa na bezpieczeństwo ludzi, a konkretniej daje im szansę przetrwania w sytuacji zagrożenia. Z obecnie realizowaną ochroną ludności wiąże się jednak kilka kluczowych problemów. Po pierwsze brakuje odpowiednich regulacji prawnych poświęconych temu zagadnieniu. Zauważył to m.in. Bogdan Michailiuk: „Największym problemem w zakresie organizacji systemu

ochrony ludności w Polsce pozostaje brak kompleksowych uregulowań prawnych”¹. Obecnie procedowany jest projekt ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej. Jest to projekt z 2016 roku. Podkreślić należy, że przed wskazanym czasem również trwały prace nad projektem ustawy regulującej te kwestie, jednak jej założenia uległy zmianie po rekonstrukcji rządu. Po drugie, w zakresie ochrony ludności istnieją problemy związane z brakiem odpowiedniej ilości środków finansowych, które należałoby przeznaczyć na realizację przewidywanych zadań.

Rozwiązanie powyższych problemów poprawi funkcjonowanie systemu ochrony ludności w Polsce, którego sprawne działanie jest gwarancją bezpieczeństwa obywateli. Zagwarantowanie bezpieczeństwa cywilom jest podstawową funkcją, jaką powinno realizować państwo. Wszelkie działania powinny być zatem nakierowane na ochronę ludności przed znanymi i ewentualnymi zagrożeniami.

System ochrony ludności jest bardzo złożony. W jego ramach współpracuje szereg różnych podmiotów, które powinny współdziałać celem osiągnięcia efektu synergii. Podmioty powinny wykorzystywać szanse i redukować pojawiające się ryzyka. Do najważniejszych podmiotów zaliczyć można: wymiar sprawiedliwości, służby specjalne, służby, straże i inspekcje wyspecjalizowane w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego; służby ratownictwa i ochrony ludności, elementy zarządzania kryzysowego; służby graniczne oraz inne instytucje².

Pojęcie ochrony ludności cywilnej

Pochodzenie leksykalne i dylematy definicyjne związane z pojęciem ochrony ludności bardzo dobrze zaprezentowane zostały przez Krzysztofa Zielińskiego w książce *Ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe*. Na początku rozważań autor przedstawił ogólną definicję ochrony, którą określił jako działanie polegające na zabezpieczeniu, opiece, osłonie przed zniszczeniem, szkodą, skrzywdzeniem, niebezpieczeństwem; to co ochrania, osłania, daje schronienie, czyli obiekty budowle, schrony, ukrycia, urządzenia techniczne, prawo lub tego, który ochrania – strażnika, straż, służbę ochronną³.

Jest to bardzo ogólna definicja, obejmująca swoim zakresem zarówno pewne kategorie działań, które zaliczane są do ochrony, jak i przedmioty, i podmioty świad-

¹ B. Michailiuk, *Ochrona ludności. Wybrane obszary*, wyd. Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2017, s. 55.

² R. Kalinowski, *Wprowadzenie* [w:] R. Kalinowski, P. Szmitkowski, S. Zakrzewska (red.), *Ochrona ludności w wymiarze wieloaspektowym*, Siedlce 2015, s. 5.

³ K. Zieliński, *Ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe*, wyd. Difin, Warszawa 2017, s. 105.

czące ochronę. Pojęcie ludności definiowane jest zaś jako ogół mieszkańców określonego terytorium, na przykład ludność państwa lub ludność świata. W praktyce ochrony ludności chodzi jednak nie tylko, choć głównie, o samych ludzi (ich życie i zdrowie), lecz także o dobra, w tym kulturalne, które są niezbędne do ich funkcjonowania, i środowisko, w którym mają mieć zapewnione bezpieczne warunki bytowania⁴.

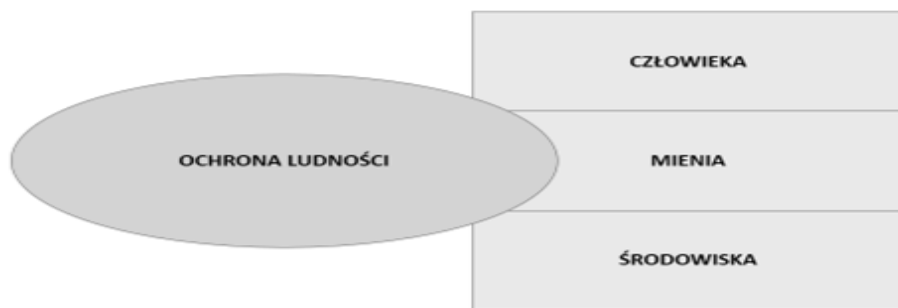
Bardzo ważne jest podkreślenie, że ochrona ludności nie obejmuje tylko i wyłącznie życia i zdrowia obywateli, ale jest pojęciem znacznie szerszym, obejmującym obszary, z którymi człowiek jest związany, takie jak środowisko i dobra. Ujęcie w zaprezentowanej definicji poza człowiekiem również wskazanych obszarów wydaje się być zasadne z uwagi na fakt, iż często ochrona tych obszarów warunkuje ochronę samego człowieka. Nie da się zagwarantować bezpieczeństwa ludziom w niebezpiecznym (nieprzyjającym) środowisku. To samo dotyczy dóbr, bez zagwarantowania dostępu do dóbr niezbędnych do przetrwania bezpieczeństwo człowieka zostanie zagrożone. Zresztą bardzo podobnie do kwestii definicyjnych w tym zakresie podchodzi kolejny autor, Bogdan Michailiuk, który w książce *Ochrona ludności. Wybrane problemy* prezentuje pojęcie i istotę ochrony ludności. Autor wskazuje na występowanie w definicji ochrony ludności trzech elementów (rys. 1), podkreśla, że ochrona ludności polega

(...) na ochronie osób cywilnych i obejmuje swym zasięgiem działania podejmowane przez podmioty administracji publicznej oraz podmioty indywidualne, mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa życia i zdrowia osób, ich mienia oraz otoczenia. Strategicznym celem ochrony cywili pozostaje utrzymanie możliwych do przetrwania warunków środowiskowych, pomocy socjalnej i psychologicznej osobom poszkodowanym, osłony prawnej oraz ich przygotowania w aspekcie edukacyjnym i sprawnościowym do radzenia sobie w obliczu katastrof, klęsk żywiołowych i konfliktów zbrojnych, a także bezpośrednio po nich⁵.

Ochrona ludności nie obejmuje tylko i wyłącznie działań podejmowanych przez podmioty zewnętrzne. To również działania podejmowane przez samą ludność. W związku z tym kluczowa jest odpowiednio realizowana edukacja, która dostarczy wiedzy o sposobach najlepszego postępowania.

⁴ Ibidem, s. 105-106.

⁵ B. Michailiuk, op. cit., s. 56.



Źródło: B. Michailiuk, *Ochrona ludności. Wybrane obszary*, Warszawa 2017, s. 55.

Rysunek 1. Ochrona ludności – obszary

Ochrona ludności zorganizowana została celem zagwarantowania bezpieczeństwa ludności cywilnej, ponieważ ta ludność jest najbardziej narażona na wszelkie niebezpieczeństwa. Zakłada się również, że ludność cywilna jest gorzej przygotowana do sytuacji kryzysowych, aniżeli armia. Przed I wojną światową stosunek liczby poległych żołnierzy do ludności cywilnej wynosił 10:1, co oznacza, że w efekcie prowadzonych działań wojennych na dziesięciu żołnierzy ginęła jedna osoba cywilna. Współcześnie szacuje się, że stosunek ten zmieni się na 1:2, oznacza to, że na jednego żołnierza ginąć będą dwie osoby cywilne⁶. Ponadto zauważa się, że w trakcie konfliktów zbrojnych osoby cywilne również są najbardziej poszkodowaną grupą, gdyż stanowią 90% wszystkich śmiertelnych ofiar. W ciągu roku w wyniku bezpośrednich ataków umierają średnio 52 tysiące ludzi, a kolejne 200 tysięcy ginie z powodu pośrednich skutków walk. Podczas jednego z najbardziej brutalnych konfliktów ostatnich dekad – w Demokratycznej Republice Konga – w latach 1998-2002 zginęło łącznie 3,3 mln osób⁷. Zatem rozpatrując pojęcie ochrony ludności, należy mieć na uwadze fakt, iż odnosi się ona właśnie do ludności cywilnej.

W literaturze przedstawionych jest bardzo dużo różnych definicji ochrony ludności, przykładowo można ją zdefiniować jako

jedną z zasadniczych misji realizowanych w ramach bezpieczeństwa narodowego przez organy administracji publicznej, inne organy i instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, organizacje pozarządowe oraz poszczególnych obywateli, a w uzasadnionych przypadkach także przez siły zbrojne, polegającą na realizacji szeregu działań zapobiegawczych, przygotowawczych, interwencyjnych oraz przywracających

⁶ F. Krynojewski, *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. Difin, Warszawa 2012, s. 9-10.

⁷ J. Dobrowolska-Polak, *Ludzie w cieniu wojny. Ludność cywilna podczas współczesnych konfliktów zbrojnych*, wyd. Instytut Zachodni, Poznań 2011, s. 9.

stan normalny, mających na celu ochronę życia i zdrowia osób oraz cennego mienia, dóbr dziedzictwa kulturowego i środowiska w zakresie niezbędnym do przeżycia, a także na udzieleniu pomocy humanitarnej i prawnej w czasie katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i okupacji oraz bezpośrednio po nich⁸.

Ochronę ludności można również przedstawić jako:

kompleks interdyscyplinarnych przedsięwzięć, realizowanych przy wysiłku wszystkich podmiotów prawa państwowego, mających na celu ochronę życia, zdrowia oraz dóbr i środowiska przed niebezpieczeństwami spowodowanymi działaniem sił natury lub działalnością człowieka, przeciwcyczenia ich następstw, a także zapewnienie warunków koniecznych do przetrwania⁹.

W drugiej definicji podkreślono, że na ochronę ludności składają się zbiorowe wysiłki. Ich rezultatem ma być nowa wiedza, która zawierać będzie podejście odmienne do rozwiązywanych problemów od dotychczas stosowanego. Działania realizowane w ramach ochrony ludności nakierowane są na zagwarantowanie bezpieczeństwa cywilom, ich mieniu i środowisku, które na nich oddziałuje. Ponadto wszelkie działania realizowane w ramach systemu ochrony ludności powinny przeciwstawiać się różnym rodzajom zagrożeń, nie tylko tym będącym konsekwencją działania człowieka.

Definicja i zadania systemu ochrony ludności

System można określić jako skoordynowany układ elementów, zbiór, tworzący pewną całość uwarunkowaną stałym uporządkowaniem jego części; uporządkowany zbiór twierdzeń, poglądów, tworzący jakąś teorię; zasady organizacji czegoś, ogół przepisów, reguł obowiązujących, według których coś jest wykonane, także forma ustroju państwowego; określony sposób, metoda postępowania, wykonywanie jakiejś czynności¹⁰.

Bazując na tej ogólnej definicji systemu można stwierdzić, że system ochrony ludności: stanowi układ organów zarządzających wraz z zachodzącymi pomiędzy nimi powiązaniami informacyjnymi oraz sposobów działania regulujących zasady jego funkcjonowania w celu reagowania na wypadek sytuacji zagrażających bezpieczeństwu ludności cywilnej, jej otoczeniu i środowisku. SOL funkcjonuje w bardzo dynamicznym

⁸ W. Kitler, A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, wyd. Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010, s. 67-68.

⁹ A. Skrabacz, *Ochrona ludności* [w:] R. Jakubczak, A. Skrabacz, K. Gąsiorek (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa Polski w XXI wieku*, Warszawa 2008, s. 312.

¹⁰ *Słownik języka polskiego*, t. III, Warszawa 1978, s. 387.

środowisku współczesnych zagrożeń i stanowi obszar cementujący wysiłki licznych podmiotów i instytucji w celu osiągnięcia efektu synergii i integracji zasobów, co z kolei ma pomóc w możliwie najbardziej efektywny sposób reagować na potencjalne i realne niebezpieczeństwa oraz minimalizować skutki ich wystąpienia¹¹.

W systemie ochrony ludności wyróżniono grupę podmiotów zarządzających oraz występujące pomiędzy nimi powiązania informacyjne i przyjęte sposoby działania. Odpowiednio przechowywana i przekazywana informacja powinna wpłynąć na utrzymanie porządku. Ponadto sprawdzona, przekazana w odpowiednim czasie i odpowiedniemu podmiotowi informacja znacząco wpływa na usprawnienie procesu komunikowania, który przekłada się na proces decyzyjny. W systemie ochrony ludności kluczowe znaczenie ma również odpowiedni sposób działania. Najlepszym rozwiązaniem zatem jest wdrożenie sprawdzonych sposobów postępowania, które nie powodowały problemów w przeszłości. W związku z tym, że system ochrony ludności funkcjonuje w zmiennym otoczeniu, musi charakteryzować się dużą elastycznością i powinien na bieżąco dostosowywać się do zachodzących zmian.

System ochrony ludności przeznaczony jest do realizacji czterech głównych zadań (tab. 1). W pierwszej kolejności mają one na celu nie dopuścić do wystąpienia zagrożeń, a jeżeli nie da się tego osiągnąć, powinny wpłynąć na zminimalizowanie negatywnych skutków. Minimalizacja skutków możliwa jest poprzez odpowiednie przygotowanie się na zagrożenie, które ma wystąpić. Zatem kluczowe jest zebranie szeregu informacji charakteryzujących zagrożenie i elementy z którymi jest powiązane. Odpowiednie przygotowanie powinno posłużyć podjęciu właściwych reakcji w sytuacji wystąpienia zagrożenia. Po jego zażegnaniu niezbędne jest zaś podjęcie działań pozwalających odbudować to, co zostało zniszczone, w sposób racjonalny. Oznacza to, że należy nie tylko powrócić do stanu sprzed zagrożenia, ale polepszyć ten stan w taki sposób, że uniknie się lub zminimalizuje ryzyko narażenia na wystąpienie zagrożenia w przyszłości.

Przedstawione w tabeli 1 zadania główne są bardzo podobne do faz realizowanych w ramach zarządzania kryzysowego, które są następujące:

- zapobieganie,
- przygotowanie,
- reagowanie,
- usuwanie skutków i odtwarzanie zasobów (odbudowa)¹².

¹¹ B. Michailiuk, op. cit., s. 74-75.

¹² *Ustawa o zarządzaniu kryzysowym*, art. 2.

Tabela 1. Zadania systemu ochrony ludności

Zadanie główne	Zadania szczegółowe
1. Zapobieganie zagrożeniom i minimalizacja potencjalnych strat	– prace legislacyjne i badania naukowe; – analiza zagrożeń (przyczyn, charakteru i skutków); – analiza społeczno-ekonomicznych implikacji zagrożeń, planowanie operacyjne; – tworzenie rezerw i zapasów; – budżetowanie i organizowanie; – realizacja budowli i systemów zabezpieczających; – przygotowanie służb ochrony ludności i powszechna edukacja społeczeństwa; – racjonalne zagospodarowanie przestrzenne; – egzekwowanie przestrzegania przepisów ochronnych.
2. Przygotowanie się na sytuacje trudne	– weryfikacja planów operacyjnych; – ćwiczenia i treningi zgrywające; – doraźne szkolenia ludności; – odtwarzanie rezerw i zapasów; – organizowanie stanowisk kierowania; – alarmowanie i powiadamianie.
3. Reagowanie na zagrożenia	– organizowanie ośrodków kierowania i koordynacji; – mobilizowanie służb ratowniczych i ochotników; – informowanie władz, środków masowego przekazu i społeczeństwa; – ratownictwo i ewakuacja; – udzielanie wszelkiego rodzaju pomocy poszkodowanym; – zapewnienie porządku w strefach zagrożenia (klęski); – wsparcie przez siły zbrojne; – samoobrona (samoochrona) powszechna.
4. Odbudowa racjonalna i bardziej odporna na zagrożenia	– odbudowa krótkoterminowa (przywrócenie niezbędnych standardów życia); – odbudowa długoterminowa (do kompletnej odbudowy całego obszaru objętego klęską); – wykrywanie i badanie przyczyn zagrożeń; – analiza skutków zjawisk niebezpiecznych i katastrof; – doskonalenie celów i metod prognozowania.

Źródło: B. Michailiuk, *Ochrona ludności. Wybrane obszary*, Warszawa 2017, s. 76.

Fazy zarządzania kryzysowego i zadania realizowane w ramach systemu ochrony ludności nie są tym samym, ale mają dużo elementów wspólnych. To samo dotyczy

systemu zarządzania kryzysowego i systemu ochrony ludności, pomiędzy którymi również występują podobieństwa. Podkreślić jednak należy, że systemy te nie są tym samym, a

... dalszy rozwój struktur ochrony ludności jest nierozdzielnie związany z rozwojem systemu zarządzania kryzysowego. Ten ostatni system zgodnie z ustawą przygotowany jest do działań prewencyjnych, ratowniczych oraz odbudowy infrastruktury krytycznej na wypadek wszelkiego rodzaju zagrożeń. System ochrony ludności w Polsce ma przed sobą liczne wyzwania i zmiany, które są konieczne. Wydaje się być niezbędnym, aby realizacja zadań związanych z ochroną ludności była spójna z zadaniami realizowanymi w ramach ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w taki sposób, aby system zarządzania kryzysowego współgrał i uzupełniał działania podejmowane na rzecz ochrony ludności¹³.

Zadania podejmowane w zakresie systemu ochrony ludności są węższe niż działania podejmowane w ramach systemu zarządzania kryzysowego. Zasadniczą różnicę pomiędzy tymi dwoma systemami można przedstawić następująco:

- ochrona ludności dotyczy przede wszystkim tej ochrony, która obejmuje bezpośrednie działania w celu zapewnienia bezpieczeństwa ludności zamieszkującej dany obszar, a w razie konieczności jej wzmocnienia może uwzględniać także ochronę mienia i środowiska, tak by zmaksymalizować ochronę jednostki i zapewnić jej możliwości przetrwania;
- zarządzanie kryzysowe bezpośrednio ukierunkowane jest na zapewnienie bezpieczeństwa ludziom, ich mieniu, środowisku naturalnemu oraz infrastrukturze krytycznej, przy czym należy zauważyć, że zakres wykonywania działań zarządzania kryzysowego, choć ograniczony do zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy przy wystąpieniu sytuacji kryzysowych niemilitarnych, realizowany powinien być w różnych stanach funkcjonowania państwa, tj. pokoju, kryzysu i wojny¹⁴.

W potocznym rozumieniu występuje pogląd, że system ochrony ludności jest tym samym czym system obrony cywilnej. Nie jest to jednak zgodne z prawdą. System ochrony ludności działa w czasie pokoju, dotyczy wszystkich zagrożeń, jakie mogą wystąpić względem ludzi każdego dnia. Obrona cywilna zaś, najogólniej rzecz ujmując, obejmuje zagrożenia dla ludności w czasie wojny oraz działania podejmowane w efekcie klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska. W tym kontekście podkreślić jednak należy,

¹³ G. Pietrek, *System zarządzania kryzysowego. Diagnoza i kierunki doskonalenia*, wyd. Difin, Warszawa 2018, s. 303.

¹⁴ D. Majchrzak, B. Michailiuk, I. Denysiuk, *Korelacje systemu ochrony ludności z systemem zarządzania kryzysowego*, praca naukowo-badawcza nr II.1.8.2.0, wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2016, s. 61-62.

że niektórzy teoretycy prezentują pogląd, że rozgraniczenie obrony cywilnej w aspekcie czasu pokoju i okresu wojny na ochronę ludności (czy ochronę cywilną) w czasie pokoju i obronę cywilną w czasie wojny jest niewłaściwe. Zdaniem tychże bowiem, niezależnie od okresu, powinna być to obrona cywilna, w ramach której – oprócz innych zadań – powinno się wyróżnić ochronę ludności i ogólnie rozumiane ratownictwo¹⁵.

Nie ma zatem w środowisku naukowym jednomyślności w kwestii relacji między systemem ochrony ludności a systemem obrony cywilnej. Problem pogłębia się jeszcze bardziej z uwagi na brak precyzyjnych uregulowań prawnych w tym zakresie. Zdaniem niektórych autorów system ochrony ludności działa uzupełniająco z systemem ratownictwa. Podkreślić należy, że systemy te poza tym, że mają charakter uzupełniający, jednocześnie różnią się między sobą. System ochronny ma charakter profilaktyczny i odnosi się do ograniczenia (zmniejszenia) ewentualnych bezpośrednich oraz wtórnych skutków zagrożeń. System ratowniczy zaś podporządkowany jest potrzebom niesienia pomocy poszkodowanym, co wskazuje na występowanie charakteru skutkowego. Oznacza to, że zadania wypełniane w ramach funkcji ochronnej ludności są realizowane przed możliwym zaistnieniem zagrożenia. Natomiast zadania wynikające z funkcji ratownictwa występują po jego wystąpieniu lub ewentualnie po jego ustąpieniu¹⁶.

Każdy system, również system ochrony ludności, powinien działać sprawnie. Pozwoli to osiągnąć realizację następujących działań:

- rozpoznanie i lokalizację źródła zagrożenia;
- likwidację lub (i) ograniczanie przyczyn zagrożenia oraz niedopuszczenie do jego rozprzestrzeniania;
- alarmowanie ludności i jej ewakuację z terenów zagrożonych;
- wnoszenie poszkodowanych i udzielanie im pomocy;
- izolację zagrożonego terenu i zapewnienie porządku w czasie prowadzenia akcji ratunkowej;
- zabezpieczenie poszkodowanej ludności warunków bytowych;
- przywracanie funkcjonowania naruszonych systemów lokalnej infrastruktury¹⁷.

Odpowiednia organizacja realizowanych działań powinna przyczynić się do zaoszczędzenia czasu oraz zmniejszenia ponoszonych kosztów. Zaleca się zatem

¹⁵ G. Pietrek, op. cit., s. 301.

¹⁶ R. Kalinowski, *Obrona cywilna RP*, [w:] J. Kunikowski (red.), *Przygotowanie obronne społeczeństwa*, Warszawa 2001, s. 285.

¹⁷ R. Kalinowski, *System ochrony i ratownictwa ludności*, [w:] R. Kalinowski, P. Szmikowski, S. Zakrzewska (red.), *Obrona ludności w wymiarze wieloaspektowym*, Siedlce 2015, s. 48-49.

przemysłane zaplanowanie działań, a następnie ich należyte zorganizowanie. W trakcie organizacji właściwego funkcjonowania systemu nie należy zapominać o:

- bezpieczeństwie własnym uczestników prowadzonych działań ratunkowych;
- zabezpieczeniu logistycznym prowadzonych akcji;
- możliwości wydzielenia niezbędnych sił ratowniczych do prowadzenia akcji ratunkowych poza *rejonem odpowiedzialności* w ramach wsparcia szczebla nadrzędnego i podrzędnego;
- możliwościach wydzielenia niezbędnych sił ratowniczych do akcji ratunkowych poza granicami kraju organizowanych przez instytucje międzynarodowe¹⁸.

System ochrony ludności w systemie bezpieczeństwa narodowego RP

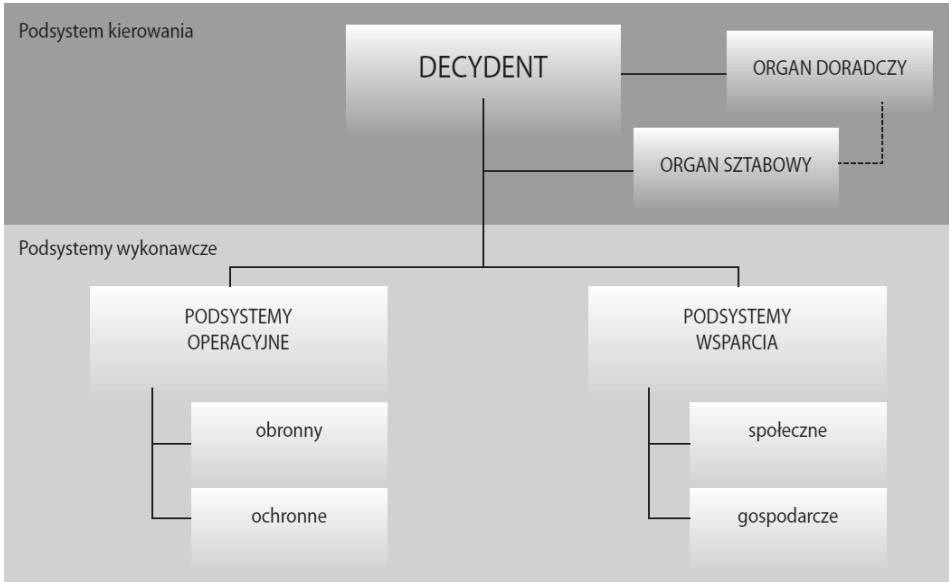
Realizacja celów strategicznych i osiągnięcie interesów narodowych z zakresu bezpieczeństwa jest możliwe dzięki działaniu zintegrowanego systemu bezpieczeństwa narodowego. System bezpieczeństwa narodowego można zdefiniować jako zbiór wzajemnie powiązanych elementów, których misją jest zapewnienie bezpieczeństwa narodowego (państwa) – ochrona i obrona przed potencjalnymi zagrożeniami, które godzą w kluczowe wartości wyróżniane w obszarze bezpieczeństwa¹⁹. System bezpieczeństwa narodowego ma na celu odpowiednie przygotowanie i wykorzystanie sił oraz środków będących w dyspozycji państwa do przeciwdziałania zagrożeniom godzącym w przetrwanie narodu i państwa, integralność terytorialną, niezależność polityczną i suwerenność, sprawne funkcjonowanie instytucji państwa oraz rozwój społeczno-gospodarczy. Jest on systemem obejmującym zarówno elementy bezpieczeństwa zewnętrznego, jak i wewnętrznego, ukierunkowanym na zapewnienie bezpieczeństwa narodowego w powiązaniu z rozwojem społeczno-gospodarczym kraju²⁰.

W *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* z 2014 roku oraz w *Białej księdze bezpieczeństwa narodowego RP* z 2013 roku system bezpieczeństwa został zaprezentowany jako zbiór powiązanych podsystemów: kierowania i wykonawczych (rys. 2). Na podsystemy wykonawcze składają się podsystemy operacyjne oraz podsystemy wsparcia. Podsystemy operacyjne tworzą podsystemy obronne oraz podsystemy ochronne. Oznacza to, że system ochrony ludności jest częścią podsystemów ochronnych.

¹⁸ Ibidem, s. 49.

¹⁹ W. Kitler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011, s. 181.

²⁰ *Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, Warszawa 2013, s. 13.



Źródło: *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 36.

Rysunek 2. Uniwersalny model systemu bezpieczeństwa narodowego

System ochrony ludności jest uwarunkowany takimi elementami, jak:

- misja (w tym cele, zadania i funkcje),
- struktura organizacyjna,
- reguły, prawa i więzi organizacyjne,
- tradycja i przyzwyczajenia²¹.

Podsystem ochronny jest przeznaczony do zagwarantowania warunków pozwalających utrzymać ład konstytucyjny, wewnętrzną stabilność państwa i bezpieczeństwo ludności. Utrzymanie wskazanych warunków powinno w szczególności odnosić się do ochrony instytucji państwa, ochrony obywateli oraz wszelkich zasobów przed różnymi rodzajami zagrożeń o charakterze niemilitarnym, tj. powstających w efekcie działania człowieka oraz sił przyrody. Kluczowe zadania realizowane w ochronnych podsystemach bezpieczeństwa odnoszą się przede wszystkim do bezpieczeństwa publicznego, walki z terroryzmem, ekstremizmów politycznych, walki z cyberprzestępczością, a także ochroną ludności cywilnej. W ramach podsystemu ochronnego powinno się realizować również działania mające na celu wypromowanie na arenie międzynarodowej oraz

²¹ W. Kitler, *Ochrona ludności*, [w:] W. Kitler (red.), *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, Warszawa 2001, s. 93.

wśród polskiego społeczeństwa zasad i świadomości związanych z odpowiednim korzystaniem z praw i wolności obywatelskich²².

Państwo powinno utrzymywać ciągłą gotowość do podjęcia i prowadzenia działań ochronnych. Gotowość tę można określić jako stan podsystemów ochronnych państwa określający ich zdolność do skutecznego przeciwstawienia się zewnętrznym i wewnętrznym zagrożeniom niemilitarnym, a także jako działalność organów państwa, głównie administracji rządowej i samorządowej, polegającą na przygotowaniu i utrzymaniu w ciągłym rozwoju podsystemów ochronnych państwa oraz w gotowości do realizacji zadań ochronnych. Zatem istotą gotowości państwa do działań ochronnych jest osiągnięcie i utrzymanie zdolności podsystemów ochronnych państwa do podejmowania i realizowania, w określonej sytuacji i zakresie, zadań ochronnych w celu przeciwstawienia się potencjalnym i realnym, wewnętrznym i zewnętrznym niemilitarnym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa²³.

Podsumowanie

System ochrony ludności jest częścią systemu bezpieczeństwa narodowego. Powinien zatem współdziałać z pozostałymi systemami (podsystemami) identyfikowanymi w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego. Możliwe jest to w efekcie prawidłowego komunikowania się oraz podejmowania sprawdzonych działań. System ochrony ludności jest ściśle powiązany z innymi systemami, m.in. systemem zarządzania kryzysowego, systemem obrony cywilnej oraz systemem ratownictwa. Podkreślić jednak należy, że systemy te nie są tym samym i można zaobserwować pomiędzy nimi pewne różnice.

W zakresie funkcjonowania systemu ochrony ludności identyfikuje się pewne problemy, w szczególności w zakresie braku odpowiednich przepisów, braku wystarczającego finansowania oraz braku jednomyślności definicyjnej w środowisku naukowym. Problemy te należy jak najszybciej rozwiązać. Powinno się to odbyć poprzez ustanowienie odpowiednich przepisów oraz zwiększenie puli środków finansowych i bardziej racjonalne nimi dysponowanie.

System ochrony ludności powinien działać według ściśle określonych zasad. Jego cechą charakterystyczną powinna być elastyczność, w konsekwencji której możliwe byłoby szybkie reagowanie na zmiany zachodzące w otoczeniu. Działanie systemu powinno być ukierunkowane na wykorzystywanie szans i eliminowanie pojawiających się ryzyk i niebezpieczeństw.

²² *Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013, s. 169-170.

²³ Z. Groszek, *Gotowość państwa do obrony i ochrony*, wyd. Difin, Warszawa 2016, s. 273-274.

Bibliografia

- Biała księga bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2013.
- Dobrowolska-Polak J., *Ludzie w cieniu wojny. Ludność cywilna podczas współczesnych konfliktów zbrojnych*, wyd. Instytut Zachodni, Poznań 2011.
- Groszek Z., *Gotowość państwa do obrony i ochrony*, wyd. Difin, Warszawa 2016.
- Kalinowski R., *Obrona cywilna RP*, [w:] J. Kunikowski (red.), *Przygotowanie obronne społeczeństwa*, Warszawa 2001.
- Kalinowski R., *System ochrony i ratownictwa ludności*, [w:] R. Kalinowski, P. Szmitkowski, S. Zakrzewska (red.), *Ochrona ludności w wymiarze wieloaspektowym*, wyd. Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2015.
- Kitler W., Skrabacz A., *Bezpieczeństwo ludności cywilnej. Pojęcie, organizacja i zadania w czasie pokoju, kryzysu i wojny*, wyd. Towarzystwo Wiedzy Obronnej, Warszawa 2010.
- Kitler W., *Ochrona ludności*, [w:] W. Kitler (red.), *Obrona cywilna (niemilitarna) w obronie narodowej III RP*, wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2001.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2011.
- Krynojewski F., *Obrona cywilna Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. Difin, Warszawa 2012.
- Majchrzak D., Michailiuk B., Denysiuk I., *Korelacje systemu ochrony ludności z systemem zarządzania kryzysowego. Praca naukowo-badawcza nr II.1.8.2.0*, wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2016.
- Michailiuk B., *Ochrona ludności. Wybrane obszary*, wyd. Akademia Sztuki Wojennej, Warszawa 2017.
- Pietrek G., *System zarządzania kryzysowego. Diagnoza i kierunki doskonalenia*, wyd. Difin, Warszawa 2018.
- Skrabacz A., *Ochrona ludności*, [w:] R. Jakubczak, A. Skrabacz, K. Gąsiorek (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu bezpieczeństwa Polski w XXI wieku*, Warszawa 2008.
- Słownik języka polskiego*, t. III, wyd. PWN, Warszawa 1978.
- Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022*, Warszawa 2013.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007, nr 89, poz. 590, z późn. zm.)
- Zieliński K., *Ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe*, wyd. Difin, Warszawa 2017.

Wymagania krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych międzynarodowych NATO, UE, ESA w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej

Requirements of the national security authority regarding protection of international classified information of NATO, EU, ESA in the Armed Forces of the Republic of Poland

Abstrakt: W artykule poddano analizie wymagania krajowej władzy bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), Unii Europejskiej (UE) oraz Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA) w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Systemowe podejście do badanego obszaru wymagało charakterystyki podstaw prawnych. Przedstawiono rolę i zadania krajowej władzy bezpieczeństwa jako instytucji odpowiedzialnej za nadzór i funkcjonowanie systemu ochrony informacji niejawnych międzynarodowych. Rozważano kwestie odnoszące się do szeroko rozumianej polityki bezpieczeństwa jako podstawy do posiadania możliwości przetwarzania informacji niejawnych międzynarodowych na terenie RP. W pracy udowodniono, że istotnym elementem w ochronie informacji niejawnych NATO, UE, ESA jest proceduralne przestrzeganie zasad postępowania z informacjami niejawnymi międzynarodowymi, z uwzględnieniem zastosowanych środków zabezpieczeń fizycznych, technicznych i organizacyjnych w zgodzie z przepisami prawnymi obowiązującymi w naszym kraju.

Słowa kluczowe: krajowa władza bezpieczeństwa, ochrona, informacja niejawna międzynarodowa

Abstract: The article uses empirical research methods and analyses the requirements of the national security authority in the field of protection of classified information of the North Atlantic Treaty Organization (NATO), the European Union (EU) and the European Space Agency (ESA) in the Armed Forces of the Republic of Poland. The systemic approach to the studied area required the characteristics of the legal basis. The role and tasks of the National Security Authority as an institution responsible for supervision and functioning of the system of protection of international classified information are presented. Issues related to the broadly understood security policy as the basis for having the ability to process international classified information within the territory of the Republic of Poland were considered. The paper proves that an important element in the protection of NATO, EU and ESA classified information is the procedural observance of the rules of handling international classified information, taking into account the physical, technical and organizational security measures applied in accordance with the legal regulations in force in our country.

Keywords: National Security Authority, protection, international classified information

Wprowadzenie

Współczesne systemy bezpieczeństwa są nieustannie doskonalone stosownie do zmieniających się uwarunkowań środowiska bezpieczeństwa państw, regionów oraz świata. Waga problemu dostrzegana przez społeczność międzynarodową jest najważniejszą przyczyną akceptacji potrzeby współpracy pomiędzy państwami, które dążą do zapewnienia możliwie największego poziomu bezpieczeństwa narodowego. Toteż po ocenach wieloletnich doświadczeń za zasadne uznano zastosowanie podejścia systemowego w odniesieniu do bezpieczeństwa. Można zakładać, iż u podstaw takiej oceny znalazły się wymagania szeroko rozbudowanych struktur oraz znacznych obszarów działania, które wymagają racjonalnych rozwiązań, czytelnych oraz sprawnych relacji i otwartości na zmiany. Takie wymagania stawiane są głównie przed organizacjami zapewniającymi bezpieczeństwo o zasięgu międzynarodowym. Aby w pełni realizować zadania związane z bezpieczeństwem oraz interesem kraju, powstał zintegrowany system bezpieczeństwa narodowego. Jego częścią jest system ochrony państwa, który współpracuje z systemami bezpieczeństwa sojuszników. Polski system obronności jest oparty na polskich przepisach prawnych, ale również na ustaleniach, które wynikają z traktatów i umów międzynarodowych. Aby prawidłowo wykonywać swoje zadania, system obronny musi być tak zorganizowany, by posiadał zdolność do ochrony, obrony i odstraszania¹. W pracy przedstawiono wymagania, jakie każda jednostka organizacyjna musi spełniać, aby realizować zadania związane z dostępem do informacji niejawnych międzynarodowych NATO, UE, ESA.

Sily Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium. Zapewniają bezpieczeństwo i nienaruszalność granic. Jako podstawowy element systemu obronnego państwa uczestniczą w realizacji polityki bezpieczeństwa i obronnej, utrzymują gotowość do realizacji trzech rodzajów misji:

- obrona państwa i przeciwstawienie się agresji w ramach zobowiązań sojuszniczych (tj. utrzymania zdolności użycia wojsk w zakresie obrony i ochrony nienaruszalności granic RP, a także w działaniach antyterrorystycznych oraz w rozwiązywaniu lokalnego lub regionalnego konfliktu zbrojnego, jak również w operacji obronnej – w kraju, jak i poza nim);
- udział w procesie stabilizacji sytuacji międzynarodowej oraz w operacjach reagowania kryzysowego i humanitarnych (tj. utrzymanie sił i zdolności do uczestniczenia w operacjach pokojowych i reagowania kryzysowego prowadzonych

¹ R. Wróblewski, H. Wyřbek (red.), *Determinanty bezpieczeństwa militarnego*, wyd. UPH w Siedlcach, Siedlce 2016, s. 16.

przez NATO, UE, jak również w innych operacjach wynikających z porozumień międzynarodowych oraz w operacjach humanitarnych prowadzonych przez organizacje międzynarodowe, rządowe i inne);

- wspieranie bezpieczeństwa wewnętrznego i pomoc społeczeństwu (poprzez m.in. ochronę przestrzeni powietrznej oraz wsparcie ochrony granicy lądowej i wód terytorialnych, prowadzenie działalności rozpoznawczej i wywiadowczej, a także: monitorowanie skażeń promieniotwórczych, chemicznych i biologicznych na terytorium kraju; oczyszczanie terenu z materiałów wybuchowych i przedmiotów niebezpiecznych pochodzenia wojskowego, prowadzenie działań poszukiwawczo-ratowniczych, pomoc władzom państwowym, administracji publicznej oraz społeczeństwu w reagowaniu na zagrożenia, którym przeciwdziałanie przekracza możliwości służb cywilnych)².

We współczesnych czasach coraz silniejszego znaczenia nabiera ochrona informacji, a przede wszystkim informacji niejawnych. To, że żyjemy i funkcjonujemy w erze informacyjnej, nikogo już nie dziwi. Nie jest również tajemnicą, że informacja ma ogromne znaczenie i wartość. Jest ona obszarem zainteresowania wszelkich podmiotów³. Jedną z charakterystycznych cech współczesnej cywilizacji jest wzrost roli i znaczenia informacji w codziennym życiu, będącym świadectwem rewolucji informatycznej i powstania społeczeństwa informacyjnego. Takiego, w którym informacja stała się produktem, a jej znajomość – bogactwem. Nabrała ona strategicznego charakteru, będąc istotnym czynnikiem rozwoju cywilizacyjnego. Wykorzystana jest do sterowania procesami społecznymi i decyduje o sile i bezpieczeństwie państwa oraz jego obywateli⁴.

Podstawą prawną systemu ochrony informacji niejawnych w Polsce jest Konstytucja RP, w której, w rozdziale *Wolność i prawa osobiste*, w art. 54 ust. 1 zapisano: „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”. Wyrażono w ten sposób wolę społeczeństwa, aby stworzony porządek prawny, szanujący wolność człowieka, respektował także jego prawa do zdobywania, przekazywania, przetwarzania czy odtwarzania informacji.

Bezpieczeństwo informacyjne, w tym ochrona informacji niejawnych, o których mowa w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* z 2014 r., to jeden z najważniejszych obszarów funkcjonowania systemu bezpieczeństwa państwa. Strategiczne zadania w tym zakresie obejmują: zapewnienie bezpieczeństwa informacyjnego

² <http://www.wojsko-polskie.pl/pl/pages/siy-zbrojne-rp-2016-04-18-j/> (14.03.2019)

³ S. Topolewski, P. Żarkowski, *Ochrona informacji niejawnych i danych osobowych. Wymiar teoretyczny i praktyczny*, wyd. UPH w Siedlcach, Siedlce 2014, s. 47.

⁴ S. Topolewski, *Ochrona informacji niejawnych w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. UPH w Siedlcach, Siedlce 2017, s. 9.

państwa poprzez zapobieganie uzyskaniu nieuprawnionego dostępu do informacji niejawnych i ich ujawnieniu; zapewnianie personalnego, technicznego i fizycznego bezpieczeństwa informacji niejawnych; akredytację systemów teleinformatycznych służących przetwarzaniu tych informacji; zapewnienie realizacji funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa w celu umożliwienia międzynarodowej wymiany informacji niejawnych⁵.

Informacje niejawne są specyficznym zasobem chronionych ze względu na interesy państwa. Specyfikę tę określa po pierwsze przedmiot ochrony, a więc informacje, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby narazić państwo na określone szkody. Te zaś oceniane są w relacji do interesów państwa w dziedzinie bezpieczeństwa. Nie trudno zauważyć, że w dobie zmian pozycji i roli państwa, zarówno międzynarodowej, jak też jako regulatora wewnętrznych stosunków, sposób interpretacji tych interesów jest uzależniony od przyjęcia określonej perspektywy politycznej. Po drugie, specyfikę ochrony informacji niejawnych określa zakres ich przetwarzania oraz metodyka ochrony oparta na normach prawa krajowego, pozostających w relacji odpowiedzialności do względnie uniwersalnych, międzynarodowych norm zarządzania bezpieczeństwem informacji, a w warunkach polskich także norm Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, które określają minimalne standardy bezpieczeństwa⁶.

Uwarunkowania prawne ochrony informacji niejawnych.

Głównym aktem prawnym, określającym zasady i organizację systemu ochrony informacji niejawnych w Polsce, jest ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 ustawy informacje niejawne są to informacje, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażenia, to jest zasady⁷:

- klasyfikowania informacji niejawnych;
- organizowania ochrony informacji niejawnych;
- przetwarzania informacji niejawnych;
- postępowania sprawdzającego prowadzonego w celu ustalenia, czy osoba nim objęta daje rękojmię zachowania tajemnicy;

⁵ pkt 85, *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.

⁶ S. Zalewski, *Informacje niejawne we współczesnym państwie*, wyd. Editions Spotkania, Warszawa 2017, s. 7.

⁷ S. Topolewski, *Ochrona informacji niejawnych...*, op. cit., s. 269-270.

- postępowania prowadzonego w celu ustalenia, czy przedsiębiorca nim objęty zapewnia warunki do ochrony informacji niejawnych
- organizacji kontroli stanu zabezpieczenia informacji niejawnych;
- ochrony informacji w systemach teleinformatycznych;
- stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego w odniesieniu do informacji niejawnych.

Ustawa o ochronie informacji niejawnych wprowadziła poziom zabezpieczeń informacji porównywalny do stosowanego przez państwa członkowskie NATO⁸. System ochrony informacji niejawnych obejmuje zasady przetwarzania informacji niejawnych w stosunkach Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi, w tym takich organizacji jak: Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), Unia Europejska (UE) czy Europejska Agencja Kosmiczna (ESA).

W tabeli 1 przedstawiono porównywalne klauzule tajności dla Polski, NATO, UE, ESA oraz ich potencjalny skutek ujawnienia.

Tabela 1. Przykładowe klauzule tajności oraz ich potencjalny skutek ujawnienia

KRAJOWE	NATO	UE	ESA	POTENCJALNY SKUTEK UJAWNIECIA
ŚCIŚLE TAJNE	COSMIC TOP SECRET	TRÈS SECRET UE/ EU TOP SECRET	ESA TOP SECRET	WYJĄTKOWO POWAŻNA SZKODA
TAJNE	NATO SECRET	SECRET UE/ EU SECRET	ESA SECRET	POWAŻNA SZKODA
POUFNE	NATO CONFIDENTIAL	CONFIDENTIEL UE/ EU CONFIDENTIAL	ESA CONFIDENTIAL	SZKODA
ZASTRZEŻONE	NATO RESTRICTED	RESTREINT UE/ EU RESTRICTED	ESA RESTRICTED	RP - SZKODLIWY WPŁYW NA WYKONYWANIE ZADAŃ PRZEZ ORGANY WŁADZY LUB INNE JEDNOSTKI ORG. NATO, UE, ESA - NIEKORZYSTNE DLA INTERESÓW

Źródło: opracowanie własne

⁸ Art. 1 ust. 1 Ustawy o ochronie informacji niejawnych z dnia 5 sierpnia 2010 r.

Informacje niejawne międzynarodowe są to informacje pochodzące od podmiotów zagranicznych lub wytworzone w ich interesie, które na podstawie zobowiązań przyjętych przez Rzeczpospolitą Polską wymagają ochrony przed nieuprawnionym dostępem lub ujawnieniem na poziomie jednoznacznie wskazanym poprzez odwołanie się do klauzul tajności obowiązujących w Rzeczypospolitej Polskiej.

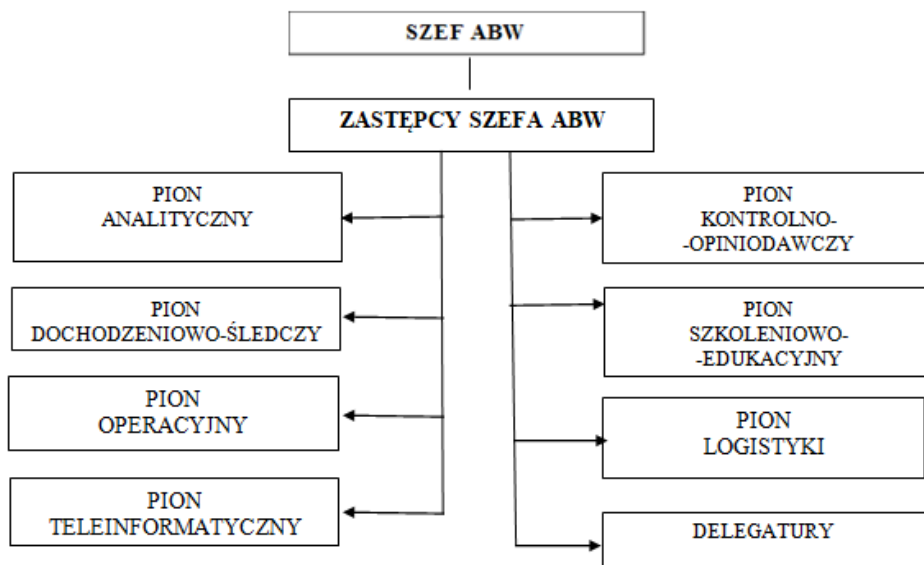
Formalnoprawne uwarunkowania organizacji i funkcjonowania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest służbą właściwą w sprawach ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego. Status, obowiązki i uprawnienia ABW określa Ustawa z dnia 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; realizuje działania analityczno-informacyjne, operacyjno-rozpoznawcze i procesowe, a także uczestniczy w procedurach opiniodawczych oraz prowadzi czynności w ramach systemu ochrony informacji niejawnych. Na rys. 2 przedstawiono uproszczony schemat organizacyjny.

Prawidłowe funkcjonowanie systemu ochrony informacji niejawnych nadzoruje Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, pełniący funkcję Krajowej Władzy Bezpieczeństwa określoną w przepisach międzynarodowych funkcją National Security Authority. Do jego głównych zadań należy:

- wdrożenie standardów bezpieczeństwa NATO, UE i ESA;
- zapewnienie właściwego poziomu ochrony informacji niejawnych NATO, UE i ESA;
- nadzorowanie systemu ochrony informacji niejawnych w stosunkach RP z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi;
- współpraca ze strukturami bezpieczeństwa NATO, UE i ESA oraz krajowych władz bezpieczeństwa państw członkowskich.

W celu realizacji funkcji KWB, a w szczególności w celu zapewnienia prawidłowości ochrony informacji niejawnych w stosunkach Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, zapewnienia jednolitości systemu ochrony informacji niejawnych międzynarodowych i jego zgodności z przepisami międzynarodowymi, zapewnienia wsparcia merytorycznego dla wszystkich jednostek organizacyjnych przetwarzających informacje niejawne międzynarodowe w postaci sprawdzonych i skutecznych metod oraz procedur zapewniających ich ochronę, Szef ABW, w dniu 31 grudnia 2010 r. podpisał *Wytyczne w sprawie postępowania z informacjami niejawnymi międzynarodowymi*.



Źródło: na podstawie, <https://docplayer.pl/3448390-Agencja-bezpieczenstwa-wewnetrznego-raport-z-dzialalnosci-agencji-bezpieczenstwa-wewnetrznego-w-2014-r.html>

Rysunek 1. Uproszczony schemat organizacyjny ABW

Do ważniejszych zadań ABW należy:

- rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz w jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję RP, jej niepodległość i nienaruszalność terytorium, a także w system obronny;
- rozpoznawanie, zapobieganie oraz wykrywanie przestępstw, a w szczególności identyfikacja szpiegostwa, terroryzmu, bezprawnego ujawnienia lub wykorzystania informacji niejawnych i innych przestępstw godzących w bezpieczeństwo państwa;
- identyfikacja działań naruszających podstawy ekonomiczne i bezpieczeństwo państwa, w tym identyfikacja działalności korupcyjnej osób pełniących funkcje publiczne, o których mowa w art. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1393);
- monitorowanie i kontrolowanie procesów produkcji i obrotu towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa; rozpoznawanie, wykrywanie i zapobieganie nielegalnemu wytwarzaniu, posiadaniu

i obrotowi bronią, amunicją i materiałami wybuchowymi, bronią masowej zagłady oraz środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi w obrocie międzynarodowym;

- rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo istotnych z punktu widzenia ciągłości funkcjonowania państwa systemów teleinformatycznych organów administracji publicznej lub systemu sieci teleinformatycznych objętych jednolitym wykazem obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, a także systemów teleinformatycznych właścicieli i posiadaczy obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej;
- realizowanie, w granicach swojej właściwości, zadań związanych z ochroną informacji niejawnych oraz wykonywanie funkcji Krajowej Władzy Bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych w stosunkach międzynarodowych;
- uzyskiwanie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i jego porządku konstytucyjnego;
- podejmowanie innych działań określonych w odrębnych ustawach i umowach międzynarodowych⁹.

W ramach współpracy międzynarodowej Polska zapewnia jednolity stopień bezpieczeństwa informacji niejawnych, które są wymieniane z zagranicznymi partnerami. Wymóg ten gwarantują umowy dwustronne oraz regulacje organizacji międzynarodowych, których RP jest członkiem.

Szef ABW, pełniąc funkcję krajowej władzy bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych, odpowiada za wdrażanie uzgodnionych zasad i środków ochrony informacji niejawnych. W sferze wojskowej funkcję w tym zakresie Szef ABW realizuje za pośrednictwem Szefa SKW jako National Distribution Authority¹⁰.

Współdziałanie w obszarze udzielania Szefowi ABW przez Szefa SKW informacji niezbędnych do pełnienia funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa obejmuje:

- informowanie o prowadzonych procedurach i procesach określonych w przepisach dotyczących ochrony informacji niejawnych międzynarodowych;

⁹ Art. 5 ust. 1 Ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu z dnia 24 maja 2002 r.

¹⁰ <https://docplayer.pl/3448390-Agencja-bezpieczenstwa-wewnetrznego-raport-z-dzialalnosci-agencji-bezpieczenstwa-wewnetrznego-w-2014-r.html> (19.02.2019).

- przekazywanie informacji dotyczących organizacji i stanu systemu ochrony informacji niejawnych międzynarodowych oraz działań planowanych i podejmowanych w celu zapewnienia prawidłowości jego funkcjonowania;
- informowanie o wpływie oraz prowadzeniu korespondencji, której treść posiada istotne znaczenie dla zapewnienia prawidłowego nadzoru nad systemem ochrony informacji niejawnych międzynarodowych;
- bezzwłoczne informowanie o istotnych incydentach bezpieczeństwa teleinformatycznego, w systemach teleinformatycznych, w których przetwarzane są informacje niejawne międzynarodowe, w tym o incydentach mających znamiona ataku cyberterrorystycznego;
- przekazywanie danych koniecznych do wypełniania zadań informacyjnych, ewidencyjnych i analitycznych;
- udostępnianie sprawozdań, raportów, notatek lub innych dokumentów o tym charakterze w zakresie, w jakim zawierają wyniki czynności nadzorczych, wyjaśniających i innych opisujących stan systemu ochrony informacji niejawnych międzynarodowych;
- relacjonują udział w pracach zespołów, grup, komitetów i innych spotkań poświęconych ochronie informacji niejawnych międzynarodowych¹¹.

Szef ABW sprawuje nadzór nad systemem ochrony informacji niejawnych, rozumiany jako upoważnienie do określenia kierunków polskiej polityki bezpieczeństwa w zakresie ochrony informacji niejawnych międzynarodowych, wytycznych w sprawie wdrażania tej polityki, stwierdzania, czy zastosowane środki ochrony informacji niejawnych międzynarodowych spełniają wymagane dla nich kryteria oraz występowania w tych sprawach przed właściwymi organami organizacji międzynarodowych.

Bezpieczeństwo informacji niejawnych NATO

Wymiana informacji niejawnych pomiędzy RP a NATO unormowana jest w Umowie między Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego o ochronie informacji, sporządzonej w Brukseli dnia 6 marca 1997 r. (Dz.U. z 2000 r. nr 64, poz. 740) oraz Umową między Stronami Traktatu Północnoatlantyckiego o współpracy w dziedzinie informacji atomowych, sporządzoną w Paryżu dnia 18 czerwca 1964 r. (Dz.U. z 2011 r. nr 143, poz. 1594). Odpowiedzialnym za zastosowanie przez NATO postanowień

¹¹ Pkt 62 *Wytycznych w sprawie postępowania z informacjami niejawnymi międzynarodowymi* z dnia 31.12.2010 r.

umowy jest Sekretarz Generalny. Umowa w żaden sposób nie zabrania stronom zawierania innych umów w sprawie wymiany informacji niejawnych.

Przepisy bezpieczeństwa NATO uregulowane są w dokumencie C-M(2002)49 z dnia 17 czerwca 2002 r. Bezpieczeństwo w ramach organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego oraz dyrektywach wykonawczych:

AC/35-D/2000 – Dyrektywa Bezpieczeństwa Osobowego,
AC/35-D/2001 – Dyrektywa Bezpieczeństwa Fizycznego,
AC/35-D/2002 – Dyrektywa Bezpieczeństwa Obiegu Informacji,
AC/35-D/2003 – Dyrektywa Bezpieczeństwa Przemysłowego,
AC/35-D/2004 – Dyrektywa podstawowa INFOSEC,
AC/35-D/2005 – Dyrektywa zarządzania INFOSEC w systemach teleinformatycznych (CIS)¹².

Standardy natowskie zawierają podstawowe zasady:

- zagwarantowanie jednolitego stopnia ochrony informacji niejawnych wymierzanych pomiędzy stronami;
- zasada ograniczonego dostępu;
- obligatoryjne zarządzanie ryzykiem dla instytucji NATO;
- wspólny zestaw środków bezpieczeństwa;
- procedura reakcji na stwierdzone nieprawidłowości;
- przekazywanie informacji niejawnych w ramach NATO;
- kontrola wytwórcy nad informacjami przekazanymi;
- udostępnianie informacji poza NATO tym państwom, które zapewniają odpowiedni poziom ochrony.

Informacja niejawna w NATO oznacza informację lub materiał, który został oznaczony, wymagający ochrony przed nieupoważnionym ujawnieniem. Bezpieczeństwo obiegu informacji obejmuje stosowanie ogólnych środków ochrony i procedur w celu zapobiegania, wykrywania i likwidowania negatywnych skutków utraty lub narazienia na szwank bezpieczeństwa informacji¹³.

Klauzule tajności w NATO:

- COSMIC TOP SECRET (odpowiednik polski: ŚCIŚLE TAJNE);
- NATO SECRET (odpowiednik polski: TAJNE);
- NATO CONFIDENTIAL (odpowiednik polski: POUFNE);

¹² B. Iwaszko, *Ochrona informacji niejawnych w praktyce*, wyd. PRESSCOM, Wrocław 2012, s. 193.

¹³ S. Zalewski, *Informacje niejawne...*, op. cit., s. 37-38.

- NATO RESTRICTED (odpowiednik polski: ZASTRZEŻONE)¹⁴.

Warunkiem koniecznym dopuszczenia do dostępu do informacji niejawnych międzynarodowych NATO jest posiadanie poświadczenia bezpieczeństwa wydanego przez ABW lub SKW, zgodnie z właściwością ustawową.

Dla informacji niejawnych krajowych, NATO, UE i ESA tworzy się odrębne systemy ochrony przewidziane dla każdego rodzaju informacji niejawnych.

Podstawowe zasady i minimalne normy bezpieczeństwa służące ochronie informacji niejawnych Unii Europejskiej (UE)

Przepisy bezpieczeństwa Unii Europejskiej uregulowane są w Decyzji Rady Unii Europejskiej (2001/264/EC) z dnia 19 marca 2001 r. oraz Decyzji Komisji Europejskiej (2001/844/EC) z dnia 29 listopada 2001 r.

W Radzie Unii Europejskiej, jako głównym organie posiadającym inicjatywę legislacyjną UE, za bezpieczeństwo informacji odpowiadają:

- Sekretarz Generalny/Wysoki Przedstawiciel ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB);
- Komitet Rady ds. Bezpieczeństwa;
- Biuro ds. Bezpieczeństwa Sekretariatu Generalnego Rady;
- zdecentralizowane agencje UE.

Podstawowe zasady i minimalne normy bezpieczeństwa mają zastosowanie do Rady i Sekretariatu Generalnego Rady oraz przestrzegane są przez państwa członkowskie zgodnie z ich krajowymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi, tak aby każda ze stron mogła mieć pewność, że zagwarantowany został równoważny poziom ochrony informacji niejawnych UE. Organ ds. zabezpieczania informacji odpowiada za:

- opracowywanie polityki bezpieczeństwa i wytycznych dotyczących bezpieczeństwa w zakresie zabezpieczania informacji oraz za monitorowanie ich skuteczności i adekwatności;
- zabezpieczanie informacji technicznych związanych z produktami kryptograficznymi i zarządzanie tymi informacjami;
- zapewnianie, by środki zabezpieczania informacji wybrane do ochrony informacji niejawnych Unii Europejskiej były zgodne z odpowiednimi politykami dotyczącymi kryteriów ich przydatności i wyboru;

¹⁴ <https://bip.abw.gov.pl/bip/informacje-niejawne-1/ochrona-informacji> (12.03.2019).

- zapewnianie, by wybór produktów kryptograficznych następował zgodnie z politykami dotyczącymi kryteriów ich przydatności i wyboru;
- koordynowanie szkoleń i upowszechnianie wiedzy na temat zabezpieczania informacji;
- konsultowanie się z dostawcą systemu, podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i przedstawicielami użytkowników w związku z polityką bezpieczeństwa i wytycznymi dotyczącymi bezpieczeństwa w zakresie zabezpieczania informacji;
- zapewnianie odpowiedniej wiedzy fachowej na temat zabezpieczania informacji w podgrupie eksperckiej Komitetu ds. Bezpieczeństwa.

Z decyzji wynika, że Sekretarz Generalny Rady jest zobowiązany do podjęcia odpowiednich środków w celu zapewnienia tego, aby przepisy bezpieczeństwa Rady były przestrzegane w toku pracy z informacjami klasyfikowanymi Unii Europejskiej w ramach Sekretariatu Generalnego Rady przez urzędników i jego innych pracowników, zewnętrznych kontrahentów oraz osoby delegowane do pracy w Sekretariacie Generalnym Rady, a także w obiektach i zdecentralizowanych agencjach UE. Państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia odpowiednich środków, zgodnie z rozwiązaniami krajowymi, w celu zapewnienia tego, aby przepisy bezpieczeństwa Rady były przestrzegane w toku pracy z informacjami klasyfikowanymi UE w ramach ich służb i obiektów.

Zarządzanie informacjami niejawnymi polega na stosowaniu środków administracyjnych służących kontroli informacji niejawnych UE na wszystkich etapach ich cyklu życia, co pomaga w powstrzymaniu od zamierzonego lub przypadkowego narażenia na szwank bezpieczeństwa tych informacji lub ich utraty i w wykrywaniu takich przypadków. Środki takie dotyczą w szczególności wytwarzania, rejestracji, kopiowania, tłumaczenia, obniżania klauzuli tajności i znoszenia tej klauzuli, przemieszczania i niszczenia informacji niejawnych. W państwach członkowskich wyznacza się kancelarię tajną, będącą głównym organem otrzymującym i przesyłającym informacje niejawne.

Informacje niejawne UE oznaczają wszelkie informacje lub materiały objęte klauzulą tajności UE, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby w różnym stopniu wyrządzić szkodę interesom Unii Europejskiej lub interesom co najmniej jednego państwa członkowskiego. Informacje niejawne Unii Europejskiej otrzymują jedną z następujących klauzul tajności:

– TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET:

informacje i materiały, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby wyrządzić wyjątkowo poważną szkodę podstawowym interesom Unii Europejskiej lub co najmniej jednego państwa członkowskiego;

–SECRET UE/EU SECRET:

informacje i materiały, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby poważnie zaszkodzić podstawowym interesom Unii Europejskiej lub co najmniej jednego państwa członkowskiego;

–CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL:

informacje i materiały, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby zaszkodzić podstawowym interesom Unii Europejskiej lub co najmniej jednego państwa członkowskiego;

–RESTREINT UE/EU RESTRICTED:

informacje i materiały, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby być niekorzystne dla interesów Unii Europejskiej lub co najmniej jednego państwa członkowskiego.

Skrócone oznaczenia klauzul tajności:

–TRÈS SECRET UE/EU TOP SECRET, TS-UE/EU-TS ;

–SECRET UE/EU SECRET, S-UE/EU-S;

–CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL, C-UE/EU-C;

–RESTREINT UE/EU RESTRICTED, R-UE/EU-R.

Właściwe organy zapewniają, by informacjom niejawnym UE nadawano odpowiednie klauzule tajności, by informacje takie były wyraźnie oznaczone jako informacje niejawne, a także by były one objęte danym poziomem klauzuli tajności nie dłużej niż jest to konieczne.

Bezpieczeństwo osobowe oznacza stosowanie środków zapewniających, aby dostęp do informacji niejawnych UE był przyznawany tylko osobom, które:

- spełniają zasadę ograniczonego dostępu,
- w stosownych przypadkach zostały odpowiednio sprawdzone do celów dostępu do informacji o odpowiedniej klauzuli tajności,
- zostały poinformowane o swoich obowiązkach.

Procedury prowadzenia postępowań sprawdzających mają na celu stwierdzenie, czy daną osobę, ze względu na jej lojalność, wiarygodność i rzetelność, można uprawnnić do dostępu do informacji niejawnych UE.

Bezpieczeństwo fizyczne oznacza stosowanie fizycznych i technicznych środków ochrony, aby zapobiec nieuprawnionemu dostępowi do informacji niejawnych UE. Środki bezpieczeństwa fizycznego mają na celu zapobieżenie wtargnięciu osoby nieupoważnionej, w sposób niezauważony lub z użyciem siły, powstrzymanie od podjęcia nieuprawnionych działań, udaremnienie ich i wykrycie oraz umożliwienie podziału pracowników pod względem dostępu do informacji niejawnych UE zgodnie z zasadą

ograniczonego dostępu. Środkami bezpieczeństwa fizycznego objęte są wszystkie obiekty, budynki, biura, pomieszczenia i inne strefy, w których są wykorzystywane lub przechowywane informacje niejawne UE, w tym strefy, w których znajdują się systemy teleinformatyczne. Określone środki bezpieczeństwa fizycznego dobiera się na podstawie oceny zagrożenia przeprowadzonej przez właściwe organy. Państwa członkowskie stosują w swoich obiektach proces zarządzania ryzykiem, służący ochronie informacji niejawnych, aby zapewnić poziom ochrony fizycznej proporcjonalny do szacowanego ryzyka. Proces zarządzania ryzykiem uwzględnia wszelkie istotne czynniki, a w szczególności:

- klauzulę tajności informacji niejawnych;
- postać i ilość informacji niejawnych, z uwzględnieniem faktu, że duża ilość informacji niejawnych lub ich kompilacja mogą wymagać zastosowania bardziej rygorystycznych środków ochrony;
- otoczenie i strukturę budynków lub stref, w których znajdują się informacje niejawne;
- szacowane zagrożenie ze strony służb wywiadowczych, których celem jest Unia lub państwa członkowskie, oraz zagrożenie sabotażem, terroryzmem, działalnością wywrotową lub inną działalnością przestępczą.

Organ bezpieczeństwa określa właściwą kombinację środków bezpieczeństwa fizycznego. Mogą one obejmować jeden z poniższych środków lub większą ich liczbę:

- ogrodzenie: fizyczne ogrodzenie, które chroni granice strefy wymagającej ochrony;
- systemy sygnalizacji włamania i napadu: może być stosowany w celu podwyższenia poziomu bezpieczeństwa, który daje ogrodzenie, a w pomieszczeniach i budynkach w celu zastąpienia lub wsparcia pracowników ochrony;
- kontrola dostępu: kontrola dostępu może obejmować teren, budynek lub budynki znajdujące się na danym terenie lub też strefy lub pomieszczenia wewnątrz budynku. Kontrolę można prowadzić za pomocą środków elektronicznych, środków elektromechanicznych, za pośrednictwem pracowników ochrony lub pracowników recepcji lub za pomocą wszelkich innych środków fizycznych;
- pracownicy ochrony: przeszkoleni, nadzorowani, a w razie konieczności odpowiednio sprawdzeni pracownicy ochrony mogą być zatrudniani, między innymi w celu powstrzymania osób planujących niezauważone wejście na dany teren;

- telewizja przemysłowa: może być stosowana przez pracowników ochrony w celu sprawdzania incydentów i sygnałów alarmowych pochodzących z systemu sygnalizacji włamania i napadu na rozległych terenach lub na ogrodzeniach;
- oświetlenie ochronne: oświetlenie ochronne może być stosowane w celu powstrzymania potencjalnych osób nieupoważnionych, a ponadto w celu zapewnienia oświetlenia koniecznego do prowadzenia skutecznego nadzoru bezpośrednio przez pracowników ochrony lub pośrednio za pomocą systemu telewizji przemysłowej.

Stosując koncepcję *ochrony w głąb*, oznaczającą stosowanie pakietu środków bezpieczeństwa o różnych poziomach ochrony, ustanawia się dwa rodzaje stref chronionych fizycznie:

- strefy administracyjne;
- strefy bezpieczeństwa (w tym strefy technicznie zabezpieczone).

Zabezpieczanie informacji w ramach systemów teleinformatycznych oznacza pewność, że systemy te będą chronić informacje, które są w nich przetwarzane, i będą działać zgodnie z przeznaczeniem, w razie potrzeby pod kontrolą uprawnionych użytkowników. Skuteczne zabezpieczanie informacji gwarantuje odpowiedni poziom poufności, integralności, dostępności, niezaprzeczalności i autentyczności. Zabezpieczanie informacji opiera się na procesie zarządzania ryzykiem, które stanowi integralną część definiowania, rozwijania, obsługiwania i konserwacji systemów teleinformatycznych. Zarządzanie ryzykiem (ocena, zmniejszanie, akceptacja i powiadamianie) prowadzone jest jako interaktywny proces wspólnie przez przedstawicieli właścicieli systemu, organy odpowiedzialne za projekt, organy operacyjne oraz organy zatwierdzające bezpieczeństwo, w ramach sprawdzonego, przejrzystego i w pełni zrozumiałego procesu oceny ryzyka.

Poniżej przedstawiono cechy i koncepcje zabezpieczania informacji niezbędne dla bezpieczeństwa i prawidłowego funkcjonowania operacji dokonywanych w ramach systemów teleinformatycznych.

Tabela 2. Cechy i koncepcje zabezpieczania informacji

Poufność	Integralność	Dostępność	Niezaprzeczalność	Autentyczność
cecha polegająca na tym, że informacje nie są ujawniane nieupoważnionym osobom, podmiotom ani do celów nieuprawnionego przetwarzania	cecha polegająca na zachowywaniu dokładności i kompletności informacji i zasobów	cecha polegająca na tym, że informacje są dostępne i gotowe do wykorzystania na wniosek uprawnionego podmiotu	możliwość udowodnienia, że działanie lub wydarzenie miało miejsce, aby następnie nie można było zaprzeczyć wystąpienia tego działania lub wydarzenia	gwarancja, że informacje są prawdziwe i pochodzą z rzetelnych źródeł

Źródło: Decyzja Rady z dnia 23 września 2013 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa dotyczących ochrony informacji niejawnych UE (2013/488/UE)

W celu zmniejszenia ryzyka zagrażającego w systemach teleinformatycznych, wdrażany jest pakiet technicznych i innych środków bezpieczeństwa o strukturze różnych poziomów *ochrony w głąb*, poziomy te obejmują:

- **powstrzymywanie:** środki bezpieczeństwa ukierunkowane na zniechęcenie osób planujących atak;
- **zapobieganie:** środki bezpieczeństwa ukierunkowane na udaremnienie lub powstrzymanie ataku;
- **wykrywanie:** środki bezpieczeństwa ukierunkowane na ujawnienie ataku;
- **odporność:** środki bezpieczeństwa ukierunkowane na ograniczenie skutków ataku, tak by dotknęły one jak najmniejszą ilość informacji lub zasobów systemów teleinformatycznych, oraz na zapobieżenie dalszym szkodom;
- **usuwanie skutków:** środki bezpieczeństwa ukierunkowane na odzyskanie bezpiecznego statusu systemów teleinformatycznych.

Stopień rygorystyczności środków bezpieczeństwa ustalany jest na podstawie oceny ryzyka. Zgodnie ze *Strategią Cyberbezpieczeństwa RP na lata 2017-2020* współpraca międzynarodowa na poziomie operacyjno-technicznym realizowana będzie między innymi w ramach Sieci CSIRT na poziomie Unii Europejskiej, na innych forach wymiany informacji i dokonywania analiz sytuacji bezpieczeństwa IT danego sektora, poprzez inne międzynarodowe sieci współpracy typu FIRST czy TF-CSIRT, platformy wymiany informacji typu MISP oraz w ramach współpracy dwu- i wielostronnej. W tym kontekście szczególne znaczenie będzie miało wypracowanie wspólnych procedur działania

w ramach UE i NATO. Współpraca na tym poziomie będzie służyła nie tylko skutecznemu przeciwdziałaniu zagrożeniom w cyberprzestrzeni, ale przyczyni się do wymiany doświadczeń pomiędzy personelem technicznym w ramach wspólnych przedsięwzięć. Będzie również okazją do promowania polskich rozwiązań technologicznych i polskiej kadry eksperckiej¹⁵.

Bezpieczeństwo przemysłowe oznacza stosowanie środków mających zapewnić ochronę informacjom niejawnym przez wykonawców lub podwykonawców podczas negocjacji poprzedzających zawarcie umów i na wszystkich etapach cyklu życia umów niejawnych. Świadectwo Bezpieczeństwa Przemysłowego wydawane jest przez Krajową Władzę Bezpieczeństwa lub jakikolwiek inny właściwy organ bezpieczeństwa państwa członkowskiego w celu zaświadczenia, zgodnie z krajowymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi, że dany podmiot prowadzący działalność gospodarczą lub inną jest w stanie zapewnić w swoich obiektach ochronę informacji niejawnych UE odpowiadającą określonemu poziomowi klauzuli tajności¹⁶.

Bezpieczeństwo informacji niejawnych Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA)

Wielkość zasobów ludzkich, technicznych i finansowych wymaganych do działań w przestrzeni kosmicznej jest taka, że zasoby te wykraczają poza granice możliwości któregośkolwiek pojedynczego państwa europejskiego. Uchwała przyjęta przez Europejską Konwencję Kosmiczną w dniu 31 lipca 1973 r., podczas której zdecydowano, że nowa organizacja, zwana Europejską Agencją Kosmiczną, zostanie utworzona z Europejskiej Organizacji Badań Kosmosu i Europejskiej Organizacji Rozwoju i Budowy Kosmicznych Systemów Wynoszących, celem jej działania jest zintegrowanie programów kosmicznych państw europejskich w jeden wspólny program europejski. Dąży do wzmacniania współpracy europejskiej wyłącznie dla celów pokojowych, w badaniach i technologiach kosmicznych oraz ich zastosowaniach w kosmosie, z zamiarem ich wykorzystywania dla celów naukowych oraz dla operacyjnych systemów użytkowych¹⁷.

¹⁵https://www.gov.pl/documents/31305/0/strategia_cyberbezpieczenstwa_rzeczypospolitej_polskiej_na_lata_2017_-_2022.pdf/f249b627-4050-a6f4-5cd3-351aa025be09 (14.03.2019).

¹⁶ *Decyzja Rady z dnia 23 września 2013 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa dotyczących ochrony informacji niejawnych UE* (2013/488/UE).

¹⁷ Umowa pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Europejską Agencją Kosmiczną w sprawie przystąpienia Polski do Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej i związane z tym warunki, podpisana w Warszawie dnia 31 lipca 2012 r.

Przepisy bezpieczeństwa Europejskiej Agencji Kosmicznej uregulowane są w dokumencie ESA/REG/004 z dnia 18 stycznia 2012 r. Każde państwo członkowskie ESA wdraża normy bezpieczeństwa, tak aby zapewnić wspólny stopień ochrony informacji niejawnych, w związku z tym jest ono za nie odpowiedzialne.

Rada Europejskiej Agencji Kosmicznej jest odpowiedzialna za:

- podejmowanie decyzji we wszystkich kwestiach związanych z bezpieczeństwem, w szczególności w zakresie odpowiedniej polityki bezpieczeństwa w ramach ESA oraz w odniesieniu do wymiany informacji niejawnych z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi;
- podejmowanie decyzji o zawarciu umowy o bezpieczeństwie w sprawie wymiany informacji niejawnych z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi;
- zatwierdzanie porozumień i protokołów ustaleń w sprawie bezpieczeństwa dotyczących wymiany informacji niejawnych z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi;
- zatwierdzanie środków wynikających z rocznych sprawozdań z inspekcji ESA oraz ze sprawozdań państw trzecich i organizacji międzynarodowych;
- zatwierdzanie wzoru ogólnej instrukcji bezpieczeństwa programu mającej zastosowanie do każdego przyszłego programu ESA wymagającego ochrony informacji niejawnych;
- zatwierdzanie przepisów wykonawczych programu mających zastosowanie do programów ESA wymagających ochrony informacji niejawnych;

Zgodnie z umową o bezpieczeństwie Europejskiej Agencji Kosmicznej oraz w celu zapewnienia wspólnych procedur ochrony informacji niejawnych, przepisy dotyczące bezpieczeństwa ustanawiają podstawowe zasady i minimalne normy bezpieczeństwa, które mają zastosowanie przez Europejską Agencję Kosmiczną oraz przez państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi przepisami ustawowymi i wykonawczymi, o ile zapewniają one równoważny poziom ochrony. Ochrona informacji niejawnych odpowiada następującym celom:

- zabezpieczenie informacji przed naruszeniem bezpieczeństwa i narażeniem na szwank ich bezpieczeństwa;
- zabezpieczenie instalacji przechowujących takie informacje przed nieuprawnionym dostępem, sabotażem i umyślnym złośliwym uszkodzeniem;
- ochrona takich informacji przetwarzanych w systemach łączności oraz związanych z nimi sieciach przed zagrożeniami dla ich integralności i dostępności;

- w przypadku sytuacji nadzwyczajnej, ocena wyrządzonych szkód, ograniczenie ich skutków i przyjęcie niezbędnych środków zaradczych;
- wdrożenie odpowiednich środków bezpieczeństwa w ramach działalności przemysłowej ESA, obejmuje także negocjacje wstępne, negocjacje i umieszczanie umów niejawnych ESA;
- określenie wymogów dotyczących wymiany takich informacji z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi w drodze umów o bezpieczeństwie i protokołów ustaleń;
- identyfikacja zagrożeń oraz plany i działania łagodzące w ESA są zarządzane jako proces. Proces ten ma na celu dokonanie oceny zagrożenia, określenie znanych zagrożeń dla bezpieczeństwa, zdefiniowanie środków bezpieczeństwa w celu zmniejszenia lub złagodzenia zagrożeń.

Środki bezpieczeństwa stosuje się do wszystkich osób mających dostęp do informacji niejawnych, nośników informacji niejawnych oraz wszystkich pomieszczeń i instalacji krytycznych zawierających takie informacje. Mają na celu wykrywanie działań osób, które mogłyby zagrozić bezpieczeństwu informacji niejawnych, oraz zapewnienie poufności, integralności, dostępności, autentyczności i niezaprzeczalności wszystkich informacji niejawnych.

Informacje niejawne oznaczają wszelkie informacje, dokumenty lub materiały oznaczone klauzulą tajności, które zostały wygenerowane i przedłożone w jakiegokolwiek formie przez ESA państwu członkowskiemu lub przez państwo członkowskie, celu wsparcia programu, projektu lub umowy, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby zaszkodzić interesom ESA.

Informacje są klasyfikowane, jeżeli wymagają ochrony w odniesieniu do ich poufności. Klauzula jest wyraźnie i prawidłowo wskazana i jest utrzymywana jedynie tak długo, jak długo informacje wymagają ochrony.

Informacje niejawne ESA są określane i oznaczane zgodnie z następującymi poziomami:

- ESA TOP SECRET: ta klauzula jest stosowana wyłącznie do informacji i materiałów, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby spowodować wyjątkowo poważne szkody dla podstawowych interesów ESA i/lub jednego lub więcej państw członkowskich;
- ESA SECRET: ta klauzula jest stosowana wyłącznie do informacji i materiałów, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby poważnie zaszkodzić podstawowym interesom ESA i/lub co najmniej jednego z jej państw członkowskich;

- ESA CONFIDENTIAL: ta klauzula jest stosowana do informacji i materiałów, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby zaszkodzić podstawowym interesom ESA i/lub co najmniej jednego z jej państw członkowskich;
- ESA RESTRICTED: ta klasyfikacja jest stosowana do informacji i materiałów, których nieuprawnione ujawnienie mogłoby być niekorzystne dla interesów ESA i/lub jednego lub więcej państw członkowskich.

Klauzula tajności jest nadawana informacjom zgodnie ze stopniem ochrony wymagany w celu zapobieżenia nieuprawnionemu ujawnieniu. System klasyfikacji bezpieczeństwa jest instrumentem wprowadzania w życie tych zasad. System klasyfikacji powinien stanowić ramy dla planowania i organizacji środków zaradczych przeciwko niezamierzonemu uwolnieniu, jak również szpiegostwu, sabotażowi, terroryzmowi i innym zagrożeniom.

Bezpieczeństwo fizyczne to stosowanie fizycznych i technicznych środków ochrony w celu zapobieżenia i opóźnienia nieuprawnionego dostępu do informacji niejawnych. Właściwe organy bezpieczeństwa, stosując dogłębnie koncepcję obrony, określają odpowiednie połączenie środków bezpieczeństwa fizycznego. Wszystkie pomieszczenia, strefy, budynki, biura, łączności i informacji, w których przechowywane lub przetwarzane są informacje niejawne, są chronione za pomocą odpowiednich środków bezpieczeństwa. Środki bezpieczeństwa fizycznego wybiera się na podstawie oceny zagrożenia przeprowadzonej przez właściwe organy bezpieczeństwa. Proces zarządzania ryzykiem stosuje się do fizycznej ochrony informacji niejawnych. Proces zarządzania ryzykiem uwzględnia w szczególności wszystkie istotne czynniki:

- poziom klauzuli tajności informacji niejawnych;
- ilość i formę posiadanych informacji;
- otaczające środowisko i strukturę budynków lub obszarów, w których znajdują się informacje niejawne;
- ocenione zagrożenie ze strony służb wywiadowczych, które są celem działań ESA lub państw członkowskich ESA, a także zagrożenie sabotażem, terroryzmem lub inną działalnością przestępczą.

Stosowane środki bezpieczeństwa fizycznego mają na celu zapobieganie nieupoważnionemu dostępowi do informacji niejawnych lub opóźnianie takiego dostępu przez osoby nieupoważnione:

- uniemożliwienie wymuszonego wejścia intruza;
- odstraszenie, utrudnianie i wykrywanie niedozwolonych działań;

- uniemożliwienie dostępu do informacji niejawnych tym członkom personelu ESA lub ekspertom, osobom pracującym dla organów krajowych lub dla państw trzecich, które nie mają dostępu do informacji niejawnej.

Organ bezpieczeństwa, stosując dogłębnie koncepcję obrony, określa odpowiednie połączenie środków bezpieczeństwa fizycznego, które wdraża się na podstawie odpowiedniej oceny ryzyka. Mogą one obejmować jeden lub więcej z elementów:

- **bariera obwodowa:** fizyczna bariera, która broni granicy obszaru wymagającego ochrony;
- **systemy wykrywania włamań:** mogące być stosowane w celu podniesienia poziomu bezpieczeństwa oferowanego przez barierę obwodową lub w pomieszczeniach i budynkach w miejsce pracowników ochrony lub w celu wspierania ich;
- **kontrola dostępu:** kontrola dostępu może być przeprowadzana na terenie obiektu, w budynku lub budynkach na terenie obiektu lub na obszarach lub w pomieszczeniach wewnątrz budynku. Kontrola może być sprawowana za pomocą środków elektronicznych lub elektromechanicznych, przez pracowników ochrony i recepcjonistów lub za pomocą innych środków fizycznych;
- **personel ochrony:** można zatrudnić przeszkolony, nadzorowany oraz, w razie potrzeby, odpowiednio sprawdzony personel ochrony, między innymi w celu powstrzymania osób planujących wtargnięcie;
- **telewizja przemysłowa:** z telewizji przemysłowej mogą korzystać pracownicy ochrony w celu weryfikacji incydentów ze strony osób nieupoważnionych lub nieposiadających niezbędnej wiedzy oraz alarmów w systemach sygnalizacji włamania i napadu w dużych obiektach lub na obwodzie;
- **oświetlenie bezpieczeństwa:** oświetlenie bezpieczeństwa może być stosowane w celu odstraszenia potencjalnego intruza, jak również w celu zapewnienia oświetlenia niezbędnego do skutecznego nadzoru bezpośrednio przez personel ochrony lub pośrednio poprzez system telewizji przemysłowej;
- wszelkie inne odpowiednie środki fizyczne mające na celu powstrzymanie lub wykrycie nieupoważnionego dostępu lub zapobieżenie lub opóźnienie narażenia na szwank bezpieczeństwa informacji niejawnych.

W przypadku gdy informacje niejawne są narażone na ryzyko wyjawienia przez osoby nieupoważnione lub osoby nieposiadające potrzeby niezbędnej wiedzy, podejmuje się odpowiednie środki w celu przeciwdziałania ryzyku¹⁸.

Zakończenie

Wejście do Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego wydatnie poprawiło bezpieczeństwo Polski. W 20. rocznicę akcesji do Sojuszu Północnoatlantyckiego, bez wątpienia można stwierdzić, że nasz kraj zbudował silną pozycję w NATO. Od czasu wstąpienia Polski do NATO na terytorium kraju zorganizowano następujące struktury: NC NE (Wielonarodowy Korpus Północ-Wschód w Szczecinie) – 1999, JFTC Centrum Szkolenia Sił Połączonych NATO w Bydgoszczy) – 2004, 3NSB (3 Batalion Łączności NATO w Bydgoszczy) – 2010, MP COE (Centrum Eksperckie Policji Wojskowej NATO w Bydgoszczy) – 2013, NFIU (Jednostka Integracji Sił NATO w Bydgoszczy) – 2015, CI COE (Centrum Eksperckie Kontrwywiadu NATO w Krakowie) – 2017, MND NE (Wielonarodowa Dywizja Północ-Wschód w Elblągu) – 2017. W Polsce odbywają się największe i najważniejsze ćwiczenia Sojuszu, takie jak *Noble Jump 2015*, *Brilliant Jump 2016* czy wcześniej *Steadfast Jazzy 2013*. Organizowana przez Polaków w cyklu dwuletnim *Anakonda* uzyskała status największego w regionie międzynarodowego ćwiczenia wojsk sojuszniczych i partnerskich. Siły Zbrojne RP poprzez uczestnictwo w operacjach, misjach i ćwiczeniach sojuszniczych osiągnęły pełną interoperacyjność¹⁹, a właściwe zapewnienie ochrony informacji, w tym niejawnych, pozwoliło na skuteczne realizowanie przedsięwzięć międzynarodowych.

Uznanie informacji za kluczowy element stanowi immanentną cechę współczesnych konfliktów, w których informacja jest wykorzystywana zarówno jako broń, jak i traktowana jako cel²⁰.

Pozyskanie informacji, które mają wpływ na bezpieczeństwo danego państwa, czyli jego niepodległość, suwerenność oraz pozycję na arenie międzynarodowej, przez nieuprawnione osoby, może mieć daleko idące konsekwencje. Dlatego, by zachować stabilność państwa i dawać poczucie bezpieczeństwa obywatelom, najważniejszym zadaniem i obowiązkiem rządu jest ich ochrona. Może ją zapewnić sprawnie funkcyj-

¹⁸ Regulations of the European Space Agency Security Regulations ESA/REG/004 Paris, 18 January 2012 r.

¹⁹ <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/20-lat-polski-w-nato> (14.03.2019).

²⁰ P. Sienkiewicz, M. Marszałek, H. Świeboda, *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego*, t. IV, AON, Warszawa 2012, s. 184.

jący system, który będzie gwarantował ograniczenia w dostępie do informacji niejawnych, właściwe ich przetwarzanie, a także wykorzystanie odpowiednich i wystarczających środków bezpieczeństwa fizycznego, technicznego, teleinformatycznego i prawnego. Z tego też względu system ten wymaga na poziomie państwa precyzyjnie określonych zasad i norm mających umocowanie w prawie, określającym zasady tworzenia informacji niejawnych, sposób ich ochrony oraz sankcje, jakie mogą zostać zastosowane w przypadku niestosowania się do tych zasad²¹.

Bibliografia

- Decyzja Rady z dnia 23 września 2013 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa dotyczących ochrony informacji niejawnych UE (2013/488/UE).
- <http://www.wojsko-polskie.pl/pl/pages/siy-zbrojne-rp-2016-04-18-j/> (14.03.2019).
- <https://bip.abw.gov.pl/bip/informacje-niejawne-1/ochrona-informacji> (12.03.2019).
- <https://docplayer.pl/3448390-Agencja-bezpieczenstwa-wewnetrznego-raport-z-dzialalnosci-agencji-bezpieczenstwa-wewnetrznego-w-2014-r.html> (19.02.2019).
- https://www.gov.pl/documents/31305/0/strategia_cyberbezpieczenstwa_rzeczypospolitej_polskiej_na_lata_2017_-_2022.pdf/f249b627-4050-a6f4-5cd3-351aa025be09 (14.03.2019).
- <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/20-lat-polski-w-nato> (14.03.2019).
- Iwaszko B., *Ochrona informacji niejawnych w praktyce*, wyd. Presscom, Wrocław 2012.
- Regulations of the European Space Agency Security Regulations ESA/REG/004 Paris, 18 January 2012.
- Sienkiewicz P., Marszałek M., Świeboda H., *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego*, t. IV, wyd. Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2012.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- Topolewski S., *Ochrona informacji niejawnych w Siłach Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2017.
- Topolewski S., Żarkowski P., *Ochrona informacji niejawnych i danych osobowych. Wymiar teoretyczny i praktyczny*, wyd. Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2014.
- Umowa pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Europejską Agencją Kosmiczną w sprawie przystąpienia Polski do Konwencji o utworzeniu Europejskiej Agencji Kosmicznej i związane z tym warunki, podpisana w Warszawie dnia 31 lipca 2012 r.
- Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu z dnia 24 maja 2002 r. (Dz.U. 2002 nr 74 poz. 676, z późn. zm.).
- Ustawa o ochronie informacji niejawnych z dnia 5 sierpnia 2010 r. (Dz.U. 2010 nr 182 poz. 1228, z późn. zm.).

²¹ S. Topolewski, *Ochrona informacji niejawnych...*, op. cit., s. 349.

Wróblewski R., Wyrębek H. (red.), *Determinanty bezpieczeństwa militarnego*, wyd. Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Siedlce 2016.

Wytyczne w sprawie postępowania z informacjami niejawnymi międzynarodowym z dnia 31.12.2010 r.

Zalewski S., *Informacje niejawne we współczesnym państwie*, wyd. Editions Spotkania, Warszawa 2017.

Bezpieczeństwo energetyczne Wielkiej Brytanii w kontekście relacji brytyjsko-rosyjskich

Energy security of Great Britain in the context of British-Russian relations

Abstrakt: W literaturze przedmiotu spotkać można wiele definicji pojęcia *bezpieczeństwo energetyczne*. Wspólnym ich mianownikiem jest zdolność państwa do zapewnienia nieprzerwanej dostępności źródeł energii oraz przystępna cena dla finalnego odbiorcy. Bezpieczeństwo energetyczne Wielkiej Brytanii jest stałym priorytetem kolejnych brytyjskich rządów. Jego waga wzrosła szczególnie wraz z przełomem XX i XXI w., kiedy Wielka Brytania stopniowo traciła samowystarczalność energetyczną i uzależniała się od zewnętrznych dostaw surowców energetycznych. Celem niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie: czy i w jakim stopniu bezpieczeństwo energetyczne Wielkiej Brytanii uzależnione jest od Rosji? W artykule przedstawiono charakterystykę brytyjskiego rynku energetycznego i wyszczególniono główne zagrożenia dla stabilności energetycznej Wielkiej Brytanii. Przedstawiono również priorytety polityki energetycznej Rosji, a także relacje i perspektywy stosunków brytyjsko-rosyjskich w obszarze bezpieczeństwa energetycznego.

Słowa kluczowe: Wielka Brytania, energetyka, bezpieczeństwo, bezpieczeństwo energetyczne, Rosja, relacje brytyjsko-rosyjskie

Abstract: There is many different definitions of the concept of energy security. Their common feature is the ability of the state to ensure uninterrupted availability of energy sources and an affordable price for the final recipient. The energy security of the United Kingdom is a constant priority for the British governments. Its weight grew especially with the turn of the 20th and 21st centuries when the United Kingdom gradually lost its energy self-sufficiency and became dependent on external energy supplies. The purpose of this paper is to answer the question: Is the energy security of the United Kingdom dependent on Russia and if - to what extent? The paper presents the characteristics of the British energy market and details the main threats to the energy stability of Great Britain. The priorities of Russia's energy policy as well as the relations and prospects of British-Russian relations in the area of energy security are also presented.

Keywords: Great Britain, UK, energy, security, energy security, Russia, British-Russian relations

Wprowadzenie

Artykuł porusza tematykę wzajemnych relacji Wielkiej Brytanii i Rosji w kontekście polityki energetycznej obu państw. Jego celem jest odpowiedź na pytanie: czy i w jakim stopniu bezpieczeństwo energetyczne Wielkiej Brytanii uzależnione jest od Rosji? Autor zamierza zweryfikować pytanie badawcze, analizując brytyjski rynek energetyczny pod kątem jego stabilności oraz zagrożeń zewnętrznych i wewnętrznych. Przenalizuje też politykę energetyczną Rosji i jej główne pryncypia.

Bezpieczeństwo energetyczne – ujęcie teoretyczne

Definicje pojęcia *bezpieczeństwo energetyczne* różnią się między sobą zarówno z uwagi na pojemność i zakres zjawiska, jak również na czas, w którym zostały sformułowane. Międzynarodowa Agencja Energetyczna (*International Energy Agency* – IEA) definiuje skrótowo bezpieczeństwo energetyczne jako nieprzerwaną dostępność źródeł energii po przystępnej cenie¹. Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (art. 3 pkt 16) przez bezpieczeństwo energetyczne rozumie stan gospodarki umożliwiający pokrycie bieżącego i perspektywicznego zapotrzebowania odbiorców na paliwa i energię w sposób technicznie i ekonomicznie uzasadniony, przy zachowaniu wymagań ochrony środowiska². Podobne trzy czynniki wymienia też J. Popczyk, zwracając uwagę na finalną cenę mającą wynikać z prawa popytu i podaży³.

W kontekście tematyki niniejszego artykułu warto również przytoczyć definicję bezpiecznego systemu energetycznego zaproponowaną przez Komitet ds. Energii i Zmian Klimatu brytyjskiej Izby Gmin. Zgodnie z nią bezpieczny system energetyczny to taki, który jest w stanie zaspokoić potrzeby ludności i instytucji na usługi energetyczne, takie jak ogrzewanie, oświetlenie, zasilanie urządzeń i transport w niezawodny i niedrogi sposób zarówno teraz, jak i w przyszłości⁴.

Wątek ekonomiczny podkreśla J. Mazurkiewicz, twierdząc, że kluczowymi cechami bezpieczeństwa energetycznego jest ciągłość dostaw oraz dostarczanie energii po stabilnych i akceptowalnych cenach⁵. Autorka wyróżnia też główne wymiary bezpieczeństwa energetycznego: wielkość zapotrzebowania na energię, dostępność

¹ *Energy security*, <https://www.iea.org/topics/energysecurity/> (12.08.2018).

² Ustawa z dn. 10.04.1997 Prawo energetyczne (Dz.U. 1997 nr 54 poz. 348).

³ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, wyd. Scholar, Warszawa 2008, s. 306.

⁴ P. Mueller, *UK Energy Security. Myth and Reality*, The Global Warming Policy Foundation, 2014, s. 4.

⁵ J. Mazurkiewicz, P. Lis, *Ocena bezpieczeństwa energetycznego w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Rynek Energii”, nr 4(119), 2015, s. 11.

energii/nośników energii, kwestię ochrony środowiska, strukturę rynków energii oraz cen, a także koszty i wydatki na energię⁶.

Na istotę wymiaru energetycznego bezpieczeństwa narodowego zwraca uwagę I. Jankowska, która podkreśla, że nieprzerwane i niezależne dostawy energii determinują rozwój państwa, zaś brak dostępu do surowców energetycznych ogranicza jego możliwości oddziaływania na zewnątrz. Po drugie – że bezpieczeństwo energetyczne państwa odzwierciedla jego realne możliwości w sferze militarnej. Po trzecie, autorka podkreśla wagę zabezpieczenia krajowego zaplecza energetycznego w obliczu faktu, że wiodącymi producentami i eksporterami najważniejszych paliw kopalnych (ropy naftowej, gazu ziemnego i węgla) są państwa niestabilne politycznie i gospodarczo⁷. Wśród zagrożeń bezpieczeństwa energetycznego I. Jankowska wyróżnia zagrożenia fizyczne (przerwy w dostawach energii), ekonomiczne (uzależnienie od cen energii i nierentowność konkretnych inwestycji energetycznych) i politykę środowiskową (zobowiązania związane z ochroną środowiska)⁸. Autorka stosuje też cenzurę czasową, wyróżniając bezpieczeństwo energetyczne krótkoterminowe (sezonowe, kilkumiesięczne), średnioterminowe (5-10 lat) i długoterminowe (do 30 lat)⁹.

J. Hausner podkreśla, że bezpieczeństwa energetycznego nie zapewniają same surowce energetyczne, o czym przekonują doświadczenia krajów o gospodarce planowej, które mimo dostępu do surowców, miały systematycznie do czynienia z niedoborem energii elektrycznej. Bezpieczeństwo jest funkcją polityki i kształtowanych przez nią mechanizmów¹⁰.

Charakterystyka brytyjskiego rynku energetycznego

W latach 80. XX w. rząd premier Margaret Thatcher przeprowadził szeroko zakrojone reformy sektora energetycznego. Choć najbardziej znanym ich fragmentem było złamanie oporu górniczych związków zawodowych, zmiany objęły cały sektor. Przyjęte rozwiązania rynkowe doprowadziły do jego demonopolizacji i znacznego wzrostu konkurencyjności, co przełożyło się na spadek cen energii. Po zmianie rządów w 1997 r. rząd laburzystowski Tony'ego Blaira kontynuował politykę liberalizacji rynku energetycznego, co początkowo przełożyło się na spadek wysokości średniego

⁶ Ibidem, s. 11.

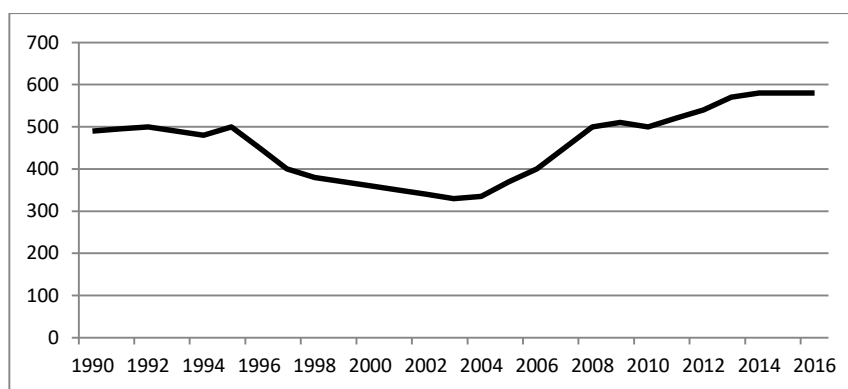
⁷ I.M. Jankowska, *Bezpieczeństwo energetyczne w polityce bezpieczeństwa państwa*, „Studia Lubuskie”, t. XI, 2015, s. 152.

⁸ Ibidem, s. 157.

⁹ Ibidem, s. 159.

¹⁰ J. Hausner, op. cit., s. 306.

rocznego rachunku za prąd z 489 funtów w 1991 r. do 333 funtów w 2003 r.¹¹ Liberalna polityka możliwa była dzięki pokładom ropy naftowej i gazu ziemnego na Morzu Północnym, które zapewniały Wielkiej Brytanii komfort zaopatrzeniowy. W pierwszej dekadzie XXI w. brytyjska polityka energetyczna uległa przewartościowaniu. Coraz wyraźniejsze stawały się dwa priorytety: przeciwdziałanie zmianom klimatycznym oraz zapewnienie bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych. Trzecim priorytetem stało się dążenie do tego, aby realizacja dwóch pierwszych nie wpłynęła znacząco na wzrost cen dla końcowego odbiorcy. Jasne stawało się również, że złoża wewnętrzne wyczerpują się – szczyt wydobycia gazu i ropy przypadł na rok 2000. Pięć lat później Wielka Brytania stała się importerem netto surowców energetycznych¹².



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *The Price of Power: Reforming the Electricity Market*, House of Lords Select Committee on Economic Affairs, London 2017, s. 9.

Rysunek 1. Uśredniona cena rocznego rachunku za prąd w brytyjskim gospodarstwie domowym w latach 1991-2016 (w GBP)

Choć pozornie spójne, w praktyce dwa pierwsze priorytety wykluczały się nawzajem lub co najmniej wchodziły ze sobą w sprzeczność. Przeciwdziałanie wysokiej emisyjności wiązało się z przyjęciem polityki dekarbonizacji (ograniczenia zużycia węgla) i wsparciem dla rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE). Te jednak, zaliczane do źródeł niestabilnych, z punktu widzenia bezpieczeństwa dostaw ustępowały źródłom wysokoemisyjnym. Wytworzenie energii z OZE okazało się droższe niż ze źródeł konwencjonalnych. Producenci, mający na względzie zysk, nie byli skłonni do przeciwdziałania zmianom klimatycznym. Konieczna stała się interwencja państwa na rynku

¹¹ *The Price of Power: Reforming the Electricity Market*, House of Lords Select Committee on Economic Affairs, London 2017, s. 8.

¹² A. Gawlikowska-Fyk, Z. Nowak, *Polityka energetyczna Wielkiej Brytanii – pionierskie podejście do reformy rynku energii*, „Biuletyn PISM”, 87(1063), 2013, s. 1.

energetycznym i wprowadzenie ogólnych regulacji połączonych z systemem zachęt dla producentów.

Rynek energetyczny był przedmiotem częstych interwencji rządu. W 2002 r. wprowadzono system tzw. zielonych certyfikatów (*Renewables Obligation Certificate*) mający promować inwestycje w energię słoneczną (m.in. budowę farm fotowoltaicznych). System narzucił wszystkim licencjonowanym dostawcom energii obowiązek systematycznego zwiększania wolumenu pozyskiwanej energii ze źródeł odnawialnych. Przyjęta w 2008 r. Ustawa o zmianach klimatycznych (*Climate Change Act 2008*) zakładała redukcję emisji dwutlenku węgla o 80% do 2050 r. (w porównaniu z poziomem z 1991 r.)¹³. W początkach drugiej dekady XXI w. nowy konserwatywny rząd brytyjski D. Camerona położył większy nacisk na kwestię bezpieczeństwa energetycznego, rozumianego jako zdywersyfikowanie dostaw. Uzależnienie od importu zniwelowane miało zostać przez zwiększenie w brytyjskim miksie energetycznym energii odnawialnej i jądrowej¹⁴. Rząd zainicjował w 2011 r. kompleksową reformę rynku energetycznego (*Electricity Market Reform* – ERM). Reforma zapewniła wsparcie dla niskoemisyjnej produkcji energii, umożliwiając jej producentom możliwość pozyskania tzw. kontraktów różnicowych (*Contracts for Differences*). Państwo gwarantowało producentom określoną cenę prądu i wyrównywało różnicę w razie spadku cen. Jednakże gdy rynkowa cena prądu przewyższała zagwarantowaną – producent zobowiązany był zwrócić różnicę. Państwo nagradzało też producentów za utrzymanie odpowiedniego poziomu dostępnej mocy i nakładało dodatkowe podatki na energię wyprodukowaną w oparciu o paliwa kopalne¹⁵.

Konsekwentna polityka energetyczna zmierzająca do ograniczania ilości energii generowanej z paliw kopalnych na rzecz odnawialnych przyniosła efekty. W 2018 r. zdolności produkcyjne brytyjskich elektrowni korzystających z OZE i nieemitujących dwutlenku węgla po raz pierwszy wyprzedziły elektrownie na paliwa kopalne, osiągając 42 GW produkcji (do 40,6 GW). Nadal jednak Wielka Brytania pozostaje uzależniona od zewnętrznych dostaw surowców energetycznych. W 2016 r. konsumowała 1,4% energii światowej zaś produkowała 0,9%, co zmuszało kraj do zapewnienia zewnętrznych dostaw¹⁶. Ich szczyt przypadł na 2013 r., gdy 48% surowców energetycznych pochodziło z dostaw zewnętrznych¹⁷. Mimo spadku tej wartości, nadal 1/3 zapotrzebowania energetycznego Wielka Brytania zaspokaja dzięki importowi (36% w 2016 r.).

¹³ *The Price of Power...*, op. cit., s. 10; zob. też: A. Gawlikowska-Fyk, op. cit., s. 2.

¹⁴ A. Gawlikowska-Fyk, op. cit., s. 1.

¹⁵ *Dekarbonizacja po brytyjsku*, <https://cse.ibnrg.pl/dekarbonizacja-po-brytyjsku/> (11.01.2019).

¹⁶ *Wielka Brytania: więcej mocy w elektrowniach na OZE niż na paliwa kopalne*, <https://www.pb.pl/wielka-brytania-wiecej-mocy-w-elektrowniach-na-oze-niz-na-paliwa-kopalne-944534> (11.01.2019).

¹⁷ *Salisbury attack: How much of the UK's gas comes from Russia?*, <https://www.bbc.com/news/business-43421431> (9.01.2019).

Największymi zagranicznymi dostawcami są: Norwegia (30%), Rosja (12%) oraz USA (7%)¹⁸. Kluczowym partnerem dla Wielkiej Brytanii pozostaje Unia Europejska – 12% gazu i 5% energii elektrycznej importowanych jest z UE¹⁹.

Aby sprostać wymogom importu, Wielka Brytania dysponuje odpowiednią infrastrukturą przesyłową. Z kontynentem europejskim oraz z wyspą Irlandią łączy ją cztery tzw. interkonektory – kable podmorskie umożliwiające transfer energii elektrycznej (zarówno import, jak i eksport). W latach 2013-2016 ilość energii, którą Wielka Brytania sprowadziła za ich pośrednictwem, wzrosła o 52%. W okresie 12 miesięcy do marca 2017 r. Wielka Brytania sprowadziła 17,222 TWh, ale wyeksportowała jedynie 2,78 TWh²⁰. Budowa kolejnych siedmiu interkonektorów znajduje się na różnych etapach planowania. Rządowy dokument *Strategia czystego rozwoju (Clean Growth Strategy)* zakłada rozbudowę sieci interkonektorów, aby docelowo w 2020 r. były one zdolne do transferu 9,5 GW energii elektrycznej²¹. Dodatkowo Wielka Brytania dysponuje trzema interkonektorami gazowymi łączącymi ją z Norwegią, Belgią i Holandią oraz trzema terminalami gazowymi LNG²². W 2014 r. sektor wydobywczy ropy i gazu zatrudniał łącznie 375 tys. ludzi²³, zaś w całym sektorze energetycznym zatrudnionych było 619 tys. ludzi²⁴.

W odniesieniu do definicji bezpieczeństwa energetycznego przytoczonych na wstępie, kluczowym elementem jest cena prądu dla finalnego odbiorcy. Uwzględniając inflację, średni rachunek za prąd w Wielkiej Brytanii w 2016 r. był o 58% wyższy niż w 2003²⁵. Z prognoz wynika, że w wyniku zmian wprowadzonych nową polityką klimatyczną ceny rachunków wzrosną o 24% w 2020 i 26% w 2030 r.²⁶ Energia elektryczna stanowi około 20% brytyjskiego rynku energii. W 2015 r. stanowiła 18% całkowitego zużycia paliw przez odbiorców końcowych (w tym samym czasie ropa naftowa stanowiła 48 procent, a gaz ziemny 29 procent)²⁷.

¹⁸ A. Froggatt, T. Raines, S. Tomlinson, *UK Unplugged? The Impacts of Brexit on Energy and Climate Policy*, Chatham House. The Royal Institute of International Affairs, 2016, s. 4.

¹⁹ *Brexit: energy security*, House of Lords European Union Committee, London 2018, s. 5.

²⁰ T. Lodge, D. Mahoney, *The Hidden Writing. How electricity imports threaten Britain's energy security*, Centre for Policy Studies, 2017, s. 1.

²¹ Ibidem, s. 2.

²² *Impact of Brexit on the energy sector*, <http://www.nortonrosefulbright.com/knowledge/publications/136979/impact-of-brexit-on-the-energy-sector#section1> (15.12.2018).

²³ A. Froggatt, op. cit., s. 6.

²⁴ *Brexit: energy security*..., op. cit., s. 5.

²⁵ *The Price of Power*..., op. cit., s. 2.

²⁶ Ibidem, s. 27.

²⁷ Ibidem, s. 6.

Istotnym źródłem energii w brytyjskim miksie energetycznym pozostaje gaz ziemny – w 2017 r. źródła gazowe miały największy – przeszło 40% udział w produkcji energii w Wielkiej Brytanii. Gaz LNG zapewnia ogrzewanie 80% brytyjskich domów²⁸. W drugim kwartale 2018 roku udział gazu jako źródła energii stanowił 42 procent²⁹. Rosnący z roku na rok światowy popyt na ten surowiec (Międzynarodowa Agencja Energii (MAE) przewiduje wzrost popytu średnio o 1,6% rocznie) sprawia, że jest on nazywany *palivem XXI w.*³⁰ Wśród zalet gazu ziemnego wyróżnia się elastyczność dostaw, wydajność transportową (w stanie skroplonym zmniejsza swoją objętość 600 razy) oraz bezpieczeństwo ekologiczne³¹. Wadą wciąż pozostaje cena – transport morski gazu skroplonego jest 20-30% droższy niż transportowanego rurociągami³².

Okolo połowa brytyjskich dostaw gazu pochodzi z własnych pól gazowych Morza Północnego. Reszta jest importowana z innych źródeł (rurociągów łączących Wielką Brytanię z kontynentem i transportów gazu skroplonego z różnych części świata)³³. Mimo że jeszcze w 2014 r. Wielka Brytania była trzecim producentem gazu w Europie, wydobycie tego surowca systematycznie spada³⁴. Już w 2012 r. wydobycie gazu spadło o 60% w stosunku do szczytowego poziomu z 2000 r. (z 108 do 41 mld m³)³⁵. W 2017 r. z gazu uzyskiwano 134 TWh energii, w stosunku 175 TWh w 2010 r. Sytuacja ta wymusza pokrycie zapotrzebowania na gaz ze źródeł zagranicznych. W latach 2011-2017 skala brytyjskiego importu gazu mieściła się w przedziale 43,7-53,7%³⁶.

Największym dostawcą gazu do Wielkiej Brytanii jest Norwegia, która posiada 25-30 proc. brytyjskiego rynku tego surowca³⁷. Norweski eksport do Wielkiej Brytanii był wart w 2017 r. 23 mld dol. 1/3 brytyjskiego importu gazu pochodzi z Kataru, który

²⁸ *Closure of UK's largest gas storage site 'could mean volatile prices'*, <https://www.theguardian.com/business/2017/jun/20/uk-gas-storage-prices-rough-british-gas-centrica> (12.01.2019).

²⁹ *Wielka Brytania bije kolejne rekordy OZE*, <http://biznesalert.pl/wielka-brytania-oze-energetyka/> (12.01.2019).

³⁰ E. Kochanek, *Terminal LNG – strategiczny element bezpieczeństwa energetycznego*, „Kwartalnik Bellona”, nr 3(690), 2017, s. 38.

³¹ Ibidem, s. 42.

³² Ibidem, s. 43.

³³ *Infographic: energy security*, <https://www.ofgem.gov.uk/publications-and-updates/infographic-energy-security> (22.01.2019).

³⁴ A. Froggatt, op. cit., s. 6.

³⁵ A. Gawlikowska-Fyk, op. cit., s. 1.

³⁶ *UK Dependence on Imported Hydrocarbons: How Important is Russia?* The Oxford Institute for Energy Studies, Oxford 2018, s. 19.

³⁷ *Gazowy problem Wielkiej Brytanii? Norwegia szykuje się na „twardy” Brexit*, <https://forsal.pl/artykuly/1346592,gazowy-problem-wielkiej-brytanii-norwegia-szykuje-sie-na-twardy-brexit.html> (29.11.2018).

jest największym producentem gazu skroplonego (42 mln ton rocznie)³⁸. Z państw UE pochodzi 12% importu gazu³⁹.

Wielka Brytania jest również drugim producentem ropy naftowej w Europie – w 2014 r. produkowała 1,42 mln baryłek ropy dziennie⁴⁰. W 2012 r. produkcja ropy naftowej obniżyła się o 67% (z 137 do 45 mln ton)⁴¹. Zmusiło to Wielką Brytanię do zwiększenia importu, uzależniając ją od dostaw z Norwegii, która pokrywa ponad 50% zewnętrznego zapotrzebowania na ten surowiec. Ropa naftowa zaspokaja w 97,5% zapotrzebowanie sektora transportowego, jednakże w kontekście zapowiedzi rządu brytyjskiego o zaprzestaniu do 2040 r. sprzedaży pojazdów spalinowych, znaczenie tego surowca będzie maleć⁴².

Charakterystyczną cechą brytyjskiej energetyki jest niemal całkowite odejście od wykorzystywania węgla kamiennego. Od trzech dekad Wielka Brytania konsekwentnie stosuje politykę dekarbonizacji. Obecnie w Wielkiej Brytanii pracuje 8 aktywnych kopalni węgla – w 1960 roku było ich 1000. Paradoksem jest, że niegdyśiejsza potęga węglowa musi dziś sprowadzać 80% tego surowca z zagranicy (głównie z Kolumbii i z Rosji)⁴³. Wielka Brytania z roku na rok zwiększa ilość godzin, w których system elektroenergetyczny funkcjonuje bez energii z węgla. W 2016 było ich 233, w 2017 r. – 624, w 2018 r. – 1599⁴⁴. Olbrzymi postęp polityki dekarbonizacji dokonał się w II dekadzie XXI w. – w 2012 r. 40% energii wytwarzanej w Wielkiej Brytanii pochodziło z węgla. W I poł. 2017 r. było to zaledwie 2%⁴⁵. Polityka dekarbonizacji prowadzona jest jednak niekonsekwentnie – zamykaniu rodzimych kopalni towarzyszy import energii elektrycznej z krajów UE – w części pochodzącej ze spalania węgla⁴⁶. Szczególne idee drastycznego ograniczenia emisji dwutlenku węgla zderzyły się również z kwestią bezpieczeństwa energetycznego i realiami ekonomicznymi. W wydanym w lutym 2017 r. raporcie Komitetu Ekonomicznego brytyjskiej Izby Lordów *The Price of Power: Reforming the Electricity Market* wskazano, że interwencje kolejnych rządów na rynku energetycznym uniemożliwiły zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii elektrycznej i przyczyniły się

³⁸ E. Kochanek, op. cit., s. 43.

³⁹ *Impact of Brexit on the UK's energy security*, <https://www.energy-uk.org.uk/press-releases/energy-uk-blogs/6560-impact-of-brexit-on-the-uk-s-energy-security.html> (29.11.2018).

⁴⁰ A. Froggatt, op. cit., s. 6.

⁴¹ A. Gawlikowska-Fyk, op. cit., s. 1.

⁴² *UK Dependence on...*, op. cit., s. 9.

⁴³ *Dekarbonizacja po brytyjsku*, <https://cse.ibnrg.pl/dekarbonizacja-po-brytyjsku/> (29.11.2018).

⁴⁴ *Wielka Brytania bije kolejne rekordy OZE*, <http://biznesalert.pl/wielka-brytania-oze-energetyka/> (29.11.2018).

⁴⁵ *Tylko 2% energii w Wielkiej Brytanii powstaje z węgla*, <http://globenergia.pl/tylko-2-energii-w-wielkiej-brytanii-powstaje-z-węgla/> (29.11.2018).

⁴⁶ Zob. T. Lodge, op. cit.

do wzrostu jej kosztów. Komisja zaleciła zerwanie z ortodoksyjnie pojmowaną dekarbonizacją i bardziej elastyczne podejście do odchodzenia od węgla. Raport przywrócił priorytet kwestii bezpieczeństwa energetycznego, zalecając poszukiwanie nowych technologii zmniejszających emisję i uwzględnienie kosztów energii dla finalnego odbiorcy⁴⁷. Nie bez znaczenia pozostaje również podstawowa zaleta węgla – dostępność. Węgiel wydobywany jest komercyjnie w 50 krajach świata, zaś 70 krajów aktywnie wykorzystuje go w swej energetyce⁴⁸.

Równoległe do spadku wydobycia i konsumpcji energii pozyskiwanej ze źródeł kopalnych rośnie na rynku brytyjskim udział energii elektrycznej wytworzonej z odnawialnych źródeł energii (OZE). Największą ich część stanowią farmy wiatrowe o łącznej mocy ponad 20 GW i panele solarne (13 GW)⁴⁹. W 2010 r. 75,4% energii wytworzono z paliw kopalnych, zaś w 2017 r. ten odsetek spadł do 47,5%. W 2017 r. po raz pierwszy wytworzono ze źródeł nieemisyjnych (OZE oraz energetyka jądrowa) ponad połowę energii elektrycznej w Wielkiej Brytanii. Wspomniana wyżej dekarbonizacja sprawiła, że w 2016 r. elektrownie wiatrowe prześcignęły węglowe, zaś w 2017 r. dostarczyły dwukrotnie więcej energii⁵⁰. Docelowo do 2030 r. energia wiatrowa ma dostarczać 30% energii w Wielkiej Brytanii⁵¹.

Podobnie jak w przypadku dekarbonizacji, upowszechnienie energii pozyskanej z OZE stoi w sprzeczności z pryncypiami polityki bezpieczeństwa energetycznego. Wadą energii słonecznej i wiatrowej jest jej niestabilność. Na Wyspach Brytyjskich ilość słonecznych dni w roku jest niska. Często występują natomiast porywiste wiatry, co paradoksalnie również nie sprzyja energetyce – przy bardzo silnym wietrze elektrownie wiatrowe muszą być zamykane w celu uniknięcia uszkodzeń. To sprawia, że wzrost udziału OZE w ogólnym miksie energetycznym zawsze stanowić będzie wzrost zagrożenia bezpieczeństwa energetycznego.

Wymogi definicji bezpieczeństwa i nieemisyjności spełnia następny segment brytyjskiej energetyki – energetyka jądrowa. Wielka Brytania jako pierwsze państwo na świecie wdrożyła w latach 50. XX w. kompleksowy program rozwoju tego sektora.

⁴⁷ *Restore competition to fix the electricity market*, <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/economic-affairs-committee/news-parliament-2015/uk-energy-policy-report/> (22.01.2019).

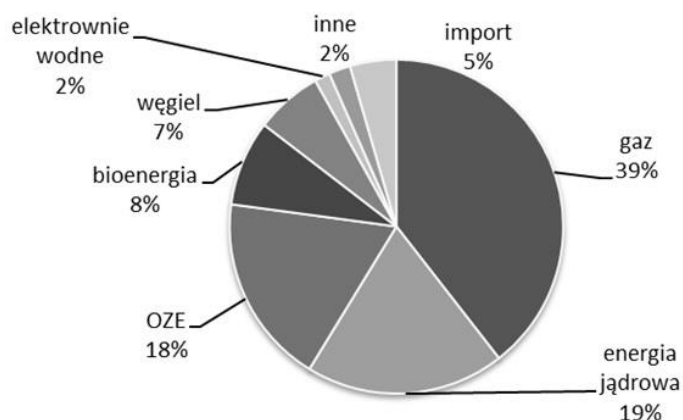
⁴⁸ P. Mueller, op. cit., s. 11.

⁴⁹ *Wielka Brytania: więcej mocy w elektrowniach na OZE niż na paliwa kopalne*, <https://www.pb.pl/wielka-brytania-wiecej-mocy-w-elektrowniach-na-oze-niz-na-paliwa-kopalne-944534> (22.01.2019).

⁵⁰ *Atom i OZE dały Wielkiej Brytanii więcej energii niż paliwa kopalne*, https://energetyka.wnp.pl/atom-i-oze-daly-wielkiej-brytanii-wiecej-energii-niz-paliwa-kopalne,314568_1_0_0.html (22.01.2019).

⁵¹ *Wielka Brytania chce produkować więcej energii z morskich farm wiatrowych*, <http://biznesalert.pl/wielka-brytania-chce-produkowac-wiecej-energii-z-morskich-farm-wiatrowych/> (22.01.2019).

Na początku 2018 r. ok. 21% brytyjskiej energii elektrycznej pochodziło z 15 reaktorów jądrowych w 7 elektrowniach atomowych⁵². Do 2030 r. mają zapewnić krajowi 1/3 energii⁵³. Elektrownie atomowe są głównym źródłem niskoemisyjnej energii, wytwarzając w 2017 r. 70 TWh energii.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *UK Dependence on Imported Hydrocarbons: How Important is Russia?* The Oxford Institute for Energy Studies, Oxford 2018, s. 4.

Rysunek 2. Źródła energii elektrycznej w Wielkiej Brytanii w 2017 r.

Przyszłość światowej energetyki jądrowej stoi pod znakiem zapytania. Wiąże się to z generalnym trendem w rozwoju energetyki i np. decyzją Niemiec o rezygnacji z energetyki jądrowej i wyłączeniu do 2020 r. wszystkich reaktorów⁵⁴. Coraz częściej kwestionowana jest też opłacalność budowy kolejnych reaktorów. Rząd brytyjski podjął decyzję o rozbudowie i modernizacji dwóch elektrowni atomowych: nowej w Wylfa Newydd na wyspie Anglesey i istniejącej w Oldbury o łącznej mocy 5,4 tys. MW⁵⁵. Pod uwagę brane są również dwie dodatkowe lokalizacje pod budowę kolejnych dwóch elektrowni: w Bradwell w hr. Essex oraz w Moorside w hr. Cumbria. Budowa pierwszej

⁵² *Impact of Brexit on the UK's energy security*, <https://www.energy-uk.org.uk/press-releases/energy-uk-blogs/6560-impact-of-brexit-on-the-uk-s-energy-security.html> (22.01.2019).

⁵³ *Nuclear power in the UK*, The Department of Energy & Climate Change, National Audit Office, Londyn 2016, s. 19.

⁵⁴ R. Bajczuk, *Niedokończona reforma. Bilans transformacji energetycznej w Niemczech w okresie rządów wielkiej koalicji 2013–2017*, „Prace OSW”, nr 69, 2017, s. 5–6.

⁵⁵ *Reaktor jądrowy ABWR dla Wielkiej Brytanii przeszedł proces licencyjny*, https://energetyka.wnp.pl/energetyka_atomowa/reaktor-jadrowy-abwr-dla-wielkiej-brytanii-przeszedl-proces-licencyjny,313222_1_0_0.html (4.12.2018).

z nich planowana jest w kooperacji z Chinami. Druga, mająca w perspektywie dostarczać 7% energii elektrycznej w Wielkiej Brytanii do roku 2025, boryka się jednak z finansowymi problemami. W 2016 r. podjęto też decyzję o budowie nowej elektrowni atomowej Hinkley Point C. Decyzję tę skrytykowała Komisja Izby Lordów, podając w wątpliwość jej ekonomiczny sens. Zwracano uwagę, że jej koszty przerzucone są na przyszłe pokolenia – dziecko urodzone w momencie rozpoczęcia budowy (2016 r.) będzie musiało dożyć 44 lat do momentu, w którym zwrócą się koszty budowy elektrowni⁵⁶. Podważano także wiarygodność francuskiej firmy EDF, która zyskała kontrakt na budowę Hinkley Point C – budowane przez nią elektrownie we Francji i Finlandii przekroczyły budżet i harmonogram⁵⁷. Przesłanką pozytywną dla rozwoju energetyki jądrowej w Wielkiej Brytanii jest opublikowany przez Brytyjski Instytut Technologii Energetycznych (*Energy Technologies Institute* – ETI) na przełomie 2018 i 2019 r. raport dotyczący możliwości redukcji kosztów budowy nowych elektrowni i rozbudowy istniejących. Wnioski z raportu pokazują, że przy zastosowaniu optymalizacji budowy i wykorzystaniu doświadczeń z innych państw (głównie azjatyckich) koszty budowy można zredukować nawet o 35%⁵⁸.

Historia relacji brytyjsko-rosyjskich w sektorze energetycznym po 1989 r.

Po upadku ZSRR relacje brytyjsko-rosyjskie utrzymały wyraźny profil gospodarczy, bazując na wielowiekowych tradycjach handlowych obu państw. Brytyjskie firmy sektora paliwowego były żywo zainteresowane inwestycjami w rosyjski przemysł wydobywczy, Rosja zaś potrzebowała zagranicznych kapitałów do podźwignięcia zrujnowanej gospodarki.

Relacje brytyjsko-rosyjskie znajdują się obecnie (2019 r.) w fazie głębokiego kryzysu. Uległy wyraźnemu pogorszeniu w 2014 r. po zajęciu przez Rosję Krymu oraz po próbie zabójstwa przez oficerów rosyjskiego wywiadu b. funkcjonariusza GRU, plka S. Skripała w marcu 2018 r. Wyrażna analogia do sprawy zabójstwa b. oficera FSB A. Litwinienki z listopada 2006 r. pokazała, że działania rosyjskich służb specjalnych w Wielkiej Brytanii są konsekwentne. Na chłodne relacje obu państw wpływ ma również konsekwentna polityka Wielkiej Brytanii, domagającej się utrzymania i zaostreżenia sankcji wobec Rosji, oraz podejrzenia ingerencji rosyjskich hakerów w brytyjskie wybory i w przebieg referendum nt. Brexitu. Rosja z kolei niechętnie patrzyła na udzielanie

⁵⁶ *The Price of Power...*, op. cit., s. 7.

⁵⁷ Ibidem, s. 12.

⁵⁸ *Atom może być tańszy o 35%. Przełomony raport*, <http://biznesalert.pl/atom-35-procent-taniej-raport-eti/> (4.12.2018).

przez Wielką Brytanię azylu rosyjskim uchodźcom politycznym, w tym skłóconym z Kremlen oligarchom.

Powyższe tło polityczne rzutowało na wzajemne relacje obu państw w sektorze energetycznym. Znaczące inwestycje brytyjskich spółek naftowych i gazowych w Rosji w zakresie poszukiwań i produkcji paliw były ustawicznie zagrożone decyzjami politycznymi rządu rosyjskiego. W 2007 roku założona przez British Petroleum (BP) z udziałem kapitału rosyjskiego spółka TNK-BP (od 2013 r. wykupiona przez Rosneft) została zmuszona do odsprzedaży Gazpromowi dochodowych złóż gazu ziemnego. Rok później cofnięto rosyjską wizę prezesowi firmy, a jej biura stały się celem regularnych przeszukań ze strony policji i prokuratury⁵⁹. Rosja wymusiła również przekazanie pakietu kontrolnego Royal-Dutch Shell (koncern brytyjsko-holenderski) w ręce Gazpromu w projekcie wydobywania gazu ziemnego, ropy naftowej i produkcji LNG Sachalin-II.

W połowie I dekady XXI w. relacje gospodarcze na linii Londyn–Moskwa pogorszyły się w związku z zablokowaniem próby ekspansji Gazpromu przez rząd brytyjski. Rosyjski gigant paliwowy, w zgodzie z założeniami strategii rządu rosyjskiego, podjął działania zmierzające do zdobycia udziałów w rynkach dystrybucji wybranych państw europejskich. Próba przejęcia udziałów firmy Centrica – czołowego dystrybutora gazu w Wielkiej Brytanii (57% udziału w brytyjskim rynku gazu), zakończyła się niepowodzeniem. W ramach retorsji sankcje dotknęły spółki z kapitałem brytyjskim inwestujące w Rosji.

W 2010 r. po zwycięstwie Partii Konserwatywnej w Wielkiej Brytanii doszło do próby kolejnego resetu w relacjach brytyjsko-rosyjskich. Fundamentem współpracy były wciąż wysokie obroty handlowe między obu krajami, wynoszące w 2010 r. 15,9 mld USD (w 2009 – 12,6 mld a w 2008 – 22,5 mld). Brytyjskie inwestycje stanowiły wówczas 7 procent wszystkich zagranicznych inwestycji w Rosji.

W styczniu 2011 r. BP i Rosneft podpisały porozumienie o współpracy w wydobywaniu gazu ziemnego z rosyjskiego szelfu arktycznego⁶⁰. Jednak już pół roku później rosyjska policja dokonała rewizji w biurach BP, tuż przed pierwszą od 6 lat wizytą brytyjskiego premiera w Moskwie 12 września 2011 r. Mimo że D. Cameron uzyskał obietnicę zaprzestania uporczywych kontroli, porozumienie finalnie nie doszło do skutku.

Wzajemne relacje polityczne uległy drastycznemu pogorszeniu po inwazji Rosji na wschodnią Ukrainę oraz zajęciu Krymu w 2014 r. Mimo lobbingu ze strony Royal Dutch Shell i BP, Wielka Brytania od początku opowiadała się za wprowadzaniem

⁵⁹ TNK-BP: *a troubled history*, <https://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/energy/oilandgas/9305157/TNK-BP-a-troubled-history.html> (3.02.2019).

⁶⁰ *Stosunki rosyjsko-brytyjskie: współpraca bez resortu*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2011-09-14/stosunki-rosyjsko-brytyjskie-wspolpraca-bez-resetu> (22.01.2019).

i utrzymaniem sankcji wobec Rosji. Nie doszedł do skutku wspólny rosyjsko-brytyjski projekt budowy elektrowni atomowej w Wielkiej Brytanii, zawieszono też prace nad eksploatacją szelfu arktycznego.

Wpływ Rosji na bezpieczeństwo energetyczne Wielkiej Brytanii

Rosja pozostaje największym eksporterem ropy i gazu ziemnego na świecie. W 2016 r. wyeksportowała 77% wyprodukowanej ropy, 33% wyprodukowanego gazu i 55% wyprodukowanego węgla⁶¹. Posiada największe złoża gazu ziemnego na świecie, szacowane na 31,2% zasobów światowych. Priorytety rosyjskiej polityki energetycznej, określone w opublikowanym w 2009 r. dokumencie *Strategia energetyczna Rosji do 2030 r.* zakładają, oprócz utrzymania wysokiego poziomu rodzimej produkcji, uzyskanie bezpośredniego dostępu do rynków zbytu bez konieczności tranzytu przez terytoria państw trzecich. Zakładają też wykup udziałów w zagranicznych koncernach energetycznych⁶². Rzut oka na mapę i analiza przebiegu gazociągów Nord Stream i South Stream oraz ropociągów BTS-1 i BTS-2 nie pozostawia wątpliwości co do prawdziwości tej tezy. O. Zakrzewska zauważa, że mimo rezygnacji z istniejących w poprzednich dokumentach stwierdzeń, że zasoby surowcowe i kompleks paliwowo-energetyczny, będące fundamentem rozwoju gospodarki, stanowią ważny instrument polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz pozycja państwa na światowych rynkach energii w dużym stopniu determinuje geopolityczne oddziaływanie Federacji Rosyjskiej – Rosja wciąż wykorzystuje zasoby do osiągnięcia celów politycznych⁶³.

Priorytet pierwszy – konieczność utrzymania i zwiększania poziomu produkcji – wynika z rosnącego zapotrzebowania na surowce energetyczne ze strony państw Unii Europejskiej. Atrakcyjność rosyjskiego rynku jest rezultatem, wbrew obiegowym opiniom, jego stabilności i perspektyw rozwoju.

J. Hausner wskazując siedem potencjalnych źródeł zaopatrzenia UE w gaz ziemny (Morze Północne, Afryka Północna, Rosja, region M. Kaspijskiego, Zatoka Perska, Afryka Zachodnia, Karaiby), wskazuje Rosję jako najbardziej perspektywicznego eksportera. Pozostałe regiony charakteryzują się dużą niestabilnością polityczną lub też złoża je zalegające są w różnej fazie wyczerpania⁶⁴. Wykorzystując tę przewagę, Rosja

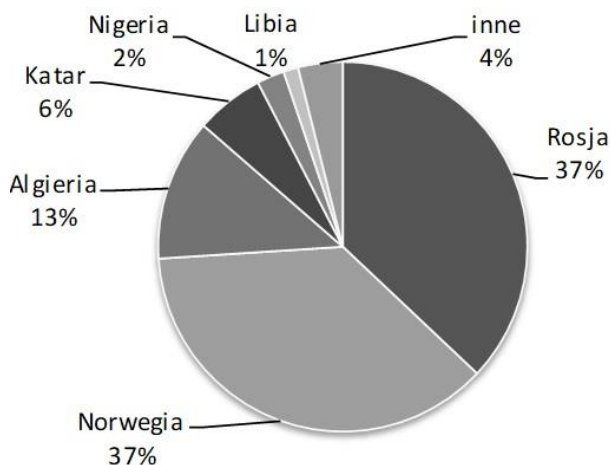
⁶¹ *Statistical review of world energy*, <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html> (6.01.2018).

⁶² Zob. O. Zakrzewska, *Bezpieczeństwo energetyczne w stosunkach Rosja – Unia Europejska w kontekście współzależności eksportowo-importowych*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace, Szkoła Główna Handlowa”, nr 1, 2014, s. 153-154.

⁶³ Ibidem, s. 154.

⁶⁴ J. Hausner, op. cit., s. 316.

dywersyfikuje kierunki eksportu, systematycznie podnosi też ceny na rynku wewnętrznym państw WNP⁶⁵. Dowodem realizacji tego priorytetu jest budowa gazociągu Nord-Stream 2 – liczącej 1,2 tys. km magistrali gazowej o mocy przesyłowej szacowanej na 55 mld m³ gazu rocznie⁶⁶. Realizacja projektów BPS-1 i BPS-2 pozwoli na zwiększenie eksportu rosyjskiej ropy do Europy, pomijając Białoruś, Polskę i Ukrainę. Zakończenie budowy gazociągu Nord Stream na dnie Morza Bałtyckiego, a w przyszłości budowy gazociągu South Stream, podzieli Europę na dwa obszary, jeżeli chodzi o kryterium dostaw energii.



Opracowanie własne na podstawie: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2018-06-18/nord-stream-2-dzieli-zachod> (29.01.2019)

Rysunek 3. Źródła importu gazu do UE w 2017 r.

Pomimo decyzji Wielkiej Brytanii o wystąpieniu z UE podjętej w 2016 r., bezpieczeństwo energetyczne tego kraju przez najbliższe lata będzie funkcjonowało przez pryzmat bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej. Stąd konieczność rozróżnienia bezpośredniego i pośredniego wpływu Rosji.

W kontekście wpływu pośredniego na wstępie warto zaznaczyć, że obecnie w oparciu o wewnętrzną produkcję Unia Europejska (w tym Wielka Brytania) jest w stanie zaspokoić zaledwie 26% zapotrzebowania na ropę naftową oraz 36% zapotrzebowania na gaz⁶⁷. Największym źródłem zaopatrzenia pozostaje Rosja, z której UE

⁶⁵ O. Zakrzewska, op. cit., s. 164.

⁶⁶ 17 brytyjskich polityków chce zablokowania NORD STREAM 2, <https://fakty.interia.pl/swiat/news-17-brytyjskich-politykow-chce-zablokowania-nord-stream-2,nId,2558423> (17.01.2019).

⁶⁷ O. Zakrzewska, op. cit., s. 165.

importuje 62% swojej konsumpcji surowców energetycznych. W 2035 r., zgodnie z przewidywaniami Międzynarodowej Agencji Energetyki, wskaźnik ten wzrośnie do 85%⁶⁸. Rosja jest dla UE największym dostawcą ropy naftowej (45%), gazu (39%) i węgla (28%)⁶⁹. Uwzględniając fakt, że Wielka Brytania importuje surowce energetyczne z UE, jasne jest, że ich część pochodzi z Rosji. Precyzyjne oszacowanie konkretnych wielkości nie jest jednak możliwe.

W kontekście wpływu bezpośredniego dane jasno pokazują, że dostawy surowców energetycznych z Rosji stanowią marginalną część brytyjskiego importu. W 2016 r. brytyjskie źródła rządowe oceniały wielkość importu rosyjskiego gazu na 1%. W 2018 r. Wielka Brytania zakupiła trzy transporty gazu rosyjskiego – każdy zawierający 0,1 mld m³ surowca, transportowanego z uruchomionego w 2017 r. terminalu LNG na Półwyspie Jamalskim. Z uwagi na fakt, że zapotrzebowanie Wielkiej Brytanii wyniosło w 2018 r. 21,5 mld m³, bezpośredni transport z Rosji zaspokoił 1,4% zapotrzebowania⁷⁰.

Rosja zaspokaja 51,3% brytyjskiego importu węgla wysokoenergetycznego i 34% importu koksu, jednak z uwagi na wzmiankowany wyżej proces dekarbonizacji oraz plany zamknięcia do 2025 r. ostatniej elektrowni węglowej, ma to marginalny wpływ na bezpieczeństwo energetyczne⁷¹. W zakresie importu ropy naftowej i produktów z niej wytwarzanych Rosja plasuje się jako drugorzędny dostawca na rynek brytyjski. W 2016 r. dostarczyła 6,8% ropy naftowej, ustępując zdecydowanemu potentatowi – Norwegii (56,3%) oraz Nigerii (6,9%) i nieznacznie wyprzedzając Algierię (5,5%). W zakresie produktów naftowych Rosja z udziałem 13% uplasowała się na trzecim miejscu za Holandią (19%) i USA (14,3%)⁷².

Oprócz kwestii związanych z surowcami energetycznymi wpływ Rosji na bezpieczeństwo energetyczne Wielkiej Brytanii widoczny jest również w innych aspektach. Ich tłem są wspomniane wcześniej napięte relacje polityczne, a także fakt, że rząd brytyjski konsekwentnie domaga się utrzymania nałożonych na Rosję sankcji. Wielka Brytania krytykuje projekt bałtyckiego gazociągu Nord Stream 2, zachowując w ramach relacji transatlantyckich wspólne stanowisko z USA i częścią krajów europejskich. Otwartym pozostaje pytanie, czy równie twarde stanowisko Londyn prezentować będzie po wyjściu z UE – rurociąg uniezależniający ceny gazu od relacji rosyjsko-ukraińskich byłby z punktu widzenia ekonomicznego korzystny dla Wielkiej Brytanii.

⁶⁸ Ibidem, s. 162.

⁶⁹ A. Froggatt, op. cit., s. 9.

⁷⁰ *Salisbury attack: How much of the UK's gas comes from Russia*, <https://www.bbc.com/news/business-43421431> (15.01.2019).

⁷¹ *UK Dependence on...*, op. cit., s. 11.

⁷² Ibidem, s. 14.

Niepokój władz brytyjskich budzi również fakt, że sieć energetyczna kraju narażona jest na ataki rosyjskich hakerów. W listopadzie 2017 r. Ciaran Martin – szef Narodowego Centrum Cyberbezpieczeństwa (*National Cyber Security Centre* - NCSC) potwierdził, że rosyjscy hakerzy dokonują cyberataków na infrastrukturę energetyczną, zdrowotną i medialną, i telekomunikacyjną⁷³. W 2017 r. stwierdzono 1100 cyberataków, z czego 590 zaliczono do poważnych, a 30 wymagało interwencji na poziomie rządu⁷⁴.

W ciągu ostatnich dwóch lat wzrosła również aktywność rosyjskiej floty w obszarze Morza Północnego i północnego Atlantyku. W grudniu 2017 r. marszałek lotnictwa sir Stuart Peach ostrzegł, że rosyjska marynarka wojenna dysponuje sprzętem umożliwiającym atak na podmorską sieć kabli internetowych⁷⁵. W czerwcu 2018 r. rosyjski okręt rozpoznania podwodnego *Jantar* został namierzony u wybrzeży Wielkiej Brytanii, prawdopodobnie w trakcie wykonywania misji szpiegowskiej. Ogółem w 2017 r. odnotowano 33 kontakty Royal Navy z okrętami rosyjskimi⁷⁶.

Podsumowanie

W kontekście powyższych danych teza o znaczącej zależności Wielkiej Brytanii od dostaw rosyjskich surowców energetycznych nie znalazła potwierdzenia. Na tle pozostałych krajów Europy perspektywy brytyjskiej energetyki rysują się korzystnie zarówno w kwestii produkcji, jak i konsumpcji surowców. Stabilnym filarem brytyjskiej energetyki są elektrownie atomowe, systematycznie rośnie udział OZE w miksie energetycznym, proces dekarbonizacji sprawi, że ok. roku 2025 węgiel przestanie być wykorzystywany. Powyższa analiza dowodzi, że z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego Wielka Brytania cieszy się bezpiecznym i efektywnym systemem energetycznym, nawet przy uwzględnieniu wymienionych wyżej zagrożeń.

Wątpliwości w kontekście bezpieczeństwa energetycznego może budzić rosnące uzależnienie brytyjskiej gospodarki od importu surowców energetycznych. Wielka Brytania osiągnęła szczytowe możliwości produkcji ropy w 1999 r., a gazu w 2000 r. W 2010 r. Wielka Brytania była importerem netto 38% gazu (rok wcześniej 32%),

⁷³ *Russian hackers have targeted Britain's energy companies, cyber security chief says*, https://www.telegraph.co.uk/news/2017/11/15/russian-hackers-have-targeted-britains-energy-companies-cyber/amp/?__twitter_impression=true (8.01.2019).

⁷⁴ *Threat of Russian cyber reprisal puts UK finance, power and water on high alert*, <https://www.theguardian.com/world/2018/mar/17/uk-finance-power-water-on-high-alert-threat-russian-cyber-reprisal-grows> (8.01.2019).

⁷⁵ D. Brown, T. Parfitt, *Russian navy ship that can sever internet cables*, "The Times", 16.12.2017, s. 19.

⁷⁶ *Rosyjski okręt szpiegowski u wybrzeży Wielkiej Brytanii*, <https://www.rp.pl/Polityka/180609880-Rosyjski-okret-szpiegowski-u-wybrzezy-Wielkiej-Brytanii.html> (12.12.2018).

14% ropy i 52% węgla⁷⁷. Jako zagrożenie może być również uznawany wspomniany wyżej stały wzrost wykorzystania energii produkowanej z niestabilnych źródeł (docelowy udział wynosi 33%).⁷⁸ Zagrożeniem dla stabilności brytyjskiego rynku energii może być również oparcie importu energii na połączeniach podmorskich – interkonektorach. Uzależnia to Wielką Brytanię od rynków unijnych, zwłaszcza że decyzje o rozbudowie interkonektorów zapadły przed referendum w sprawie wyjścia Wielkiej Brytanii z UE w 2016 r.

Szansą na neutralizację części wymienionych zagrożeń może być decentralizacja systemu dystrybucji energii i zapewnienie większej konkurencyjności dostawców. Niestabilność OZE może być częściowo zniwelowana przez wyważone proporcje poszczególnych źródeł energii – oprócz słonecznej i wiatrowej również hydroelektrowni, energii geotermalnej i bioenergii. Szansą jest również rozwój technologii wydobywania i przetwarzania paliw.

Mimo że wolumen surowców energetycznych dostarczanych na brytyjski rynek z Rosji jest nieznaczny, stwierdzono pośredni wpływ polityki rosyjskiej na bezpieczeństwo energetyczne Wielkiej Brytanii. Cykliczne kryzysy w relacjach Rosji z Ukrainą odbijały się na cenach energii na rynku brytyjskim. W 2009 r. ceny gazu w Wielkiej Brytanii podskoczyły o 17% w związku z odcięciem przez Rosję dostaw gazu na Ukrainę⁷⁹. Podstawową przeszkodą we wzajemnych brytyjsko-rosyjskich relacjach handlowych są wspomniane wcześniej kwestie polityczne, które, jak również wykazano w niniejszej pracy, mają bezpośredni wpływ na współpracę ekonomiczną. Działania rosyjskiego wywiadu w Wielkiej Brytanii i podejrzenia o ingerencję w przebieg wyborów nie tworzą pozytywnego tła dla współpracy.

Wśród pozytywnych przesłanek dla relacji brytyjsko-rosyjskich paradoksalnie wymienić należy proces wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Perspektywa niepewności związana z możliwą opcją tzw. *twardego Brexitu* może skłonić Wielką Brytanię do poszukiwania nowych rynków zbytu i źródeł surowców energetycznych. Dla Rosji z kolei Wielka Brytania stanowi atrakcyjne i bezpieczne miejsce lokowania kapitału. Dwa byłe imperia, rozpamiętujące swą dawną potęgę, znalazły się z różnych przyczyn w sytuacji ostrego konfliktu z Unią Europejską. Wielowiekowe tradycje poprawnych stosunków wzajemnych oraz zbliżona filozofia podejścia do kontynentalnej Europy mogą być fundamentem zacieśnienia relacji Rosji i Wielkiej Brytanii w niedalekiej przyszłości.

⁷⁷ P. Mueller, op. cit., s. 6.

⁷⁸ J. Mazurkiewicz, op. cit., s. 14.

⁷⁹ P. Mueller, op. cit., s. 7.

Bibliografia

- 17 brytyjskich polityków chce zablokowania NORD STREAM 2, <https://fakty.interia.pl/swiat/news-17-brytyjskich-politykow-chce-zablokowania-nord-stream-2,nId,2558423> (17.01.2019).
- Atom i OZE dały Wielkiej Brytanii więcej energii niż paliwa kopalne, https://energetyka.wnp.pl/atom-i-oze-daly-wielkiej-brytanii-wiecej-energii-niz-paliwa-kopalne,314568_1_0_0.html (22.01.2019).
- Atom może być tańszy o 35%. Przełomowy raport, <http://biznesalert.pl/atom-35-procent-taniej-raport-eti/> (4.12.2018).
- Bajczuk R., *Niedokończona reforma. Bilans transformacji energetycznej w Niemczech w okresie rządów wielkiej koalicji 2013-2017*, „Prace OSW”, 69, 2017.
- Brown D., Parfitt T., *Russian navy ship that can sever internet cables*, “The Times” 16.12.2017.
- Closure of UK's largest gas storage site 'could mean volatile prices', <https://www.theguardian.com/business/2017/jun/20/uk-gas-storage-prices-rough-british-gas-centric> (12.01.2019).
- Dekarbonizacja po brytyjsku, <https://cse.ibngr.pl/dekarbonizacja-po-brytyjsku/> (11.01.2019).
- Dekarbonizacja po brytyjsku, <https://cse.ibngr.pl/dekarbonizacja-po-brytyjsku/> (29.11.2018).
- Energy security, <https://www.ica.org/topics/energysecurity/> (12.08.2018).
- Froggatt A., Raines T., Tomlinson S., *UK Unplugged? The Impacts of Brexit on Energy and Climate Policy*, The Royal Institute of International Affairs Chatham House, London 2016.
- Gawlikowska-Fyk A., Nowak Z., *Polityka energetyczna Wielkiej Brytanii – pionierskie podejście do reformy rynku energii*, „Biuletyn PISM”, 87 (1063), 2013.
- Gazowy problem Wielkiej Brytanii? Norwegia szykuje się na „twardy” Brexit, <https://forsal.pl/artykuly/1346592,gazowy-problem-wielkiej-brytanii-norwegia-szykuje-sie-na-twardy-brexit.html>, (29.11.2018).
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, wyd. Scholar, Warszawa 2008.
- House of Lords Select Committee on Economic Affairs. *The Price of Power: Reforming the Electricity Market*, Published by the Authority of the House of Lords, London 2017.
- Impact of Brexit on the energy sector, <http://www.nortonrosefulbright.com/knowledge/publications/136979/impact-of-brexit-on-the-energy-sector#section1> (15.12.2018).
- Impact of Brexit on the UK's energy security, <https://www.energy-uk.org.uk/press-releases/energy-uk-blogs/6560-impact-of-brexit-on-the-uk-s-energy-security.html> (29.11.2018).
- Infographic: energy security, <https://www.ofgem.gov.uk/publications-and-updates/infographic-energy-security> (22.01.2019).
- Jankowska I., *Bezpieczeństwo energetyczne w polityce bezpieczeństwa państwa*, „Studia Lubuskie”, tom XI, 2015.
- Kochanek E., *Terminal LNG – strategiczny element bezpieczeństwa energetycznego*, „Kwartalnik Bel-lona”, 3 (690), 2017.

- Lis P., Mazurkiewicz J., *Ocena bezpieczeństwa energetycznego w wybranych krajach Unii Europejskiej*, „Rynek Energii”, 4 (119), 2015.
- Lodge T., Mahoney D., *The Hidden Writing. How electricity imports threaten Britain's energy security*, Centre for Policy Studies, London 2017.
- Mueller P., *UK Energy Security. Myth and Reality*, The Global Warming Policy Foundation, London 2014.
- National Audit Office, *Nuclear power in the UK*, The Department of Energy & Climate Change, London 2016.
- Reaktor jądrowy ABWR dla Wielkiej Brytanii przeszedł proces licencyjny*, https://energetyka.wnp.pl/energetyka_atomowa/reaktor-jadrowy-abwr-dla-wielkiej-brytanii-przeszedl-proces-licencyjny,313222_1_0_0.html.
- Restore competition to fix the electricity market*, <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/economic-affairs-committee/news-parliament-2015/uk-energy-policy-report/> (22.01.2019).
- Rosyjski okret szpiegowski u wybrzeży Wielkiej Brytanii*, <https://www.rp.pl/Polityka/180609880-Rosyjski-okret-szpiegowski-u-wybrzezy-Wielkiej-Brytanii.html>, (12.12.2018).
- TNK-BP: a troubled history*, <https://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/energy/oilandgas/9305157/TNK-BP-a-troubled-history.html> (3.02.2019).
- Russian hackers have targeted Britain's energy companies, cyber security chief says*, https://www.telegraph.co.uk/news/2017/11/15/russian-hackers-have-targeted-britains-energy-companies-cyber/?__twitter_impression=true (8.01.2019).
- Salisbury attack: How much of the UK's gas comes from Russia?*, <https://www.bbc.com/news/business-43421431> (9.01.2019).
- Sharples J., *UK Dependence on Imported Hydrocarbons: How Important is Russia?*, The Oxford Institute for Energy Studies, Oxford 2018.
- Statistical review of world energy*, <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html> (6.01.2018).
- Stosunki rosyjsko-brytyjskie: współpraca bez resortu*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2011-09-14/stosunki-rosyjsko-brytyjskie-wspolpraca-bez-resetu> (22.01.2019).
- Threat of Russian cyber reprisal puts UK finance, power and water on high alert*, <https://www.theguardian.com/world/2018/mar/17/uk-finance-power-water-on-high-alert-threat-russian-cyber-reprisal-grows>.
- Tylko 2% energii w Wielkiej Brytanii powstaje z węgla*, <http://globenergia.pl/tylko-2-energii-w-wielkiej-brytanii-powstaje-z-wegla/> (29.11.2018).
- Wielka Brytania bije kolejne rekordy OZE*, <http://biznesalert.pl/wielka-brytania-oze-energetyka/> (12.01.2019).
- Wielka Brytania chce produkować więcej energii z morskich farm wiatrowych*, <http://biznesalert.pl/wielka-brytania-chce-produkowac-wiecej-energii-z-morskich-farm-wiatrowych/> (22.01.2019).

Wielka Brytania: więcej mocy w elektrowniach na OZE niż na paliwa kopalne, <https://www.pb.pl/wielka-brytania-wiecej-mocy-w-elektrowniach-na-oze-niz-na-paliwa-kopalne-944534> (11.01.2019).

Zakrzewska O., *Bezpieczeństwo energetyczne w stosunkach Rosja - Unia Europejska w kontekście współzależności eksportowo-importowych*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace”, 1, 2014.

Криптовалюты – новый элемент в развитии российского финансового рынка или угроза российскому рублю

Kryptowaluty nowym elementem rozwoju rosyjskiego rynku finansowego czy zagrożeniem dla rosyjskiego rubla

Cryptocurrencies as a new element of the development of the Russian financial market or a threat to the Russian ruble

Аннотация: Сегодня одним из самых противоречивых нововведений в мировой экономике является криптовалюта и финансово-технологический сектор. Тем не менее, все больше и больше мировых финансовых рынков репают перевести виртуальный мир финансов на уровень плоских финансов. Такие действия предпринимаются как развивающимися странами на примере Индии, так и странами, переживающими кризис, такими как Венесуэла, но также все чаще и чаще они выбирают экономики великих мировых держав, примером которых может служить российский экономический рынок, который стремится заменить традиционный рубль виртуальным. Инновационный ли это вариант или угроза для российского рынка? Станет видно в будущем.

Ключевые слова: криптовалюты, плоские финансы, рубль, российская экономика, инновации

Abstrakt: Obecnie jednym z najbardziej kontrowersyjnych innowacji w globalnej gospodarce są kryptowaluty, tj. sektor *finance-technology*. Niemniej jednak coraz więcej światowych rynków finansowych decyduje się na przeniesienie wirtualnego świata finansów do poziomu płaskiego finansowania. Takie działania podejmują zarówno wschodzące gospodarki (np. Indie), jak i kraje pogrążone w kryzysie, takie jak Wenezuela, ale coraz częściej też wybierają do gospodarki wielkich mocarstw światowych, czego przykładem może być rosyjski rynek finansowy, który dąży do zastąpienia tradycyjnego rubla wirtualnym. Czy jest to opcja innowacyjna, czy zagrożenie dla rynku rosyjskiego? Będzie to wiadome dopiero w przyszłości.

Słowa kluczowe: kryptowaluty, finanse płaskie, rubel, gospodarka rosyjska, innowacyjność

Abstract: Nowadays one of the most controversial innovations in the global economy are cryptocurrencies and finance-technology sector. Nevertheless, more and more of the world's financial markets are deciding to transfer the virtual world of finance to the level of flat finance. Such actions are undertaken both by emerging economies the example of India or crisis-plunged countries such as Venezuela, but also more and more often they are

opting for the economies of the great world powers, an example of which can be the Russian economy market which strives to replace the traditional Ruble with a virtual ones. Is it an innovating option or a threat for Russia market it will be see in a future?

Keywords: cryptocurrencies, fiat finance, ruble, Russian economy, innovation

Введение

Цель статьи - представить денежную структуру в современном финансовом мире. Прежде чем открыться другим валютам и другим платежным средствам, важно понять, что деньги - это не просто выражение богатства. Это утверждение суверенитета, принадлежности к обществу и одна из его основ. В этой статье будут представлены новые способы оплаты, которые являются выражением этой цифровой экономики, в которую неизбежно вступает современный мир.

В конце 12-го века неожиданно Чингисхан создал самую большую империю в мире, получив контроль над коммерческим маршрутом «Шелковый путь», который простирался через Китай в Восточную Европу. В период Рах Mongolica, Шелковый путь был особенно защищен от захватчиков, а также от налогов, которые стимулировали свободную торговлю между Китаем и странами Средиземноморья, что позволило обеспечить политическую и экономическую стабильность .

Деньги были созданы для удовлетворения потребностей социального и коммерческого обмена между людьми. Таким образом, анализ валют неотделим от анализа социальных обменов и ритуалов, тесно связанных с социальным построением обществ. Основные функции денег общеизвестны:

- имущество откладывается для последующего использования в обмене;
- регулярно используется в качестве аналога биржам;
- используется для учета другого имущества.

Список носителей, используемых для любой из функций сбережений, бартерной или бухгалтерской, оказывается бесконечно разнообразным. Таким образом, появление металлических монет с изображением суверенов, показывающих их власть или символы общества, создает экосистему, связывающую людей друг с другом. Оно также напоминает, что деньги являются прерогативой государства и что денежная власть неотделима от политической. Потребности цивилизаций с точки зрения обмена и социальной связи эволюционировали, что привело к изменениям в валюте, как по существу, так

и по форме. Действительно, использование драгоценных металлов в качестве денег было первым шагом. Если золото часто оказывалось в качестве денежной поддержки, то это связано не только с его редкостью, но и с его физическими характеристиками (плотностью), что позволило сосредоточить значительную ценность в небольшом объеме, облегчая его транспортировку. Затем общества эволюционировали, и доверие к денежной системе позволило отделить внутреннюю ценность предмета (монеты) как драгоценного товара от базовой стоимости, предоставляемой самой системой.

Следующим шагом было введение валюты «второго уровня», которая представляет собой надежный депозит количества металлических денег. Таким образом появились бумажные деньги. Первоначально они представляют собой только долг, подлежащий уплате на месте (в виде металла или других товаров). Биржевое письмо, изобретенное итальянскими торговцами, является одним из примеров замены бумаги на металл. До девятнадцатого века все валюты определялись по отношению к их эквиваленту в золоте или серебре. Открытия в горнодобывающей промышленности и финансовые события приводят к колебаниям стоимости этих двух металлов, а развитие бумажных денег и кредитов позволяет компенсировать нехватку металлов, что препятствует развитию торговли. Начало дематериализации валюты также соответствует периодам эволюции общества и необходимости денежно-кредитного регулирования его деятельности. Валюта эволюционировала вместе с обществом, способствуя развитию рыночных отношений путем перехода от системы, основанной на обмене ценностями, к денежной системе, основанной на доверии граждан к дематериализованной валюте, удовлетворяющей все денежные потребности людей (сбережения обмен, спекуляция).

Исторические валюты

Во время дематериализации и технологических инноваций акт платежа развивался также в отношении традиционных валют: действительно, дистанционная торговля изменила эту прямую связь, и появились новые участники. Таким образом, новые платежные решения выросли в мире, где традиционные способы оплаты (наличные, банковские карты или чеки) со временем создали доверительные отношения. Эти новые решения включают в себя Google Wallet, Fivory, Paylib, YesbyCash, SEPAMail, PayPass и Orange Cash, которые пытаются стать значимыми в платежном секторе, используя совершенно разные стратегии. Следует помнить, что банковская карта, являющаяся

флагманом французской промышленности на протяжении 30 лет, завоевала доверие пользователей, шаг за шагом доказывая ее надежность, простоту использования и, в особенности, безопасность, связанную с технологическими инновациями. Смарт-карта - это средство платежа, которое, несмотря на некоторые трудности в своем развитии, особенно на международном уровне, стало незаменимым и вызывает доверие к международным операциям и обменам.

Согласно отчету ЕЦБ о платежных средствах, общее количество безналичных платежей в ЕС увеличилось на 4,2% в 2012 году по сравнению с предыдущим годом. На европейском уровне платежи по карточкам составляют 42% всех транзакций, в то время как доля переводов составляет 27% (рост на 3% до 25,7 млрд евро), а доля прямых дебетов - до 24%. В качестве примера можно привести Францию. на карточные платежи приходится 48%, переводы 17% и прямые дебаты 19% транзакций¹. Количество платежных карт в ЕС увеличилось на 1,5% до 738 миллионов в 2012 году, что составляет 1,46 платежных карты на душу населения. Количество операций с участием карт увеличилось на 7,3% и возросло до 39,8 млрд, с общей стоимостью в 2 000 млрд евро, что составляет в среднем 51 евро за транзакцию. В среднем европеец совершил 79 карточных платежей в 2012 году: один француз - 129, один датчанин - 224, один немец - 39.

Использование чеков продолжает сокращаться с 4,5% транзакций, проведенных в Европе в 2012 году. В 2012 году в Европе было выпущено 4,3 млрд чеков. Французы сохраняют свое первое место с 66% платежей по чекам в Европе. И наоборот, чек почти исчез в Германии и Бельгии, где на одного жителя выдается менее одного чека в год.

Растущее число интернет-транзакций и угроза мошенничества обусловили необходимость создания инструментов для обеспечения безопасности транзакций. По словам Февада, «продажи в мобильном Интернете (смартфоны и планшеты, мобильные сайты и приложения, исключая загрузку приложений и исключая продажи на торговых площадках) продолжают развиваться, увеличившись на 97% в 4 квартале 2013 года по сравнению с четвертым кварталом 2012 года»². Чтобы позволить интернет-пользователям

¹ *Cp bce statistiques relatives*, http://www.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/banque_de_france/Eurosystème_et_international/cp-bce-statistiques-relatives-aux-paiements-pour-2012 (18.05.2019).

² Fevad (Федерация электронной коммерции и дистанционных продаж) ставит своей целью объединение всех игроков в электронной коммерции и дистанционных продажах, независимо от сектора и коммуникационной поддержки. Сегодня Fevad объединяет 580 компаний и 800 веб-сайтов в области розничных продаж (BtoC), продаж профессионалам (BtoB) и продаж между пользователями Интернета (CtoC).

осуществлять платежи через Интернет, существует несколько решений, которые позволяют обезопасить покупки в Интернете, не передавая данные банковской карты, которые были ранее зарегистрированы пользователем:

- PayPal. Имея более 100 миллионов активных учетных записей по всему миру, сегодня является лидером по онлайн-платежам. В 2010 году на долю PayPal пришлось 18% мировой электронной торговли, а сумма транзакции превысила 90 миллиардов долларов.
- Карточные провайдеры также предлагают дополнительную безопасность для платежей на определенных торговых площадках под названием 3D Secure. Проверка онлайн-платежей на сайтах с логотипом «Verified by VISA» или «Verified by Mastercard» осуществляется путем ввода одноразового кода безопасности, полученного с помощью SMS на мобильный телефон владельца карты. Эта система безопасности платежей позволяет установить между клиентом и торговым сайтом климат взаимного доверия, способствующий урегулированию сделки. Априори этот процесс будет обобщен в 2015 году для реализации рекомендаций форума SecureRePay.
- Другими поставщиками онлайн-платежей являются, например Ogone (который предлагает широкий спектр способов оплаты для всех интернет-магазинов: частные карты, безопасные переводы через Iphone), Atos Worldline³ (компания специализируется на управлении взаимоотношениями с клиентами в Интернете, а также на безопасных платежах по телефону через голосовой интерфейс), Receive & Pay (что ориентировано на безопасность платежей, контроль за заказами и лояльность клиентов), Paybox и EMS-карты, Hi-Media (которая запустила Hipay, безопасный способ электронных платежей, который предлагает управление несколькими учетными записями, оплата по электронной почте) или Limonetik (специализирующийся на альтернативных платежах (подарочные карты, карты лояльности).

Развиваются две новые технологии: бесконтактные платежи (технология NFC) и онлайн-кошельки (электронный кошелек). Они пытаются установить новые привычки потребления, выходя за рамки простой транзакции.

³ Atos Worldline разработал новый тариф, который меняется в зависимости от суммы уплачиваемой суммы. Чем ниже сумма платежа, тем более очевидна разница со старой стоимостью. Это предложение представляет собой серию мер по стимулированию электронных платежей.

Действительно, поставщики этих решений также продают услуги по управлению клиентами (лояльность, знание клиентов). В то время как онлайн-портфели более широко используются в Интернете, технология NFC направлена на небольшие платежи. Тем не менее, в последних инновациях виртуальные портфели и бесконтактные технологии чаще дополняют друг друга, чем конкурируют друг с другом:

- E-Wallet: это учетная запись с банковского счета. Наиболее цитируемый пример - Google, который запустил свой портфель онлайн и продолжает инвестировать в платежную индустрию; его развитие в этом секторе также может быть связано с успехом мобильных платежей. Google сотрудничает с MasterCard, Citigroup Bank, Sprint и Ingenico для разработки своего электронного кошелька с использованием бесконтактной технологии на некоторых мобильных телефонах. Сила Google заключается как в его финансовой силе, так и в способности менять привычки и делать себя незаменимым
- Бесконтактная технология NFC предполагает доставку вашей банковской карты или смартфона на бесконтактный терминал NFC для немедленного завершения транзакции без необходимости ее подтверждения или передачи кода банка для небольших сумм. Совместимые карты сейчас предлагаются большинством банков, которые добавляют чип NFC к новым моделям.

Перемены в современном мире заставляют главных рыночных активно действовать, не оставаясь в стороне. Они существенно меняют порядок оплаты, предлагая пользователям новые услуги (в частности, скорость и простота использования) которые, как предполагается, стоят дешевле. Кроме того, создается новая экосистема: новые игроки предлагают новые способы инициации и новые платежные сервисы.

Новые валюты и новые практики

В этой части текста будет затронута тема «новых валют» как следствие попыток адаптироваться к требованиям современного общества. Позже мы увидим, как эти новые валюты соответствуют или нет основным принципам определения валюты.

Часто новые валюты создаются для адаптации к обществу и новым потребностям пользователей. Традиционно, денежный суверенитет применяется

к данной территории - даже если наоборот схема неверна – на одной и той же территории могут существовать разные валюты - и имеет возможность выполнять по крайней мере одну из трех основных экономических функций, таких как оплата, размещение и оценка. Концепция новой валюты, дополняющей суверенные валюты, также не последнее изобретение. Швейцарский пример WIR, созданный после кризиса 1929 года, показывает, что это явление дополнительных денег существует в течение длительного времени. Эти новые валюты, называемые их дизайнерами и пользователями «дополнительными валютами», обычно имеют одинаковое стремление: создать предложение, дополняющее традиционные валюты для пользователей, разделяющих те же потребности и стремления. Передовой целью разработчиков этих дополнительных валют является удовлетворение потребностей клиентов путем их привязки к недостаточно используемым активам.

Можно отметить, что создание новых валют часто происходит в периоды событий геополитического значения (конфликты, войны) или экономического кризиса с целью удовлетворения потребностей:

- в случае гиперинфляции суверенной валюты пользователи хотят внедрить решение, позволяющее им, например, продолжать локальные биржи;
- в случае нехватки возможностей кредитного финансирования могут быть созданы системы обмена между компаниями, чтобы не «блокировать» торговую и местную экономическую деятельность;
- в случае нестабильности географического района создание локальной системы обмена услугами и товарами позволяет оживить сектор и сделать человека участником его экосистемы, позволяя ему продолжать потреблять даже если у него больше нет «наличных в традиционной валюте»;
- в случае нехватки наличных, дается возможность людям обменивать рабочее время без необходимости денег в качестве контрагента.

Кроме того, обратите внимание, что ни одна из них, ни цифровая, ни местная, не ставит своей целью полностью заменить традиционные валюты.

Надо подчеркнуть, что с сегодняшнего дня:

- максимальное количество денежных единиц определяется вверх по течению,
- использование этой валюты ограничено географически или секторально,

- правила управления или воля разработчиков валюты предусматривают систему конвертации традиционных валют.

Новые валюты являются дополнительными валютами, не поддерживаемыми национальным правительством, не являются законным платежным средством и предназначены для обмена только на определенной географической территории или в заранее определенной совокупности действующих лиц. Эти валюты принимают разные формы, как материальные, так и виртуальные. Каждая валюта имеет свой собственный режим работы и управления, который отвечает самым разным потребностям:

- обмен услугами (обмен вакансиями на временной основе);
- обмен товарами или услугами, предназначенными или иными, в области рынка с валютой, созданной *ex nihilo*;
- бизнес-посредник оплаты и оптимизации денежных средств
- перемещение служб занятости населения и доступности;
- образовательная роль в понимании, что такое валюта, и в определении ее ценности того.

Создание этих валют резко возросло за последние двадцать лет, отвечая на запросы местных пользователей, которые хотели настроить услуги, дополняющие традиционную валютную систему. Сегодня во всем мире используется более 2500 местных валютных систем. В Канаде локальная биржевая торговая система (LETS) - это биржевая сеть, поддерживаемая собственной внутренней валютой. Первоначально основанный в Ванкувере LETS вырос в 30 областях в Канаде, а также в Великобритании.

Другим успехом в создании местной валюты является WIR, образованный в Швейцарии после кризиса 1929 года. Это происходит в то время, когда компании больше не имеют доступа к ликвидности - компания находится на месте, сотрудники и имущество тоже, но бумажные билеты (валюта) для торговли отсутствуют. Эта система выпускает свою собственную валюту для облегчения экономического обмена между компаниями благодаря общей кредитно-дебетовой системе. Такая валюта служит надежным убежищем, когда экономическая ситуация в Швейцарии (например, колебания обменного курса) влияет на местный бизнес. Чтобы проиллюстрировать использование этой дополнительной валюты, почти каждый пятый МСП будет использовать WIR.

Во Франции существует более 400 дополнительных систем, в том числе 30 местных валют. Они включают:

- ЕВСКО, местная валюта Страны Басков, которая представляет эквивалент 500 000 евро в обращении, является примером развития этого типа местной валюты;
- HERMES (Local Exchange System) в Бордо и его окрестностях, проект, осуществляемый ассоциацией «Забудь ААА»;
- SEL (локальная система обмена) - это система обмена продуктами или услугами, которые осуществляются в рамках закрытой группы (обычно ассоциативной). SEL позволяет любому человеку обмениваться навыками, ноу-хау и продуктами с другими членами группы. Каждый SEL соответствует группе людей, живущих в одной географической зоне. Для учета торговли LRS создает собственную валюту, которая называется торговой единицей, обычно основанной на времени (1 час = 60 единиц);
- SOL проект (дополнительная валюта Sol), дематериализованные деньги солидарности (только электронная поддержка);
- sol-violet в Тулузе, запущенный в начале 2011 года для 6-месячного эксперимента, все еще активен сегодня;
- Symba на острове Франции, позволяющая компаниям торговать через платформу, действующую в качестве расчетной палаты между участниками, использующими свою собственную валюту.

Хотя количество валют впечатляет, следует отметить, что ни одна из них, за исключением WIR, не представляет значительной массы с точки зрения количества транзакций и сумм.

Новая международная криптовалюта

Недавно российский президент Владимир Путин предложил более масштабную кибер-инициативу, чем Рах Mongolica, после консультации с соучредителем Ethereum, экспертом Blockchain Виталиком Бутерином и экспертами из пятнадцати других стран, включая США, Индию, Израиль, Армению и Турцию. Первая кибернетическая инициатива Путина соединит некоторые из наиболее перспективных стран с формирующейся рыночной экономикой в Азии, Восточной Европе, Африке и Южной Америке с помощью блокчейн благодаря использованию новой многонациональной криптовалюты, которая будет совместно принята БРИКС и странами Евразийского

экономического союза (ЕАЭС) (государства-члены). Государства-члены, известные своим огромным потенциалом экономического роста, могли бы приветствовать эту киберинициативу первого уровня. Они восстановились после мирового кредитного кризиса 2007/2008, который препятствовал развитию их экономики. Повышение федеральных ставок увеличило их растущее долговое бремя, а падение мировых цен на сырьевые товары препятствовало росту за счет экспорта. Кибер инициатива может изменить экономику стран-членов, стимулируя технологические инновации для роста доходов и экономического процветания.

Как сообщает российский медиа-источник RT, за несколько дней до конца 2017 года Центральный банк России предложил создать первую совместную многонациональную криптовалюту для стран БРИКС и ЕАЭС. Совместно приняв новую криптовалюту, государства-члены могут увеличить свои инвестиции в Blockchain, технологию интеллектуальных контрактов, которая будет способствовать созданию безналичных компаний и улучшить управление их ликвидностью при существенной поддержке Нового банка развития. Многие экономисты, опытные банкиры и традиционные финансовые институты пытались преуменьшить влияние криптовалюты на мировую экономику в целом, например, главный советник Германии по страхованию Allianz Мохаммед Эль-Эриан, который сказал: «Цена на биткойн взорвется, но массовое принятие не случится»⁴. Но если он будет принят и внедрен, первая многонациональная криптовалюта может быть использована более чем 41 процентом населения мира. Это может повысить эффективность торговли между государствами-членами путем замены других необязательных валют, используемых в торговых соглашениях. И это могло бы создать технологически оригинальный торговый блок, который мог бы изменить глобальную торговлю с помощью блокчейна и технологии интеллектуальных контрактов. Однако для успеха этой инициативы, среди прочего, транснациональное законодательство государств-членов, касающееся криптовалют, должно обновляться синхронно.

На основании поручений президента Владимира Путина центральный банк и министерство финансов России совместно подготовили законопроект о регулировании криптовалют и ICO, который был представлен на рассмотрение Госдумы 28 декабря 2017 года. Ожидается, что законопроект будет

⁴ <https://cointelegraph.com/news/bitcoin-price-will-explode-but-adoption-wont-happen-allianz-chief-economist> (18.05.2019).

принят в марте и завершен к 1 июля 2018 года. Законопроект характеризует криптовалюту, в том числе токены ICO не как легальную валюту, а как «другое имущество».

Законопроект разрешает ICO, но устанавливает ограничения для них. Те, кто не является квалифицированным инвестором, могут купить токены определенного типа на сумму, не превышающую 50 тысяч рублей (\$ 869). Министерство также предлагает ограничить максимальный объем средств, привлеченных ICO, до одного миллиарда рублей (17,4 миллиона долларов). Хотя президент Российской ассоциации криптовалют и блокчейнов (РАБIC) Юрий Припачкин утверждал: «Сбор средств ICO не должен ограничиваться, поскольку они могут привлекать неограниченное количество иностранных инвестиций в российские проекты».⁵ В настоящее время коммерциализация криптовалюты не регулируется российским законодательством. В законопроекте криптовалютный майнинг и коммерция определяются как налогооблагаемая деятельность. Индивидуальные предприниматели и юридические лица могут участвовать в деятельности по добыче и торговле криптовалютой, облагаемой налогами по аналогии с налогообложением коммерческой деятельности. Торговля криптовалютой не будет облагаться налогом на добавленную стоимость (НДС). В законопроекте не рассматриваются перекрестные правила пограничного налога, которые могут применяться к транснациональным криптовалютам между государствами-членами в случае принятия новой многонациональной криптовалюты. Государства-члены, за исключением Армении, Беларуси, Ирана и Кыргызстана, придерживаются плана действий ОЭСР BEPS. Неясно, будут ли государства-члены придерживаться аналогичного подхода к ЕС при разработке соответствующей транснациональной фискальной политики для своих новых транснациональных операций с криптовалютой.

Криптовалюта в России

Недавние сообщения предполагают, что Россия скоро выпустит свою поддерживаемую правительством криптовалюту, CryptoRuble⁶. В отличие от децентрализованных криптовалют, таких как Биткойн и Эфириум, в CryptoRuble (и других ожидаемых криптовалютах, выпущенных правительством) майнинг

⁵ <https://altstake.io/articles/kriptoalyuta-dlya-stran-briks-i-ees> (18.05.2019).

⁶ *Russia may soon issue its own official blockchain-based currency, the CryptoRuble*, <https://techcrunch.com/2017/10/15/russia-may-soon-issue-its-own-official-blockchain-based-currency-the-cryptoruble/?gucounter=1> (15.10. 2017).

отсутствует, все транзакции записываются через блокчейн и проверяются централизованным государственным органом. Блокчейн может помочь предотвратить и уменьшить мошенничество, ошибки.

Тем не менее, вышеупомянутое преимущество использования блокчейна является лишь верхушкой айсберга. С децентрализованными криптовалютами одной из ключевых проблем центральных банков и суверенных правительств является передача контроля. С помощью криптовалют, выпущенных правительством, центральные банки и суверенные правительства получают еще больший контроль, а не меньше, чем с существующей банковской системой. Блокчейн, поддерживаемый централизованным государственным органом, предоставляет централизованный, не фрагментированный регистр всех транзакций и другой связанной с ними информации (такой как метаданные). Это мечта любого правительства, поскольку сделает ведение вкладов еще проще ... Более того, как говорится, «Если вы не можете победить их, облагайте их налогом».⁷ Это то, что Россия частично делает с CryptoRuble⁸. Сообщено, что «незарегистрированные» CryptoRubles (без подтверждения происхождения) будут облагаться 13% налогом. Это похоже на правительственную машину по отмыванию денег, и с такими низкими накладными расходами должно быть чрезвычайно привлекательным для всех видов теневых игроков. Россия будет привлекать не только российские, но и иностранные деньги (в том числе грязные, но не только). CryptoRuble, вероятно, будет действовать в качестве налогового убежища для США и других субъектов. Одним из вложенных бонусов для российского правительства является то, что оно будет владеть информацией, закодированной в блокчейне, включая потенциально сомнительные транзакции, и может использовать эту информацию в будущем в качестве *камтфрам*⁹ против таких (ничего не подозревающих) транзакторов. При выдаче правительству криптовалюты подразумевается освобождение их денежной системы от

⁷ Здесь можно провести параллель с аргументом в пользу легализации каннабиса / других запрещенных наркотиков и их регулирования и налогообложения (в отличие от борьбы с ними). Мы должны подчеркнуть, что мы не выступаем за или против такой легализации, а также не приводим аргументов в пользу или против государственного отмывания денег. Мы просто проводим параллель. Другая, несколько иная параллель может быть проведена с налогообложением подрывных предприятий, например, Uber.

⁸ *Russia may soon issue its own official...op.cit., Russia will issue its own cryptocurrency – communications minister*, http://www.aif.ru/money/economy/rossiya_vypustit_sobstvennuyu_kriptovalyutu_ministr_svyazi (14.10.2017).

⁹ По-русски «*камтфрам*» - это сокращение от «компрометирующих материалов» и означает нанесение ущерба информации, которая может быть использована для шантажа или принуждения кого-либо. (В русском языке много таких сокращенных слов.)

контроля со стороны Федерального резерва (ФРС), Европейского центрального банка (ЕЦБ) и их союзных центральных банков. CryptoRuble создает буферный слой, который контролируется только российским правительством с помощью соответствующей информации, недоступной для США, ЕС и т. д. Российская элита / олигархи могут «отмывать» свои деньги, используя CryptoRuble. Например олигарх, на которого нацелены санкции, с появлением CryptoRuble мог создать новую подставную компанию (например, через запутанную сеть доверия), чтобы продолжить прежнее направление деятельности (например, экспорт российской нефти или какого-либо другого товара). Доходы этой подставной компании могут быть законно преобразованы в CryptoRubles.

CryptoRubles могут быть преобразованы в фонды (или собственность, товары / услуги и т. д.), доступные олигарху. Поскольку CryptoRuble использует централизованный блокчейн в качестве нераспределенной бухгалтерской книги, доступной только российскому правительству, преобразование CryptoRubles в средства, доступные олигарху, остается скрытым от ФРС / ЕЦБ / США / ЕС. Правительство России может облагать налогом эти средства по 13%, если олигарх не раскрывает их происхождения, но это небольшая цена. Таким образом, CryptoRuble позволит различным частным лицам и компаниям обходить санкции. Как сообщается, Северная Корея уже подозревается в использовании Биткойна именно для этой цели¹⁰. Несомненно, CryptoRuble нарушит текущую мировую валютную систему, политику ФРС, ЕЦБ, США и ЕС, их правоохранные операции и т. д. Наркотические деньги будет легче чистить. Контроль и усилия по борьбе с отмыванием денег (AML) будут обречены на провал, поскольку ожидаемая 13%-ая стрижка, спонсируемая российским правительством, просто слишком привлекательна для лиц с нечестными намерениями и неуверенных в себе теневых игроков¹¹. Деньги уйдут из США / ЕС / Великобритании в Россию. Другие страны, вероятно, выпустят свои собственные криптовалюты. Другие члены БРИКС (Бразилия, Китай, Индия и Южная Африка)¹² являются

¹⁰ *North Korean hackers suspected of using bitcoin to undermine U.S. sanctions*, <http://www.washingtontimes.com/news/2017/sep/25/north-korea-bitcoin-use-suspected-toskirt-sanctio/> (25.09.2017).

¹¹ Многочисленные криптовалюты, выпущенные государством (см. Ниже), только усугубят ухудшение контроля над ПОД.

¹² Как сообщается, Индия рассматривает возможность введения государственной криптовалюты «Лакшми» *Govt considering its own cryptocurrency*, http://www.business-standard.com/article/economy-policy/govt-considering-its-own-cryptocurrency-117091600051_1.html (16.09.2017); Дубай обдумывает правительственную криптовалюту «emCash» *Dubai Economy launches partnership to expedite emCash*, <http://www.dubaiedae/English/MediaCenter/Pages/PressReleasesDetails.aspx?ItemId=233> (26.09.2017); *Estonia wants to launch its own government-backed cryptocurrency called*

естественными кандидатами. По сообщениям, Китай также рассматривает возможность выпуска своей собственной криптовалюты¹³. Другими странами, которые могут решиться на такой шаг, могут быть Швейцария (учитывая ее историю банковской тайны, в значительной степени разрушенной усилиями США), страны Северной Европы, Сингапур и, возможно, некоторые другие. По сообщениям, даже Испания рассматривает возможность создания национальной бухгалтерской книги на основе блокчейна¹⁴, хотя неясно, какое влияние это может оказать на валютную систему (ЕС), поскольку Испания является частью еврозоны. Ключевое различие между государственными и децентрализованными криптовалютами заключается в том, что первые не требуют майнинга. Майнинг - это процесс, при котором графические процессоры решают математические задачи методом грубой силы для проверки транзакций. Майнеры получают небольшие платежи в соответствующих криптовалютах. Одна проблема, связанная с добычей полезных ископаемых, заключается в том, что она является вычислительной и энергозатратной, и считается, что она неэффективна и, возможно, даже неустойчива, поскольку блокчейн растет с каждой проверенной транзакцией¹⁵.

Централизованные правительственные криптовалюты не требуют майнинга, в некотором смысле более «эффективны», должны быть дешевле в обслуживании и более легкодоступными в качестве законного платежного средства в крупных экономиках, таких как Россия.

Наступает новая эра. Мировой порядок, каким мы его знаем, меняется прямо на наших глазах. Эта разрушительная технология - криптовалюты - действительно

'estcoin', <https://www.cnbc.com/2017/08/23/estonia-cryptocurrency-called-estcoin.html> (23.08.2017); и Казахстан *Kazakhstan plans to launch its own cryptocurrency*, <https://www.cnbc.com/2017/10/17/kazakhstan-plans-to-launch-itsown-crypto-currency.html> (17.10. 2017); также изучают криптовалюты, выпущенные государством. Японские банки рассматривают свою собственную цифровую валюту под названием «J-Coin» (которая будет привязана к JPY) *Japanese banks are thinking of making their own cryptocurrency called the J-Coin*. <https://www.cnbc.com/2017/09/27/japanese-banks-cryptocurrency-j-coin.html>. (27.09. 2017) И этот список постоянно растет.

¹³ *PBOC inches closer to digital currency*, http://usa.chinadaily.com.cn/business/2017-10/14/content_33236132.htm (14.10.2017).

¹⁴ *Spain's biggest companies are charging into crypto*, <https://techcrunch.com/2017/10/17/spains-biggest-companies-are-charging-into-crypto/?ncid=rss> (17.10.2017).

¹⁵ A.F. Bariviera, *The inefficiency of Bitcoin revisited: A dynamic approach*, "Economics Letters", nr 161, 2017, s. 1-4; V. Kostakis, C. Giotitsas, *The (A)Political Economy of Bitcoin*, "Journal for a Global Sustainable Information Society", nr 12(2), 2014, s. 431-440; S. Nadarajah, J. Chu, *On the inefficiency of Bitcoin*, "Economics Letters", nr 150, 2017, s. 6-9; A. Urquhart, *The inefficiency of Bitcoin*, "Economics Letters", nr 148, 2017, s. 80-82; H. Vranken, *Sustainability of Bitcoin and blockchains*, "Current Opinion in Environmental Sustainability", nr 28, 2017, s. 1-9.

в конечном итоге нарушит статус-кво. Однако, по крайней мере, в среднесрочной перспективе дальновидные суверенные государства, которые принимают и используют его в своих интересах, в конечном итоге станут разрушителями, а не разрушенными. США – суверенное государство, которому в этом процессе приходится больше всего терять, что имеет явный политический смысл: адаптироваться к изменяющейся реальности, выпустить CryptoDollar сейчас или рискнуть быть маргинализированным¹⁶.

Выданные правительством криптовалюты уменьшают некоторые функции, например, банков, так как традиционные банковские книги местного характера станут устаревшими. В последствии исчезнут бумажные деньги с последствиями для банкоматов и банковских сборов, связанных с ними. Как правило, транзакционные издержки будут снижены, что является плохой новостью для банков. Однако это не делает банки устаревшими, поскольку они выполняют ряд других функций, например, предоставляют кредиты (кредитные карты, ипотека, автокредиты и т. д.).

CryptoRuble будет иметь значение для существующих децентрализованных криптовалют, таких как Биткойн и Эфириум, и т. д. В краткосрочной перспективе можно ожидать более высокую волатильность для децентрализованных криптовалют из-за двух конкурирующих представлений:

- государственные криптовалюты идут против ключевой предпосылки децентрализованных криптовалют, к децентрализации;
- с другой стороны, они придают повышенное доверие технологии блокчейна. В начале, вероятно, будет много шума и неуверенности, политических потрясений, проблем безопасности, страха в освещении прессы и т. д.

Тем не менее, вполне возможно, что в долгосрочной децентрализованной криптовалюте выиграет повышением доверия, и еще большее количество пользователей будет прыгать на побеждающую сторону на выборах, как тех, кто мотивирован крупной мировой державой, выпускающей свою собственную криптовалюту, так и тех, кто воспринимает это как попытки суверенного правительства проявлять больше контроля. Интересные времена впереди.

¹⁶ Для того, чтобы CryptoDollar был конкурентоспособным, может потребоваться снижение налоговых ставок и отсутствие налогообложения доходов, не полученных в США.

Выводы

Не сложно представить себе, что через 100 лет не будет наличных или бумажных денег. Как и бронзовые, серебряные и золотые монеты, бумажные деньги скоро покажутся архаичными, если не варварскими. Можно утверждать, что используемые в настоящее время электронные транзакции уже заменяют наличные деньги. Однако нынешняя банковская система сама по себе основана на устаревшей технологии.

Заменит ли ее блокчейн? Вполне возможно, что другие технологии заменят блокчейн. Время покажет. Введение государственных криптовалют является ключевым моментом для человечества. Хотя такие криптовалюты не соответствуют четырем критериям, которые мы изложили¹⁷ для *iCurrency*, чисто алгоритмического универсального числа и, возможно, универсальной мировой валюты. В долгосрочной перспективе рост правительственных криптовалют может вполне продолжать процесс, и в конечном счете, приведет к *iCurrency*. Предполагая светлое будущее для человечества, лишённого войн, с настоящим глобализированной экономикой и межпланетным путешествием с колониями на Марсе, трудно представить такой мир без универсальной мировой валюты. *iCurrency* определяется как универсальное числительное с учетом следующих критериев¹⁸:

- 1) *iCurrency* не является валютой, выпущенной (или поддерживаемой) каким-либо правительством;
- 2) он оценивается исключительно на основе спроса и предложения;
- 3) он легко переносится по регионам и принимается в качестве способа оплаты по всему миру;
- 4) он алгоритмический, без вмешательства человека.

Вполне возможно, что широкий консорциум суверенных правительств выпускает *iCurrency*, и в этом случае первый критерий, приведенный выше, все еще может быть сохранен, пока существуют надежные механизмы, препятствующие любому правительству или группе правительств участвовать в возможных манипуляциях с *iCurrency*. Например, через аналоги центральных банков, искусственно увеличивающих или уменьшающих процентные ставки, манипулирование денежной массой, политическое влияние и так далее.

¹⁷ Z. Kakushadze, J. K-S. Liew, *iGDP?*, “The Journal of Portfolio Management”, nr 41(3), 2015, s. 4-6.

¹⁸ Ibidem.

Приведенный выше критерий 2 может быть наиболее сложным в контексте достижения стабильности и низкой волатильности. В связи с этим может потребоваться поэтапное развертывание iCurrency, при котором его стоимость определяется сочетанием спроса и предложения и регулированием со стороны центрального органа. Например, спред USD / HKD торгуется между 7,75 и 7,85, полосой, установленной Гонконгским валютным управлением. Вначале iCurrency также можно было бы регулировать, чтобы он оставался в такой целевой зоне, которую можно постепенно ослабить и, возможно, полностью удалить в будущем. Или, возможно, может остаться какая-то широкая целевая зона.

iCurrency позволит более точно оценить глобальную инфляцию, глобальный выпуск, глобальную производительность, глобальный прирост рабочей силы и другие глобальные макроэкономические показатели, а также ВВП (валовой внутренний продукт) для различных стран и регионов и во всем мире. ВВП, измеренный с использованием iCurrency, был назван iGDP¹⁹. При низком вмешательстве суверенного правительства и низких сборах за глобальные транзакции iCurrency должен стать благом для нашей глобальной экономики. Возможно, по иронии судьбы, выпущенные правительством криптовалюты могут быть шагом вперед (а не назад) в этом отношении, в зависимости от того, как мировые лидеры подходят к этому вопросу. Сначала может быть неожиданным, что Россия из всех стран стала «лидером» в этом процессе. Однако вскоре после того, как мы опубликовали нашу статью, для нас стало очевидным, что Россия находится в уникальном положении, чтобы возглавить этот процесс²⁰. И причина не технологическая, а геополитическая. Россия подверглась санкциям и глобальному давлению из-за своей различной политики в отношении своих ближайших соседей и других стран мира. Зависимость от существующего мирового валютного порядка является основным камнем преткновения для России. Ее желание получить большую степень независимости от ФРС / ЕЦБ ни в коем случае не является неожиданностью. Криптовалюты, возможно, обеспечивают простое решение для России. Можно предположить, что, если ее загнать в угол, Россия может даже принять Биткойн в качестве законного платежного средства²¹. Тем не менее, это будет означать передачу слишком большого контроля над информацией.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Z. Kakushadze, J.K-S. Liew, *What if Russia Goes Crypto?*, Unpublished private communications, 2015.

²¹ Ibidem.

Несколько менее драматичен следующий естественный шаг для России - выпуск собственной криптовалюты, поддерживаемой правительством, CryptoRuble. Во всяком случае, удивительно, что это заняло у них так много времени.

Похоже, что криптовалюты, выпущенные правительством, предрепены. Крупные суверенные государства обладают технологическим ноу-хау и средствами для этого. А как насчет малых и / или развивающихся стран? Если они будут вынуждены передавать свои криптовалюты, поддерживаемые правительством, более крупным государствам, геополитические и экономические последствия очевидны: меньший суверенитет и уступка контроля над важной информацией более влиятельным странам.

Библиография

- Bariviera A.F., *The inefficiency of Bitcoin revisited: A dynamic approach*, "Economics Letters", no. 161, 2017.
- Chaum D., *Blind Signatures for Untraceable Payments*, [in:] D. Chaum, R.L. Rivest, A.T. Sherman (eds.), *Advances in Cryptology – Proceedings of Crypto'82*, Springer, Boston 1983.
- Chaum D., *Security without identification: Transaction systems to make big brother obsolete*, "Communications of the ACM", no. 28 (10), 1985.
- Cp bce statistiques relatives*, http://www.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/banque_de_france/Eurosysteme_et_international/cp-bce-statistiques-relatives-aux-paiements-pour-2012 (18.05.2019).
- Dubai Economy launches partnership to expedite emCash*, <http://www.dubaided.ac/English/MediaCenter/Pages/PressReleasesDetails.aspx?ItemId=233> (26.09.2017);
- Ebert R., *13. Ebert's bigger little movie glossary*, Andrews McMeel Publishing, Kansas City 1999.
- Estonia wants to launch its own government-backed cryptocurrency called 'estcoin'*, <https://www.cnn.com/2017/08/23/estonia-cryptocurrency-called-estcoin.html> (23.08.2017).
- Govt considering its own cryptocurrency*, http://www.business-standard.com/article/economy-policy/govt-considering-its-own-cryptocurrency-117091600051_1.html (16.09.2017).
- Japanese banks are thinking of making their own cryptocurrency called the J-Coin*, <https://www.cnn.com/2017/09/27/japanese-banks-cryptocurrency-j-coin.html> (27.09.2017).
- Kakushadze Z., Liew J. K-S., *iGDP?*, "The Journal of Portfolio Management", no. 41(3), 2015.
- Kakushadze Z., Liew J. K-S., *What if Russia Goes Crypto?*, Unpublished private communications, 2015.
- Kazakhstan plans to launch its own cryptocurrency*, <https://www.cnn.com/2017/10/17/kazakhstan-plans-to-launch-its-own-cryptocurrency.html> (17.10.2017).
- Kocherlakota N.R., *Money is memory*, "Journal of Economic Theory", no. 81(2), 1998.

- Kostakis V., Giotitsas C., *The (A)Political Economy of Bitcoin*, “Journal for a Global Sustainable Information Society”, no. 12(2), 2014.
- Luther W.J., Olson J., *Bitcoin is Memory*, “Journal of Prices & Markets”, no. 3(3), 2015.
- Meltzer P.E., *Keeping Drug Money from Reaching the Wash Cycle: A Guide to the Bank Secrecy Act*, “Banking Law Journal”, no. 108(3), 1991.
- Nadarajah S., Chu J., *On the inefficiency of Bitcoin*, “Economics Letters”, no. 150, 2017.
- Nash Jr J.F., *Ideal Money*, “Southern Economic Journal”, no. 69(1), 2002.
- North Korean hackers suspected of using bitcoin to undermine U.S. sanctions*, <http://www.washington-times.com/news/2017/sep/25/north-korea-bitcoin-use-suspected-toskirt-sanctio/> (25.09.2017).
- PBOC inches closer to digital currency*, http://usa.chinadaily.com.cn/business/2017-10/14/content_33236132.htm (14.10.2017).
- Robbing the New (Uber) to Subsidize the Old (Taxis)*, <https://www.bloomberg.com/view/articles/2016-08-23/massachusetts-taxrobs-from-uber-to-subsidize-taxis> (23.08.2016).
- Russia may soon issue its own official blockchain-based currency, the CryptoRuble*, <https://techcrunch.com/2017/10/15/russia-may-soon-issue-its-own-official-blockchain-based-currency-the-cryptoruble/?guccounter=1> (15.10. 2017).
- Russia will issue its own cryptocurrency – communications minister*, http://www.aif.ru/money/economy/rossiya_vypustit_sobstvennuyu_kriptovalyutu_ministr_svy_azi (14.10.2017).
- Spain's biggest companies are charging into crypto*, <https://techcrunch.com/2017/10/17/spains-biggest-companies-are-charging-into-crypto/?ncid=rss> (17.10.2017).
- The Inside Story of Mt. Gox, Bitcoin's \$460 Million Disaster*, <https://www.wired.com/2014/03/bitcoin-exchange/> (3.03.2014).
- Urquhart A., *The inefficiency of Bitcoin*, “Economics Letters”, no. 148, 2017.
- Vranken H., *Sustainability of Bitcoin and blockchains*, “Current Opinion in Environmental Sustainability”, no. 28, 2017.

Transformation of education for safety from the enlightenment to the XXI century

Transformacja edukacji dla bezpieczeństwa od oświecenia do XXI wieku

Abstract: The beginnings of defensive education from the age of Enlightenment date back to the founding of the Knights' School to the present day. As a result of numerous educational changes, it has evolved many times to achieve the current shape implemented in the school system as well as outside the school. A thorough analysis of the literature on the subject, legal acts and archival collections allowed to show the diversity of trends playing a leading role in the ways of its implementation along with the program areas. The next groundbreaking changes in the education system have brought innovation.

Keywords: defensive education, defense knowledge, education for safety

Abstrakt: Początki edukacji obronnej sięgają czasów od powstania Szkoły Rycerskiej do współczesności. W wyniku licznych zmian oświatowych ewoluowała ona wielokrotnie, aż do osiągnięcia obecnego kształtu, realizowanego w systemie szkolnym, jak i pozaszkolnym. Wnikliwa analiza literatury przedmiotu, aktów prawnych oraz zbiorów archiwalnych pozwoliła ukazać różnorodność trendów odgrywających wiodącą rolę w sposobach jej realizacji, jak również w zakresach programowych. Kolejne, przełomowe zmiany systemu edukacyjnego przyniosły innowacje w tej dziedzinie.

Słowa kluczowe: edukacja obronna, wiedza obronna, edukacja dla bezpieczeństwa

Introduction

In many countries, great attention is paid to the most important social problems, such as education, safe development of the country, citizenship and national defense. In Poland, these matters focus the attention of scientists, military practitioners, the civil milieu and the teachers of the subject education for security, who deal with the defense education of young people. The unceasing changes in all spheres of social life do not absolve us from fights for the sake of caring for our own national security. In addition,

very rapid technological development requires an approach to the subject of new threats in the subject discussed above.

Security is the primary need of people and social groups, as well as the basic need of states and international systems, its absence causes anxiety and a sense of threat. As a process, it is primarily the continuous activity of individuals, communities, states or international organizations in creating a desired state in the event of an emergency. The source of "unprotected" or unprotected sources suggests that the state of emergency was primary in relation to the state of security¹. Franz-Xaver Kauffman describes the threat as: *'the possibility of occurrence of one of the negatively valued phenomena'*². An important role is played by the society, its awareness and striving to ensure its own life in peace and quiet.

Security in individual terms is primarily a concern for today, for existence, understood as guaranteeing (favorable) to the family (the closest) and favorable conditions for life. Education for safety is one of the elements of the multiple evaluation of this subject. It accompanies every civilization, almost from its beginnings. However, its form changes due to the types of threats which people face. From the beginning of the existence of the Polish state, it was associated with education in princely teams, and over the years adopted the institutional character – the Knight's School, to become a common form of education for the whole society.

The aim of this article is to present the essence and institutional dimension of defense education, then education for security, carried out both in the educational system and outside it, in the period from the Enlightenment to the present day. The article draws attention, inter alia, to the trends and directions of changes in its perception and teaching. The analysis of the studied issue dictated the necessity of applying theoretical scientific methods, in the form of the critical analysis of literature and the historical method. The presented material chronologically captures the evolution of education in the field of universal security, from the Age of Enlightenment to the present day.

Knight's school in Poland

Successful conditions for the development of education in Poland occurred in 1764, when Stanisław II Augustus joined the throne. The young king was thoroughly educated, endowed with great taste and love for art, inventions and science. Raised in

¹ R. Jakubczak, J. Flis (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategie*, Warszawa 2006, s. 15.

² R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, wyd. Scholar, Warszawa 1999, s. 28.

the West, a supporter of the rationalistic culture of the Enlightenment, he highly cherished the value of education and good school. He gathered scholars and writers around him, he brought artists, he collected collections and offices.

Affecting the Polish generation, he founded in Warsaw in 1766, the Knights' School. It was the first school, purely secular and exclusively noble. Having a form of cadet corps enabled it to be removed from the leadership of the clergy³. At the public cost, 60 boys from less wealthy noble families were kept there, and 20 were accepted for a fee. They were taught by laymen, mostly foreigners. The language of instruction was Polish. The commander was the young prince Adam Czartoryski, a thoroughly educated, free-thinking. Youth, organized in military units, wore a Kadec uniform, learned drill, took part in exercises, learned the principles of fortifications and knowledge of military crafts. However, the cadets were basically not obliged to remain in the service. The Knight's School was supposed to educate exemplary citizens.

The study program, adapted in addition to learning the mother tongue, French and German, in a small range of Latin, in particular, paid great attention to the formation of moral and civic feelings. In the study of history and the Polish language, attention was paid to changes in the forms of government, and attempts were made to instill in the cadets the spirit of love of rights and the fatherland. Great emphasis was placed on moral science, combined with the science of the law of nature and nations; religious science has been replaced by secular science of morality. The textbook, developed by Czartoryski, was the '*Knight's Catechism*' and the broader '*Definitions of various social and civic virtues*'. God, fatherland and virtue, were the main motives laid out in these works of moral science. Military subjects were taught so that the knowledge gained could be used to increase the level of economic development of the country. Special attention was given to civic education. The school was to form primarily hot patriots and citizens about rationalistic moral attitudes. Establishment of the Knight's School was part of the state's reform, by raising citizens in a new spirit, continuation of Konarski's reform.

Stanisław Konarski's reforms

The first stage of the reform of Stanisław Konarski was the establishment and opening on September 1, 1740, modeled at the *Collegium Nobilium*, such as *Collegium Nazarenum* in Rome. It was an elite school, intended for sons of magnates, who would

³ S. Kot, *Historia wychowania*, wyd. Żak, Warszawa 2010, s. 61.

have to take over managerial roles in the state in the future⁴. It was based on religious principles and instilling the virtue of loyalty, respect and obedience to the king, respect for national rights, justice, responsibility for the fate of states and the nation in the spirit of love of the fatherland, duty to parents, servants and subjects. *Collegium* was divided into 5 classes, learning lasted 8 years. Introduced languages (German, French), history of Poland and the general one, geography, mathematics, physics, architecture, philosophy. Latin was limited as well as the Polish language was appreciated. Konarski wanted to give national character to Piarist education. In subsequent stages he reformed the remaining schools of the Polish Piarist provinces.

National awareness and defense in the period of national arrangements

National consciousness is a form of social awareness that is important in terms of the unity of society. It is one of the essential elements of the national bond, historically shaped on the basis of the history of a given nation⁵. National consciousness and the nation are connected with each other, they combine certain values, such as the need to fight for national liberation, regarding the good of the fatherland over personal ones. It penetrates people's consciousness and it is associated with patriotism.

During the partitions, the restrictions of personal freedom and freedom of thought from the invaders' sides were common. The Poles did not give in to fighting for the Polish language, the land, the fight turned into many secret courses and conspiratorial self-education. Patriotism strengthened in the Poles. The November 1830 and January 1863 along with other national liberation battles found alive resonance in all classes and layers of Polish society. By contrast, the establishment of an independent Polish state in 1918 significantly deepened the sense of national awareness among Poles and accelerated the process of consolidation of the nation. In the interwar period, despite the multinational nature of the Polish state, this process continued. That was the expression of a conscious and determined fight against the Nazi occupiers.

The weight of experience brought by the years of partitions, and World War I and II, left no doubt that the defense of society is necessary. According to the assumptions of the '*nation under arms*' concept, it was decided to broaden the theoretical and practical knowledge of society. The general education system included the defense

⁴ S. Litak, *Historia wychowania. Do wielkiej Rewolucji Francuskiej*, tom 1, wyd. WAM, Kraków 2010, s. 238.

⁵ J. Kunikowski, *Wiedza obronna. Wybrane problemy edukacji dla bezpieczeństwa*, wyd. MON, Warszawa 2000, s. 78.

adaptation of high school students at all levels. During the summer holidays, summer camps for military preparation.

Defense education after World War II

On January 16, 1946, by virtue of a decree of the Council of State, On the universal duty of physical custody and military preparation (Journal of Laws 1946. No. 31, item 1995), defense adoption returned to schools. On the other hand, two years later pursuant to the Act of February 25, 1948, *'On the general duty of professional development, physical education and the preparation of military youth, and organization of physical culture and sports'* (Dz.U.1948 No. 12, item 90), The Universal Organization *'Service to Poland'* received all rights to carry out military preparation. It was to take place in educational and vocational institutions and workplaces within the framework of the Primary School. The general obligation of professional development included the education, the performance of temporary work for up to six months by pre-Marathon age youth, and by older youth for no longer than the duration of the basic military service (Journal of Laws 1938 No. 25, item 220) and the performance of occasional work up to three days in a month (Journal of Laws 1946 No. 3, item 24).

It turned out to be impossible, however, due to organizational difficulties. For this reason, by virtue of resolution No. 95/52 of the Presidium of the Government of March 1, 1952 *'On the organization of military youth preparation'*⁶ in place of liquidated detachments, the obligatory subject of *'military adoption'* was introduced into secondary schools. Program content of military preparation was reformed, emphasizing the issue of universal self-defense. By virtue of the Act of November 21, 1967, *on the universal duty to defend the Polish People's Republic*, (OJ 1967 No. 44, item 220), in its place a defensive adoption was introduced into schools, and in 1970-1974 it also included primary and secondary school pupils. professional, agricultural training schools and post-secondary school students.

It should be noted that in the post-war period many students completed their education at the elementary school stage or continued it in the main vocational school. A universal form of defensive preparation of young people at the elementary school level was defensive adoption. The subject matter concerned mainly self-defense as a result of the outbreak of war, including the use of nuclear weapons.

In high school, knowledge in the field of teamwork during peacetime, threatening and war was extended. Shaping of patriotic and ideological attitudes belonged to

⁶ M. Kucharski, *Edukacja obronna*, wyd. Fundacja Innowacja, Warszawa 2002.

a constant lesson topic. In vocational schools, education differed significantly from the secondary ones. It expanded its self-defense content and, above all, prepared for basic military service. In post-secondary schools, particular attention was paid to preparing in self-defense forms for the function of younger commanders.

Resolution of the Council of Ministers in higher education institutions of 8 September 1972, *regarding the training in military units of persons subject to military training of students and in the matter of students' defense training*, (MP 1972 No. 45, poz.239) required military students to be covered, capable of military service, while other students to be defensive. Military training included military activities as a compulsory subject of teaching, as well as military training, carried out in military units after graduation. In the form of theoretical and practical classes, defense was also a compulsory subject of education. In the summer, young people participated in obligatory military/defense preparation camps. During classes, theoretical knowledge was extended, and above all practical skills were acquired and improved.

The reforms and transformations of 1989, which took place in the political arena, initiated significant changes in teaching subject and the lives of citizens. Namely, the strictly military subject matter was abandoned in the content of the program of defensive adoption. In 1990, the subject was abandoned in primary schools, while issues of universal self-defense were introduced. In post-elementary schools, the Defensive approach (PO) subject was introduced, which included the content of health and life protection during peace, war, as well as preparation for coordination of Civil Defense teams⁷. The education cycle covered 76 hours of defense training, one hour per week during the first two years of education. Ordinance of the Minister of National Education of October 29, 1992 *'on the types of schools whose pupils are subject to the obligation to undergo defensive training and the principles of organization of defense preparation classes at schools'* (Journal of Laws, No. 8, item 38), specify which students are 'They are obliged to undergo defensive training and rules for their organization in schools. Previous arrangements, introduced by resolutions, were still in force.

The Act of July 25, 1998, amended the Act on the Education System (Journal of Laws 1998 No. 117, item 759), as well as the Act of January 8, 1999 – Regulations introducing the reform of the school system (Dz.U. 1999 No. 12, item 96). The teaching system is divided into four educational levels:

1. Early school education (grades 1-3 of primary school);
1. Class IV-VI of the elementary school;

⁷ I. Dziubek, *Ewolucja i ewaluacja edukacji obronnej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji”, nr 4(29), 2014, s. 112-143.

2. Secondary school;
3. Upper secondary schools.

Educational paths have been introduced to enable students to acquire knowledge in the field of shaping broadly understood security (including health, ecological and communication), fire prevention, premedical help, crime prevention, as well as a base for international humanitarian law and protection of cultural goods⁸.

Program content of defensive development in the first and second year of the fourth educational stage, covered issues related to the characteristics of contemporary human threats in time of peace and war, security system of the Republic of Poland, international humanitarian law, civil protection as part of universal self-defense, first aid in emergencies, topography and sport shooting⁹. The diversity of curriculum content not only for the military, but also threats in the period of peace, allowed to broaden knowledge and perspectives with new possibilities of behavior.

Uniform classes

In 1999, the first military classes¹⁰ were created at the initiative of the Ministry of National Defense. Their task was to prepare for service in the army, police, fire brigade, border guards or several types of services at once. Their main task was to educate patriots and shape characters.

The first classes with a military profile were created in the High School in Tuchola in the years 1998/1999¹¹. At the same time, new human resources were created for the armed forces at a high level of training. The huge interest among young people in the new direction and the perspective of good work in the future, resulted in the creation of many classes with a military profile throughout Poland. The development of the Armed Forces of the Republic of Poland towards greater professionalization in this period has led to a significant reduction in the sources of financing for schools. This has had a considerable impact on the inhibition, limitation of trends, but not stopping the formation of such classes. The youth in the schools wore field uniforms. In 2015, the equipping of military classes and the work of the teacher were also financed by local governments and this is still happening today. Schools that signed an agreement with

⁸ S. Walasik, *Edukacja obronna w kształtowaniu świadomości obronnej młodzieży akademickiej – Raport z badań*, „Zeszyty Naukowe AON”, nr 1(102), 2016, s. 58-68.

⁹ M. Goniewicz, A.W. Nowak, Z. Smutek, *Przysposobienie obronne*, Wyd. Pedagogiczne Operon, Rumia 2002.

¹⁰ *Tysiące uczniów w mundurach. Gotowi do ponoszenia ofiar dla Polski* <https://oko.press/tysiace-uczniow-mundurach-ucza-sie-strzelania-obrony-najwyzszych-wartosci/> (11.01.2019).

¹¹ M. Kaliński, *Obozy przysposobienia wojskowego*, „Biblioteczka Edukacji Obronnej”, nr 8, 2002.

the Ministry of Defense could apply to the Ministry for equipment. Most often co-financed by the ministry were, among others, uniforms, helmets and mess tins. However, airguns were mainly refunded by local governments and parents of students.

Program content included: security strategy, state defense system, armed forces in the democratic country system, allied cooperation of the Armed Forces of the Republic of Poland. Practical exercises, how important in shaping the character of future military specialists, concerned the drill, familiarization with the weapon and the basics of tactical training, the principles of first aid. Currently, more than 20,000 young people are taught in uniformed classes. Thanks to agreements with military units, students will also learn about military barracks and equipment.

However, there are many issues to analyze. Namely, it is necessary to lean more deeply on *shaping the defense, civic and historical consciousness and to strengthen readiness to bear sacrifices and voluntary restrictions to protect and defend the highest values – non-subordination, sovereignty and security of the state and freedom and civil rights*, because the program lacks heroic examples, traditions that should shape this awareness.

It should be noted that military classes did not have a unified program basis. The science was based on proprietary programs prepared by teachers. Classes were treated as additional hours. One school was run once a quarter, once a month or every week¹². Sometimes, just an officer would come to a lecture, where else the students had practical classes. Lessons may have been compulsory or not. The school could sign a contract with the unit of uniformed services, but it was not obliged to do so.

In 2015, the Ministry of National Defense prepared a minimum program for military classes. It contained 119 hours of theoretical and practical classes, divided into theoretical blocks: the basics of civic and military education, combat training, logistic and general training (including health and safety and law). Pro-defense organizations use the same program. In the educational part, the student is to learn, among others, drill, Polish national anthem, military signals, as well as discipline and respect for the law. Facilities have been introduced, being a shortening of one month of preparatory training for the National Reserve Forces for class retainers that implemented the said minimum curriculum.

From 2016, graduates of uniformed classes are guaranteed additional points in recruitment for military studies at the Military College of Air Force in Deblin and the Military University of Technology in Warsaw. However, not all colleges offer additional

¹² *Tysiące uczniów w mundurach. Gotowi do ponoszenia ofiar dla Polski*, <https://oko.press/tysiace-uczniow-mundurach-ucza-sie-strzelania-obrony-najwyzszych-wartosci/> (10.01.2019).

points to graduates of uniformed services (National Defense University, Naval Academy in Gdynia or the Police College in Szczytno).

From September 2019, the Ministry of National Defense planned to operate a high school in each county, which would lead to certified military uniforms. The aim of the pilot program is to support selected educational institutions in the field of military training coherent and currently in force in the armed forces. The pilot is to last two years - for two semesters in the second grade and a semester in the third year of high school. It is supposed to include theoretical and practical classes, also on military training grounds, which is to be carried out with the support of the army and institutions subordinate to the minister¹³. Graduates of the classes participating in the program will be able to pass training courses on the training ground after a few weeks. It is to end with a military oath and transfer to the reserve. Students after training in uniformed classes will also have first place in applying for professional military service or to the Territorial Defense Forces. However, when applying for a place to study at military universities, they will be able to count on additional points on entrance examinations.

Defensive dependency students

An important issue was the introduction of the ordinance of the Minister of National Education and Sport and the Minister of Health of October 2, 2003, *on the method of conducting defense adaptation of students* (OJ 2003 No. 174 item 1686), under which after passing the first year of studies, students with the consent of the rector, were given the opportunity to take defensive measures. The main goal was to learn the basic knowledge of national security, the organization of national defense, to understand the tasks of the state and the armed forces in ensuring national security and to prepare students and students for the implementation of defense needs. Defense defensive, as an optional subject, carried out during one semester, in the form of self-education and consultation, ended with an examination carried out in the form of a test. Its inclusion was recorded in the index. Subsequently, it made it possible to submit an application to the Military Commander of Supplements for appointment for training in a military unit (6 weeks during the holidays).

After taking the military oath and passing the final examination, students were released from military service and transferred to the reserve in the rank of corporal. Failure to pass the final examination resulted in dismissal and transfer to the reserve,

¹³ MON: *od 2019 roku klasy mundurowe w każdym powiecie* <https://www.defence24.pl/mon-od-2019-roku-klasy-mundurowe-w-kazdym-powiecie> (10.01.2019).

in a serial form. However, the student who completed the defensive development, but did not receive a referral for practical military training in a military unit, was transferred to the reserve on the day of graduation.

Guided by the needs of the Armed Forces of the Republic of Poland in the field of military training of students (according to military specialties), the limit of 2570 students - volunteers was determined taking into account the organizational structure of the Polish Armed Forces, as well as the analysis of the complementation of mobilization needs of military units, officers and non-commissioned officers. The General Staff of the Polish Army in 2005 assumed the incorporation of conscripts - students from faculties or related studies with the directions of military training, and thus: - about 65% from technical faculties, 16% from medical faculties, 13% from humanities and 6% from other faculties - directions. In subsequent years, it is planned to increase the number of students, who are appointed to volunteer military training.

Women in military education

Due to the fact that military training during the studies may be carried out by students who are conscripts (Article 93a of the Act) and the obligation to appear for the abstraction of women was imposed by the regulation of the Council of Ministers (Journal of Laws of 2004 No. 86, item 802), only for women who have qualifications useful for the Armed Forces in the specialties of middle medical personnel - it is not envisaged to appoint students from other higher education schools than nurses, midwives and veterinary nurses. However, their appointment will be determined by the needs of the Armed Forces in the field of average medical personnel.

If a graduate from a civilian university wants to become a professional soldier, an officer of the Polish Army, he can apply for admission to an officer's study. After a period of one-year training and a positive submission of final exams, he will be appointed as the first officer - second lieutenant.

The Act of 27 August 2009, *amending the Act on the Universal Defense of the Republic of Poland and amending certain other acts* (Journal of Laws 2009 No. 161 item 1278) repealed Article 166 of the Act on the general duty to defend the Republic of Poland¹⁴, thus abolishing the legal basis for further implementation of the defense preparation of students and students.

¹⁴ *Przysposobienie obronne studentów*, <https://student.us.edu.pl/przysposobienie-obronne-studentow> (10.01.2019).

Military units that organize military training for students and graduates of higher education are¹⁵: College of Land Forces in Wrocław, Land Forces Training Center in Poznań, Training Center for Communication and Information Technology in Zegrze, Center of Artillery and Armament Training in Toruń, Academy of Air Force Officers in Deblin, the Air Force Training Center in Koszalin, the Naval Training Center in Ustka, the Divers Training Center and scuba-diver in Gdynia, the Training Center of the Military Medical Services in Łódź.

Education for safety

The heads of ministries of national education and national defense have signed an agreement on cooperation in favor of civic, patriotic and pro-defense education for schoolchildren. Under the agreement of December 23, 2008, the Ordinance of the Minister of National Education on the core curriculum for pre-school education and general education, in specific types of schools, was announced (Journal of Laws 2008 No. 4, item 17)¹⁶. The most important issue was that, in place of defensive adoption, education was introduced for security, thus causing reorganization in the teaching system of this subject.

In the school year 2009/2010, education for safety was introduced in the third years gymnasium curriculum, one hour a week, while in the school year 2012/2013 the subject appeared in the upper secondary school classes, also one hour a week.

Program content in middle school includes warning about threats and alerting, universal self-defense and civil defense, security threats and rescue operations, first aid and resuscitation, protection against contamination and chemical threats¹⁷. The thematic scope of the upper-secondary stage concerns the following contents: the state's defense system, protection of the population and civil defense, threats to the time of peace, threats to the war and first aid¹⁸. During the education for safety classes and covering exercises in the field of first aid in branches with more than 30 students,

¹⁵ *Przypodobienie obronne studentek i studentów wyższej szkoły technologii teleinformatycznych w Świdnicy*, <https://docplayer.pl/11431924-Przypodobienie-obronne-studentek-i-studentow-wyzszej-szkoly-technologiei-teleinformatycznych-w-swidnicy.html> (10.01.2019).

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz.U. z 2009 r. nr 4, poz. 17).

¹⁷ J. Słoma, G. Zajac, *Edukacja dla bezpieczeństwa. Żyję i działam bezpiecznie. Podręcznik z ćwiczeniami dla klas 1-3 gimnazjum*, wyd. Nowa Era, Warszawa 2010.

¹⁸ J. Soma, *Żyję i działam bezpiecznie. Edukacja dla bezpieczeństwa. Podręcznik dla szkół ponadgimnazjalnych. Zakres podstawowy*, wyd. Nowa Era, Warszawa 2011.

a division into groups is obligatory. Whereas units with no more than 30 pupils, with the consent of the school's governing body, can be divided into groups during exercises.

It is necessary to lean over the important issue that in gymnasium the main lecturers are physical education teachers, technicians, artists, or other subjects who, after completing 240 didactic hours, receive the right to teach the subject. Therefore, there is a lack of proper substantive preparation and necessary knowledge of the leading instructors. Such preparation for teaching can't bring the expected educational results. On the other hand, the substantive aspect of education for security at the post-upper secondary stage is satisfactory.

Practical classes for the education for safety

The Ordinance of the Minister of National Education of August 28, 2009, *on the way of education for safety* (Journal of Laws 2009 No. 139, item 1131) says that students during summer holidays who completed the first class of a basic vocational school, high school general education, profiled high school or technical secondary school, specialized training camps in the field of education for safety can be organized. In practice, however, all activities were abandoned, subject to central organization, supremacy and coordination.

The only form of groupings are specialized training and recreation camps organized by NGOs and education departments. The proposal is directed towards secondary school and high school graduates as well as their teachers, due to the possibility to implement elements of the curriculum, for which there was no time during the school year, as well as practical classes¹⁹.

The Ordinance of the Minister of National Education of 14 June 2017, *amending the regulation on the mode of education for safety* (Journal of Laws of 2017, item 1239), provides for the possibility of organizing specialized training camps during the holidays:

- winter - for students of the eighth grades elementary school or first class of secondary school: an industry school of the first degree, high school or technical secondary school,
- summer - for students who have completed the eighth grades elementary school or first grade junior high school class: industry-oriented first-cycle school, general high school or technical school.

¹⁹ J. Surma, *Specjalistyczne obozy szkoleniowo-wypoczynkowe jako pożądany element edukacji dla bezpieczeństwa*. Edukacja dla Bezpieczeństwa. Przewodnik dla nauczycieli gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych. 2012.

The teacher's task is to develop habits in students and to master the principles of rescue operations, both in the case of emergency threats (mass accidents, catastrophes) and elementary first aid. It is advisable to store the basic materials and accessories of the teacher, necessary to conduct classes and possible work of pupils. Audio-visual equipment and internet access are indispensable. It is also important to establish cooperation between schools and local Police units, the State Fire Service, training centers, military units and organizations, for example: the Volunteer Fire Brigade, the Polish Red Cross, the National Defense League, both in the aforementioned scope of conducting classes and providing specialized equipment or teaching aids.

Education for safety and new educational reforms

The reform of the education system of December 14, 2016 was another change in the school system, which boils down to a six-year elementary school, a three-year high school, a three-year general high school, a four-year technical school, a three-year basic vocational school and post-secondary schools. The new structure of education in accordance with the Act on Educational Law, (Journal of Laws 2017, item 59) is introduced to the following facilities:

- primary school (8 years);
- general secondary school (4 years);
- technical college (5 years);
- first-cycle branch school (3 years);
- second-level industry school (2 years);
- special education school for work (3 years);
- post-secondary school (teaching cycle not longer than 2.5 years).

In the 2017/2018 school year, it was implemented. Pupils who completed the 6th year of primary school in the 2016/2017 school year became students of the 7th grade of primary school. It caused gradual extinction of junior high schools, through abandoning recruitment to these schools. In the school year 2018/2019, the last year of third grade students will graduate from gymnasium and on 1 September 2019 the gymnasium will cease to function in the entire school system.

Instead of a 3-year vocational school, from 1 September 2017, a 3-year 1st degree trade school was established. Education in a 2-year industry-wide second-cycle school for graduates of the industry-oriented first-cycle school will be inaugurated in the school year 2020/2021. This means that it will be possible to obtain a diploma confirming professional qualifications in the profession taught at the technical level and to obtain

a secondary school-leaving certificate. Secondary school graduates, after obtaining a secondary school-leaving certificate, will be able to continue their studies at the university.

The reorganization of general secondary schools and technical schools, will start from the school year 2019/2020 and will end in the school year 2023/2024. From the school year 2019/2020, in grades 1 general secondary schools, technical schools and industry level schools, the education will be started by pupils finishing the third grade of junior high school and students finishing the eighth grades elementary school. Junior high school graduates will be educated in three-year general high schools and four-year technical schools, while graduates of the 8th grade of primary school will begin their education in a four-year high school or a five-year technical school. Continuation of education will also be possible in the 1st business class of the 1st degree school (MEN, 2017a).

The Regulation of the Minister of National Education of 14 February 2017, *amending the Regulation on the core curriculum of pre-school education and the basis of general education for primary school* (OJ of 24 February 2017) remained with the current form and content of the teaching the subject (MEN, 2017b).

Regulation of the Minister of National Education of July 26, 2018, mentioned above (Journal of Laws of 2018, item 996, 1000, 1290, 1679), specifying the core curriculum of general education for the industry-level school, for students who are graduates of the previous junior high school, applies:

- 1) in the school year 2019/2020 in grades I-III of the industry-oriented school,
- 2) in the school year 2020/2021 in grades II and III of the industry school of the first level,
- 3) in the school year 2021/2022 in class III of the industry school of the first degree.

The core curriculum of general education for the post-secondary school, from the school year 2019/2020, in the semesters of the first post-secondary school, and in subsequent years also in subsequent semesters of this school, apply:

- 1) in the school year 2019/2020, in the semesters of II-V post-secondary school;
- 2) in the school year 2020/2021, in semesters IV and V of the post-secondary school.

The content of educational education for safety includes:

- State security.

It explains the mechanisms that govern the provision of order, order, stability of human communities, accompanying concepts, methods and forms of behavior.

It teaches how to understand the security of the state. At the same time, it has a multi-faceted interpretation: it creates an understanding of the past, creates a picture of the present and provides premises for thinking about the future. The topics included in the teaching content focus on management, politics and security strategy, taking into account the international context.

– Preparation for rescue operations in emergency situations (mass accidents and disasters).

The contents contained herein relate to the organization of rescue operations, the training of practical skills used in the science of providing first aid. Undertaking a rescue operation by a witness of an incident, keeping it until the arrival of an ambulance, is able to save a life, while abandoning the action may inevitably lead to the death of a sick person. Students should be implemented to care for their own and others' safety, indicating how they can get help from trustworthy people and emergency services.

– Basics of first aid.

The ability to provide first aid, as well as health education, due to the highest probability of their use in practice, especially the right treatment of people who have had a sudden cardiac arrest.

– Health education.

Includes, among others, health issues in the individual and collective dimension. Health-related behaviors: making appropriate habits in students is important when they use their skills, in conditions of real danger, when the naturally occurring high level of stress makes it difficult to conduct rescue operations.

Shaping patriotic attitude and sense of responsibility for the achievements of past generations is of particular importance in education. The teacher should create conditions conducive to the free exchange of ideas and views, while maintaining the necessary discipline and order of classes. The pace of the transformations should be a stimulus for the teacher to constantly update his knowledge, monitor changes, including organizational and legal, self-improvement, so that the information provided to the students is timely and reliable (important is the control of source materials other than the textbook, care for reliability of information).

Conclusions

The ongoing globalization process, in all areas of life, generates new problems, threats, and prompts to ask questions. The subject of education for security should be adapted to the constantly changing conditions of geopolitical life, in order to know how to counteract the danger.

The transformation of defensive education, as it used to be today, is necessary for its successive adaptation to the technologically and informatically developing world. Education for security should change its rank on equal other objects. It is a challenge which is a requirement of the times in which we lived. In parallel to the laws and regulations being introduced, it is necessary to increase the number of hours dedicated exclusively to the practical teaching of the subject.

Krzysztof Rokiciński rightly notes: why only threats are specified? After all, do we only define hazards when buying a car? No - we are specifying the odds above all! So where do these discrepancies come from these simple rules? It seems that this is a derivative of the global trend in this area, where everyone everywhere perceives the threat, and this is a clear flattening of the problem²⁰.

A wider look at the subject matter of this will allow to see other aspects of it. I agree with the statement of K. Rokiciński: a dangerous trend is also an attempt to universalize defense education, and it is not possible to create a citizen who would be able to effectively operate in every crisis situation or crisis. It seems, however, that narrow specializations should be created, adequately to the challenges generated, for example, in a given area²¹.

The issue of increasing the number of hours of education for security is important to be able to meet the next challenges posed by ourselves.

Bibliography

- Bieniasz T., Siuda T., *Problemy obronności w systemie szkolnym*, WSiP, Warszawa 1978.
- Bujak F., *Rozwój nauki polskiej w latach 1800-1880*, „Nauka Polska”, nr 15, 1932.
- Dziubek I.T., *Ewolucja i ewaluacja Edukacji Obronnej w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji”, nr 4(29), 2014.
- Goniewicz M., Nowak A.W., Smutek Z., *Przyrządzenie obronne. Podręcznik, cz. I i II*, Wyd. Pedagogiczne Operon, Rumia 2002.
- Jakubczak R., Flis J. (red.), *Bezpieczeństwo narodowe Polski w XXI wieku. Wyzwania i strategię*, Warszawa 2006.
- Kaliński M., *Obozy przygotowania wojskowego*, „Biblioteczka Edukacji Obronnej”, nr 8, 2002. Warszawa 2002.
- Kaliński M., *Tradycje i współczesność przygotowania wojskowego młodzieży szkolnej*, wyd. Adam Marszałek, Toruń 2005.

²⁰ K. Rokiciński i in. (red.), *Společne aspekty bezpieczeństwa*, wyd. Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa w Poznaniu, Poznań 2016.

²¹ Ibidem, s. 4.

- Koneczny F., *Warunki pracy kulturalnej w Polsce poróżbiorowej*, [w:] F. Koneczny F. (red.), *Polska w kulturze pomszechniej*, cz.1, Warszawa 1919.
- Kot S., *Historia wychowania*, wyd. Żak, Warszawa 2010.
- Kucharski M., *Edukacja obronna*, wyd. Fundacja Innowacja, Warszawa 2002.
- Kunikowski J., *Wiedza obronna. Wybrane problemy edukacji dla bezpieczeństwa*, wyd. MON, Warszawa 2000.
- Litak S., *Historia wychowania. Do wielkiej Rewolucji Francuskiej*, t. 1, WAM, Kraków 2010.
- MON: *od 2019 roku klasy mundurów w każdym powiecie*, <https://www.defence24.pl/mon-od-2019-roku-klasy-mundurów-w-kazdym-powiecie> (10.01.2019).
- Przysposobienie obronne studentek i studentów wyższej szkoły technologii teleinformatycznych w Świdnicy*, <https://docplayer.pl/11431924-Przysposobienie-obronne-studentek-i-studentow-wyzszej-szkoly-technologiei-teleinformatycznych-w-swidnicy.html> (10.01.2019).
- Przysposobienie obronne studentów*, <https://student.us.edu.pl/przysposobienie-obronne-studentow> (10.01.2019).
- Rokiciński K. i in.(red.), *Spoleczne aspekty bezpieczeństwa*, wyd. Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa w Poznaniu, Poznań 2016.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (Dz.U. z 2009 r. nr 4, poz. 17).
- Russell J., *Asymmetric warfare*, [in:] D. Potts (ed.) *The big issue. Command and combat in the information age*, Shrivenham 2002.
- Słoma J., Zajac G., *Edukacja dla bezpieczeństwa. Żyję i działam bezpiecznie. Podręcznik z ćwiczeniami dla klas 1-3 gimnazjum*, Nowa Era, Warszawa 2010.
- Soma J., *Żyję i działam bezpiecznie. Edukacja dla bezpieczeństwa. Podręcznik dla szkół ponadgimnazjalnych. Zakres podstawowy*, Nowa Era, Warszawa 2011.
- Surma J., *Specjalistyczne obozy szkoleniowo-wypoczynkowe jako pożądaný element edukacji dla bezpieczeństwa. Edukacja dla bezpieczeństwa. Przewodnik dla nauczycieli gimnazjów i szkół ponadgimnazjalnych*, 2012.
- Świątek B., *Edukacja dla bezpieczeństwa w systemie kształcenia młodzieży szkół ponadgimnazjalnych*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki”, nr 1(8), 2009.
- Tysiące uczniów w mundurach. Gotowi do ponoszenia ofiar dla Polski*, <https://oko.press/tysiac-uczniow-mundurach-ucza-sie-strzelania-obrony-najwyzszych-wartosci/> (11.01.2019).
- Walasik S., *Edukacja obronna w kształtowaniu świadomości obronnej młodzieży akademickiej – Raport z badań*, „Zeszyty Naukowe AON”, 1(102), 2016 Warszawa 2016.
- Zakrzewska S., *Obozy przysposobienia obronnego jako forma kształtowania postaw patriotyczno-obronnych młodzieży*, (Praca magisterska) Siedlce 2013.
- Zakrzewska S., *Teraźniejszość i przyszłość edukacji dla bezpieczeństwa*, wyd. Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny, Siedlce 2017.
- Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego: koncepcje – struktury – funkcjonowanie*, Scholar, Warszawa 1999.

Patrycja ZAREMBA

Akademia Marynarki Wojennej
im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni
Wydział Dowodzenia i Operacji Morskich
reichpatrycja@gmail.com

Elementy oddziaływania psychospołecznego we współczesnym konflikcie hybrydowym. Rosyjska sztuka manipulacji i propagandy

Elements of the psychosocial action in a contemporary
hybrid conflict. Russian art of manipulation and propaganda

*Kto rządzi przeszłością, w tego rękach jest przyszłość;
kto rządzi teraźniejszością, w tego rękach jest przeszłość*

G. Orwell

Abstrakt: Upadek dwubiegunowego podziału świata generował szereg wyzwań w sferze globalnego bezpieczeństwa. Pojawiły się bowiem wyzwania wykraczające poza katalog powszechnie przyjętych zagrożeń o charakterze międzynarodowym. Dotyczy to w głównej mierze natury współczesnych wojen, które w najogólniejszym rozumieniu wykraczają poza ramy klasycznych konfliktów zbrojnych. Głównym zamierzeniem autorki jest ukazanie znaczenia oddziaływania psychologicznego we współczesnym konflikcie hybrydowym, w oparciu o wykorzystywanie takich elementów jak manipulacja i propaganda. Rozważania zaprezentowane w niniejszym artykule ograniczone zostaną do narzędzi wykorzystywanych przez Federację Rosyjską.

Słowa kluczowe: konflikt hybrydowy, oddziaływanie psychologiczne, manipulacja, propaganda, Federacja Rosyjska.

Abstract: The collapse of the bipolar division of the world generated a number of challenges in the sphere of global security. There have been challenges that go beyond the catalog of commonly accepted threats of an international nature. This applies mainly to the nature of modern wars, which in the broadest sense go beyond the framework of classical armed conflicts. The main intention of the author is to show the importance of psychological influence in the contemporary hybrid conflict based on the use of such elements as manipulation and propaganda. The considerations presented in this article will be limited to the tools used by the Russian Federation.

Keywords: hybrid conflict, psychological impact, manipulation, propaganda, Russian Federation

Wprowadzenie

Artykuł podzielony został na dwie zasadnicze części. Pierwsza dotyczyć będzie natury i charakteru współczesnych konfliktów o charakterze hybrydowym. W kolejnej

– scharakteryzowane zostaną jednostkowe przypadki stosowania instrumentu manipulacji i propagandy, jakie wykorzystywane są przez Federację Rosyjską zarówno w stosunku do swoich obywateli, jak i podmiotów zewnętrznych. Autorka artykułu stara się udowodnić założenie, iż szeroko ujmowany konflikt hybrydowy nie stanowi swistego novum, a jedynie udoskonalenie i urozmaicenie dotychczas znanych sposobów i mechanizmów walki. Taką strategię realizuje obecnie Federacja Rosyjska, która za podstawowe narzędzie walki we współczesnym konflikcie przyjęła działania manipulacyjne oparte na oddziaływaniu zarówno w sferze społecznej i kulturowej.

Współczesny konflikt hybrydowy

W obliczu zmian w sferze szeroko rozumianego bezpieczeństwa i obronności pojęcie wojny i konfliktów zbrojnych uległo redefinicji. Doszło bowiem do zatarcia granicy pomiędzy wojną w ujęciu klasycznym, bazującej na wykorzystywaniu potencjału militarnego, a wielopłaszczyznową wojną nowoczesną, która ukierunkowuje swoje działania na sferze niematerialnej, a więc szeroko rozumianym oddziaływaniu manipulacyjnym i propagandowym¹. Starając się scharakteryzować naturę współczesnych konfliktów o charakterze hybrydowym należy rozpocząć od rozważań znanych teoretyków wojskowych, a więc przytoczyć założenia prezentowane między innymi przez Sun Tzu czy Carla von Clausewitza.

Pierwszy ze wspomnianych autorów kluczową rolę w prowadzeniu działań wojennych przypisywał środkom niemilitarnym, a więc oddziaływaniu na przeciwnika poprzez wykorzystywanie takich elementów jak szantaż czy podstęp. W *Sztuce wojny* wskazano: *Zamiary i plany zaszczodzenia wrogowi nie sprowadzają się do jednej metody. Czasem przeciąga się na swoją stronę ludzi mądrych i szlachetnych, z otoczenia wrogiego władcy, aby pozbawić go doradców. Czasem wysyła się ludzi niebezpiecznych i zdradzieckich w celu rozbiicia jego administracji. Wysyła się też fałszywe informacje, aby odsunąć ministrów od wrogiego suwerena. Można też wysłać biegłych rzemieślników, aby doprowadzili do zubożenia ludu*². Tak więc mądry dowódca uciekał się do stosowania szeregu środków, które umożliwiłyby osiągnięcie celów wojny bez konieczności wykorzystywania oręża.

¹ Szerzej w: P. Reich, *Pribaltica w obliczu zagrożeń hybrydowych. Istota i zarys problemu*, [w:] M. Kopczewski, D. Sienkiewicz (red.), *Edukacja warunkiem bezpieczeństwa w XXI w. Bezpieczeństwo publiczne wczoraj i dziś*, Koszalin 2017, s. 429.

² https://www.lazarski.pl/fileadmin/user_upload/dokumenty/student/SunTzu_sztuka_wojny.pdf, s. 54 (19.11.2018).

Z kolei pruski generał Carl von Clausewitz porównywał wojnę do swojego kameleona, który *zmienia się wraz ze szczególną sytuacją swoich czasów*³. Każda epoka posiada bowiem charakterystyczne sobie metody działań wojennych, bazujące na stosowaniu instrumentów opartych na coraz to nowych osiągnięciach nauki i techniki. Mimo upływu lat wykorzystywanie manipulacji i oddziaływania w sferze psychologicznej (wpływ na morale, postawy i zachowania) stanowi podstawowy element walki z szeroko rozumianym przeciwnikiem. Podpierając się powyższym założeniem, należy uznać, iż stosowane metody walki nie uległy zmianie, a jedynie znacznemu urozmaiceniu.

Rozważania na temat natury współczesnych konfliktów hybrydowych należy rozwinąć o zagadnienia definicyjne. Umożliwi to zrozumienie charakterystycznej natury i istoty tego typu działań. Według K. Grabowskiej *hybrydowość* oznacza właściwość powstałą w wyniku połączenia bądź zmieszania elementów należących do odmiennych pod względem strukturalnym stanów i przedmiotów⁴.

Można zatem przyjąć, iż współczesne konflikty oparte o hybrydyzację stanowią swoisty zbiór dostępnych metod i sposobów walki wykorzystywanych zarówno w przeszłym, jak i współczesnym teatrze działań. Oznacza to, iż działania hybrydowe prowadzone są na tradycyjnym polu walki, jak również w sferze niematerialnej, a więc materii psychologicznej, ideologicznej i propagandowej⁵.

Istotę współczesnego konfliktu o charakterze hybrydowym oddaje definicja proponowana przez amerykańskiego analityka wojskowego F.G. Hoffmana. Autor uznaje, iż *zjawisko wojny hybrydowej stanowi zbieżność fizyczną i psychologiczną, kinetyczną i niekinetyczną bojowników i cywilów (...) sił zbrojnych i społeczności, państw i aktorów niepaństwowych, a także zdolności bojowych, w które są wyposażone*⁶. Według powyższego autora w zakres konfliktów hybrydowych wchodzi zarówno zdolności konwencjonalne, jak również przestępczość oraz terroryzm⁷.

Przyjmując za podstawę wspomniane wyżej rozważania, można uznać, iż hybrydyzacja konfliktów oznacza nie tyle wykorzystywanie nowoczesnych sposobów i instrumentów walki, ale dążenie do udoskonalenia znanych już metod w celu osiągnięcia efektu synergii⁸.

³ C. Clausewitz, *O naturze wojny*, wyd. Jirafa Roja, Warszawa 2007, s. 29.

⁴ K. Grabowska, *Próba wyjaśnienia pojęcia i istoty wojen hybrydowych*, s. 269, <https://repozytorium.ukw.edu.pl/.../Proba%20wyjasnienia%20pojecia%20i%20istoty%20...> (19.11.2018).

⁵ Ibidem.

⁶ F.G. Hoffman, *Hybrid Warfare and Challenges*, „Joint Force Quarterly”, no. 52, 2009, p. 34.

⁷ F.G. Hoffman, *The (Re)Emergence of Hybrid Threats*, za: M.A. Piotrowski, *Konflikt nigdy nie jest prosty: amerykańska teoria i doktryna wojen oraz przeciwników hybrydowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2 (LXVIII), 2015, s. 34.

⁸ W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2003.

Rosyjska sztuka propagandy i manipulacji

Oddziaływanie manipulacyjne wykorzystywane było przez liczne mocarstwa od zarania dziejów. O tego typu działaniach rozprawiali między innymi antyczni filozofowie. Już Arystoteles podkreślał kluczową rolę oddziaływania na jednostkę za pomocą sztuki retoryki. Obecnie tego typu działalność wykorzystywana jest niemalże w każdej sferze życia społecznego⁹.

Rozprawiając o zagadnieniu sztuki oddziaływania manipulacyjnego Federacji Rosyjskiej, należy odnieść się do samego źródła zagadnienia. Okazuje się bowiem, iż współcześnie wykorzystywane metody i środki wywierania wpływu społecznego oparte zostały na założeniach radzieckiego matematyka i psychologa W. Lefewra, który to w latach 50. XX wieku opracował koncepcję tzw. „zarządzania refleksyjnego”. Zaproponowane przez autora twierdzenia opierały swoje główne założenia na podstawach cybernetyki¹⁰. Teoria Lefewra dała przyczynek do intensywnych prac nad rozwojem psychocybernetyki, a ściślej zagadnień związanych ze sterowaniem psychiką ludzką¹¹.

Istota zarządzania refleksyjnego w najogólniejszym rozumieniu sprowadza się do stosowania szerokiej gamy środków manipulacyjnych, w tym wykorzystywania elementów prowokacyjnych, czy działań dezinformacyjnych w stosunku do wrogiego podmiotu¹². Twórca koncepcji opiera założenia zarządzania refleksyjnego na czterech podstawowych zasadach, do których zalicza:

- przekazywanie fałszywej informacji o sytuacji lub fałszywego obrazu określonego obiektu;
- stwarzanie celu dla przeciwnika poprzez wszelkiego rodzaju formy prowokacji);
- dezorganizacja przeciwnika w wyniku stworzenia kilku fikcyjnych celów, które uniemożliwiają odkrycie celu właściwego;
- formułowanie korzystnej dla siebie doktryny¹³.

Idea teorii W. Lefewra znalazła swoje odzwierciedlenie w koncepcji współczesnej „wojny hybrydowej” prowadzonej przez Federację Rosyjską. Dotyczy to w głównej

⁹ J. Aksman (red.), *Manipulacja, pedagogiczno-społeczne aspekty. Interdyscyplinarne aspekty manipulacji*, Kraków 2010, s. 25.

¹⁰ Cybernetyka – nauka o procesach sterowania oraz przekazywania i przekształcania informacji w systemach takich jak np. maszyna, organizm żywy, społeczeństwo, za: *Słownik języka polskiego PWN*, online: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/cybernetyka.html> (14.12.2018).

¹¹ V.N. Shemayev, *Cognitive Approach to Modeling Reflexive Control in SocioEconomic System*, „Information and Security. An International Journal”, no. 22, 2007, p. 28-37.

¹² M. Wojnowski, *Zarządzanie refleksyjne jako paradygmat rosyjskich operacji informacyjno-psychologicznych w XXI w.*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, nr 12, 2015, s. 24-28.

¹³ Ibidem.

mierze stosowanie przez władze Kremla elementów wojny informacyjnej, której istotę stanowią operacje informacyjno-psychologiczne. Działania tego typu sprowadzają się do kreowania pożądanej wizji rzeczywistości poprzez oddziaływanie na wartości emocjonalne, w tym stosunek do wartości, przekonań czy symboli. Podstawowym celem wspomnianych operacji informacyjno-psychologicznych jest więc stworzenie takich warunków, które w sposób skuteczny oddziaływałyby zarówno na poglądy jednostek, a w efekcie zmuszały do podejmowania narzuconych przez inicjatora działań¹⁴.

Scenariusz opisywanych wyżej działań wykorzystywany jest przez Federację Rosyjską zarówno w stosunku do własnych obywateli, jak i do podmiotów zaliczanych do tzw. *bliskiej zagranicy*. Jeden z najbardziej jaskrawych przykładów oddziaływania manipulacyjnego wykorzystywanego przez Federację Rosyjską dotyczy podmiotów wchodzących niegdyś w struktury Związku Radzieckiego. Mowa między innymi o państwach Pribaltiki (Litwa, Łotwa, Estonia), terenów wchodzących w skład państwa ukraińskiego czy części państw bałkańskich.

Rozważania na temat oddziaływania propagandowego stosowanego przez Rosjan należy rozpocząć od kazusu ukraińskiego. Przebieg konfliktu wskazuje, iż kluczową rolę we wspieraniu operacji psychologicznych na Ukrainie odegrały media rosyjskie. Przekazy informacyjne, jakie pojawiały się zarówno w prasie czy telewizji, nacechowane były ukrytym przekazem, którego rolą miało być wywołanie odpowiednich zachowań w społeczeństwie ukraińskim. Z pomocą największych rosyjskich mediów starano się doprowadzić do destabilizacji struktury informacyjnej Ukrainy.

Co więcej, aktywność rosyjskich mediów nie ograniczała się jedynie do kreowania fikcyjnego obrazu rzeczywistości. Ścisła współpraca mediów i służb specjalnych pozwalała na wspieranie masowej operacji manipulacyjnej i propagandowej. Potwierdza to aresztowanie Olgi Savchenko, której zarzucono zabójstwo dziennikarzy rosyjskich. Media Federacji Rosyjskiej otrzymały wyłączność przekazywania informacji na temat miejsca przetrzymywania kobiety¹⁵.

Wśród płaszczyzn oddziaływania rosyjskiego na obszarze Ukrainy zaliczyć należy podstawowe składniki kultury narodowej, a mianowicie język, symbole oraz religię. Kultura państwa ukraińskiego, które przecież od 1991 roku funkcjonuje jako niepodległe, w znaczny sposób odbiega w swoim rozumieniu od kultury suwerennego narodu. Okazuje się, iż na wielu płaszczyznach funkcjonuje jako część kultury ogólnorosyjskiej.

¹⁴ P. Zaremba, *Propagandowy wymiar współczesnej wojny. Działania nieregularne stosowane przez Federację Rosyjską w stosunku do obywateli*, [w:] M. Kopczewski, D. Sienkiewicz (red.), *Edukacja warunkiem bezpieczeństwa w XXI w. Sektory infrastruktury krytycznej i ich zagrożenia*, Koszalin 2018.

¹⁵ J. Hajduk, T. Stepniowski, *Wojna hybrydowa Rosji z Ukrainą: uwarunkowania i instrumenty*, „Studia Europejskie”, nr 4, 2015, s. 142.

Zadziwiający jest także fakt, iż takie postrzeganie występuje nie tylko w samej Rosji, ale dotyczy również opinii obywateli Ukrainy¹⁶.

Rozprawiając o oddziaływaniu psychospołecznym Federacji Rosyjskiej, nie sposób przytoczyć sytuacji, jaka ma miejsce na obszarze Litwy, Łotwy oraz Estonii. Jednym z kluczowych elementów polityki zagranicznej Kremla jest stale poszerzanie stref wpływów w obszarze bałtyckim. Dotyczy to zarówno sfery gospodarczej, politycznej, jak i społecznej.

Jednakże to czynnik narodowościowy stanowi kluczowy element oddziaływania manipulacyjnego na wspomnianym obszarze. Upadek Związku Radzieckiego generował nieznane dotychczas wyzwania, jakim sprostać musiały państwa postsowieckie. Dotyczyło to w głównej mierze zagadnienia związanego z problematyką mniejszości narodowych. Najsilniejsze skutki nowej sytuacji geopolitycznej odczuła Estonia, której struktura demograficzna została drastycznie zachwiana. Z oficjalnych danych wynika, że na początku lat 90. ubiegłego wieku rosyjskojęzyczna mniejszość etniczna sięgała w tym kraju nawet 50% populacji. Władze Kremla konsekwentnie realizują cele polityki zagranicznej, gdzie znaczącą rolę odgrywa rosyjskojęzyczna mniejszość.

Rosyjskojęzyczni mieszkańcy Estonii posiadają zgoła odmienne poglądy dotyczące zarówno stosunków z Paktem Północnoatlantyckim, jak i kwestii związanych z aneksją Krymu. Z badań, jakie przeprowadzono w 2012 roku w Centrum ds. Obrony i Bezpieczeństwa w Estonii wynika, iż 68% rosyjskojęzycznych mieszkańców Estonii usprawiedliwia rosyjską interwencję na Ukrainie. Takie ujęcie ukazuje realny wpływ rosyjskiej propagandy na kształtowanie pożądanego wizji rzeczywistości. Okazuje się bowiem, iż większość rosyjskojęzycznych Estończyków ogląda na co dzień telewizję rosyjską, która to transmitowana jest legalnie na terenie kraju¹⁷.

Pierwszy wyraźny sygnał możliwości wykorzystania rosyjskojęzycznej mniejszości w rozwoju sytuacji konfliktowych pojawił się w efekcie decyzji władz Estonii o usunięciu pomnika żołnierzy radzieckich z centrum stolicy. Działania te spotkały się z ostrą krytyką licznej mniejszości rosyjskiej zamieszkującej Estonię, doprowadzając do kilku dniowych zamieszek w stolicy kraju¹⁸.

Z podobnym problemem zmaga się także Łotwa, w której odsetek mniejszości narodowych stanowi ok. 40% ogólnej liczby obywateli. Z kolei Litwa charakteryzuje się

¹⁶ O. Wasiuta, S. Wasiuta, *Wojna hybrydowa Rosji przeciwko Ukrainie*, wyd. Arcana, Kraków 2017, s. 144.

¹⁷ *Rosjanie w Estonii razem, a jednak osobno*, <https://belsat.eu/pl/news/rosjanie-w-estonii-razem-a-jednak-osobno/> (20.02.2019).

¹⁸ K. Janicki, M. Buchta, *Źródła nienawiści, Konflikty etniczne w państwach postkomunistycznych*, wyd. Erica, Warszawa 2012, s. 355.

największym stopniem ujednolicenia pod względem narodowościowym. Grupa mniejszości etnicznych wynosi niespełna 20% ogólnej liczby ludności.

Warto nadmienić, że w każdym z wymienionych państw najliczniejszą grupę stanowią obywatele posługujący się na co dzień językiem rosyjskim. Dane statystyczne wskazują, że w samej Estonii ludność pochodzenia rosyjskiego stanowi ok. 28% populacji tego kraju. Kolejne 13% mieszkańców nie poddało się procesom neutralizacji po upadku ZSRR, co spowodowało, iż uznawani są za tzw. bezpieczeństwa¹⁹.

Taki stan rzeczy generuje zagrożenie związane m.in. z kwestią społecznego wykluczenia oraz brakiem poczucia przynależności narodowej. Omawiane zjawisko jest o tyle konfliktogenne, że stanowi bogate pole oddziaływania w kategorii społecznej przez potencjalnego agresora, w tym przypadku utożsamianego z Federacją Rosyjską. Władze Kremla w sposób umiejętny wykorzystują strukturę narodowościową wyżej wymienionych państw do realizacji interesów państwowych. Wysoce zróżnicowany skład etniczny, gdzie przeważającą część stanowią rosyjskojęzyczni obywatele, pozwala na skuteczne stosowanie działań manipulacyjnych opartych o elementy masowej propagandy.

Podsumowanie

Zamierzeniem autorki było ukazanie faktu, iż oddziaływanie w sferze psychospołecznej stanowi obecnie jeden z najistotniejszych elementów oddziaływania we współczesnych konfliktach hybrydowych. Federacja Rosyjska, starając się utrzymać dotychczasowe strefy wpływów, wykorzystuje szereg mechanizmów manipulacyjno-propagandowych w stosunku własnych obywateli, jak i podmiotów zagranicznych. Działania te sprowadzają się do wykorzystywania państwowych mediów w celu kreowania pożądanej wizji rzeczywistości, czy też działań w sferze społecznej, a więc wykorzystywania takich elementów jak język czy kultura.

Bibliografia

- Aksman J. (red.), *Manipulacja, pedagogiczno-społeczne aspekty. Interdyscyplinarne aspekty manipulacji*, Kraków 2010.
- Clausewitz C., *O naturze wojny*, wyd. Jirafa Roja, Warszawa 2007, s. 29.
- Grabowska K., *Próba wyjaśnienia pojęcia i istoty wojen hybrydowych* [https://repozytorium.ukw.edu.pl/.../Proba%20wyjasnienia%20pojecia%20i%20istoty%;](https://repozytorium.ukw.edu.pl/.../Proba%20wyjasnienia%20pojecia%20i%20istoty%) <https://www.>

¹⁹ Szerzej w: P. Reich, *Pribaltica w obliczu zagrożeń hybrydowych. Istota i zarys problemu...*, op. cit., s. 426.

- lazarski.pl/fileadmin/user_upload/dokumenty/student/SunTzu_sztuka_wojny.pdf, (19.11.2018).
- Griffin W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2003.
- Hajduk J., Stępniewski T., *Wojna hybrydowa Rosji z Ukrainą: uwarunkowania i instrumenty*, „Studia Europejskie”, nr 4, 2015.
- Hoffman F.G., *Hybrid Warfare and Challenges*, „Joint Force Quarterly”, no. 52, 2009.
- Hoffman F.G., *The (Re)Emergence of Hybrid Threats*, za: M.A. Piotrowski, *Konflikt nigdy nie jest prosty: amerykańska teoria i doktryna wojen oraz przeciwników hybrydowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2(LXVIII), 2015.
- Janicki K., Buchta M., *Źródła nienawiści, Konflikty etniczne w państwach postkomunistycznych*, wyd. Erica, Warszawa 2012.
- Reich P., *Pribaltica w obliczu zagrożeń hybrydowych. Istota i zakres problemu*, [w:] M. Kopczewski, D. Sienkiewicz (red.), *Edukacja warunkiem bezpieczeństwa w XXI w. Bezpieczeństwo publiczne wczoraj i dziś*, Koszalin 2017.
- Shemayev V.N., *Cognitive Approach to Modeling Reflexive Control in SocioEconomic System*, „Information and Security. An International Journal”, no. 22, 2007.
- Wasiuta O., Wasiuta S., *Wojna hybrydowa Rosji przeciwko Ukrainie*, wyd. Arcana, Kraków 2017.
- Wojnowski M., *Zarządzanie refleksyjne jako paradygmat rosyjskich operacji informacyjno-psychologicznych w XXI w.*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, nr 12, 2015.
- Zaremba P., *Propagandowy wymiar współczesnej wojny. Działania nieregularne stosowane przez Federację Rosyjską w stosunku do obywateli*, [w:] M. Kopczewski, D. Sienkiewicz (red.), *Edukacja warunkiem bezpieczeństwa w XXI w. Sektory infrastruktury krytycznej i ich zagrożenia*, Koszalin 2018.

Społeczne podłoże rosyjskiej dezinformacji medialnej w Polsce

The social basis of the Russian media disinformation in Poland

Abstrakt: Rozważanym problemem badawczym jest analiza społeczeństwa pod względem grup społecznych najbardziej podatnych na ofensywne działania dezinformacyjne, wskazanie ich konsekwencji społecznych i politycznych oraz przedstawienie środków zaradczych w ramach zagadnienia edukacji kontrwywiadowczej. Pierwszą częścią pracy jest diagnoza współczesnej kondycji społeczeństwa w ramach teorii nauki o polityce i socjologii, ze szczególnym uwzględnieniem terminów takich jak: *społeczeństwo masowe*, *dezinformacja*, *post-prawda* i *ponowoczesność*. Następnie, analizując treści medialne z mediów uznanych w dyskursie publicznym za reprezentujące treści prorosyjskie oraz prace praktyków i badaczy, zaprezentowane będą zasadnicze grupy poglądów, narracje, komunikaty wspierane przez te środki przekazu, które można ocenić jako dezinformujące. Ostatnia część – opierająca się na przeprowadzonej analizie – skupi się na przedstawieniu grup społecznych w Polsce, które można określić jako *target* wpływu informacyjnego, analizie jego konsekwencji oraz środków zaradczych, m.in. w postaci edukacji kontrwywiadowczej.

Słowa kluczowe: dezinformacja, narracja, poglądy, postprawda, masy, manipulacja, grupa społeczna, wpływ

Abstract: The considered research problem is the analysis of the society in terms of social groups most susceptible to offensive disinformation activities, indication of their social and political consequences and presentation of counter-intelligence education measures. The first part of the work is a diagnosis of the contemporary condition of society, within the framework of the theory of science on politics and sociology, with particular emphasis on terms such as: *mass society*, *disinformation*, *post-truths* and *post-modernity*. Then, analysing the content from the media, considered in the public discourse to represent *pro-Russian* set of views, as well as the work of practitioners and researchers, the main groups of views, narratives, messages supported by these media, which can be assessed as disinformative, will be presented. The last part — based on the analysis carried out I will focus on the presentation of social groups in Poland, which can be described as the *target*, of information impact, analysis of its consequences and counter-intelligence education.

Keywords: disinformation, narrative, views, post-truth, masses, manipulation, social group, influence.

Wprowadzenie

25 września 2018 roku miałem przyjemność wziąć udział w Parlamencie Europejskim w wydarzeniu organizowanym przez panią minister, a obecnie posel do PE,

Annę Fotyge, pt. *Addressing disinformation: anticipating threats, building resilience and fostering open dialogue*. Dwa panele dyskusyjne, zorganizowane w ramach konferencji, objęły wielu znakomitych ekspertów i znawców tematu. Wzięli w nim udział: Agnieszka Romaszewska-Guzy, założycielka telewizji Belsat TV, profesor Ziga Turk z Uniwersytetu Lublana ze Słowenii, Mikael Tofvesson ze Szwedzkiej Agencji Gotowości Cywilnej czy Miriam Lexmann, Dyrektor Regionalnych Programów UE oraz Międzynarodowego Instytutu Republikańskiego, oraz wielu innych, nie mniej wybitnych postaci.

Dyskusja obejmowała analizę zjawiska dezinformacji zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, który przede wszystkim (aczkolwiek nie tylko) skupiony był na Rosji. Z całej dyskusji jeden moment szczególnie utrwalił się w mojej pamięci, przez co uznałem go za warty przytoczenia oraz analizy. Na zadane przez A. Fotyge pytanie o to, co UE i NATO powinny zrobić wobec podmiotów zewnętrznych, prowadzących dezinformację wśród krajów członkowskich, profesor Ziga Turk odpowiedział: *We need to hit them back, with everything that we have, when it comes to cybersecurity*, co w swobodnym tłumaczeniu znaczy: *Musimy w nich uderzyć, używając wszystkiego, co mamy, w wymiarze cyberbezpieczeństwa*. Nie tylko ta teza była istotna, ile wyrażone w mimice twarzy poparcie, nie tylko wszystkich prelegentów konferencji – ale wszystkich jej uczestników, których sięgał mój wzrok.

Czym jest dezinformacja? Jakie ma formy? Jakie treści ją charakteryzują? Jaka narracja jest pożądana z perspektywy aktora zewnętrznego, stosującego wpływ informacyjny (w tym przypadku Federacji Rosyjskiej), jakie grupy społeczne i poglądy są podatne na ten wpływ oraz czym wyróżniają się grupy, które stanowią cel rosyjskiej dezinformacji w wymiarze medialnym?

Shukając odpowiedzi na te pytania, wybrałem dwa portale, które zawierają treści prokremlowskie oraz które już wcześniej w dyskursie publicznym były często wskazywane jako instrumenty rosyjskiego wpływu: Sputnik Polska i Voice of Europe. Już na początku istotne jest zaznaczenie, że nie stawiam pytania, czy taka dezinformacja istnieje w ogóle. W swojej analizie nie uwzględniałem procentu treści prezentującej dezinformacyjny charakter w ogólnej liczbie, jako że nie to jest przedmiotem mojego zainteresowania. Korzystając z opinii autorytetów i ekspertów, przyjmuję *a priori* istnienie takiego mechanizmu czy procesu. Nie oceniam jego zasięgu czy wpływu, lecz korzystając z analizy własnej oraz innych badaczy, praktyków, dziennikarzy, badam treść dezinformacji promowanej przez media wspierające rosyjską narrację w Europie.

Korzystamy ze słów, A. Fotygi, która na konferencji powiedziała, iż *Na fałszywe informacje trzeba reagować błyskawicznie, ale co ważniejsze – skutecznie i mądrze, proponuje Państwu dyskusję na ten temat, aby nie tylko zabezpieczyć się przed niechcianym wpływem informacyjnym, ale również go skutecznie zwalczyć*.

Praca ma charakter zarówno teoretyczny, jak i analityczny. Przedstawię na początku charakterystykę współczesnego społeczeństwa, odwołując się do kryterium masowości. Następnie zaprezentuję własną analizę, obejmującą kilkadziesiąt wybranych artykułów z dwóch wskazywanych mediów. W dalszym etapie zaprezentuję analizy innych badaczy i przejdę do zaleceń, dotyczących skutecznej obrony przed dezinformacją.

Wpływ dezinformacji w świecie ponowoczesnym

100 lat temu Jose Oretga y Gasset, hiszpański socjolog, napisał, że żyjemy w czasie buntu mas. Gasset przedstawił definicję mas i człowieka masowego jako *ludzie przeciętni, nienyróżniający się niczym od innych. Masę stanowią ci wszyscy, którzy nie przypisują sobie jakichś szczególnych wartości, lecz czują się tacy sami jak wszyscy inni i wcale nad tym nie boją, lecz przeciwnie znajdują zadowolenie w tym*, człowiekowi masowemu Gasset przedstawia człowieka szlachetnego: *ludzie, którzy stawiają sobie duże wymagania, przyjmując na siebie obowiązki i narażając siebie na niebezpieczeństwa*¹.

Praca *Bunt mas* stanowiła ostrzeżenie dla świata. Zgodnie z nim obecną elitą stała się masa. Człowiek masowy, który na skutek postępu technologicznego i rozwoju społecznego zwiększył swoje możliwości. Obecnie wykształcenie przestało odgrywać wyznacznik człowieka szlachetnego, ponieważ doprowadzono do umasowienia szkolnictwa wyższego. Człowiek masowy nie jest wyznacznikiem kontroli ani autorytetu państwa, lecz częścią współczesnej elity. Jak pokazuje przykład Cambridge Analytica, obecnie stajemy przed zagrożeniem, jakim jest manipulacja milionów przez małą grupę, z wykorzystaniem wyłącznie nowoczesnej technologii. Socjotechnika prezentuje coraz to nowe możliwości wpływania na postawy i zachowania, które będą korzystne z punktu widzenia interesu politycznego, a nie z uwagi na dobro publiczne.

Jeśli zapoznamy się ze świadectwami osób stojących za każdą rewolucją, począwszy od Rewolucji Francuskiej, przez bolszewicką, irańską, zamach stanu w Libii etc., zauważymy, że przywódcy każdej z nich legitymizowali swoje działania wolą mas. Odwołuję się tutaj do słów, jakie jednakowo Anatoliach Chomeini, a także pułkownik Mu'ammad al-Kaddafi wypowiedzieli podczas rozmów z Orianą Fallaci, opublikowanych w zbiorze *Wyniad z władzą*². Przywoływali oni tzw. wolę mas jako ich prawo do rewolucji. Swoją władzę wyносили z decyzji i uwielbienia mas.

Świat, w jakim żyjemy, przeszło 100 lat od dzieła Gasseta, jest jak świat z buntu mas. Dynamiczny rozwój technologii postępuje szybciej, niż jesteśmy w stanie nad nim

¹ J.O. Gasset, *Bunt mas*, Muza, Warszawa 2002, s. 12-13.

² O. Fallaci, *Wyniad z władzą*, Świat Książki, Warszawa, 2016.

zapanować i się do niego dostosować. Bez refleksji często przyjmujemy wszystko, co jest nam dane w masowym strumieniu informacji, a krytyczne myślenie stało się wartością i zaletą większą niż jakakolwiek inna umiejętność. Świat, który nas otacza, jest bierny i podatny na wpływ informacyjny, na inspiracje i dezinformacje. W takich warunkach jeszcze łatwiej jest manipulować opinią publiczną, kreować korzystne narracje i debaty publiczne. W efekcie, tym trudniej jest bronić się przed tym wpływem.

O tych procesach pisało już wielu autorów, a wśród nich najwybitniejsi: Anthony Giddens i Zygmunt Bauman, a także Matthew d’Ancona ze słynnym terminem i pozącją *Postprawda* – słowo roku 2016.

Anthony Giddens w *Nowoczesność i tożsamość*³ napisał, że to, co odróżnia nowoczesność od wszystkiego, co ją poprzedzało, to *niesłychany dynamizm*. Pisał, że *nie tylko tempo zmian jest nieporównywalnie szybsze niż w przypadku jakiegokolwiek wcześniejszego systemu, ale niespotykany jest także ich zasięg i radykalny wpływ, jaki wywierają na zastane praktyki i zachowania społeczne*⁴.

Umiejętność krytycznego myślenia zakłada posiadanie informacji, wiedzy i mądrości. Ostateczne pytania, jakie sobie stawiamy, są takie, jakie wskazuje w *Chórach* z „Opoki” T.S. Eliot: *Gdzie jest życie utracone przez życie? Gdzie jest mądrość utracona w wiedzy? Gdzie wiedza utracona pośród wiadomości?*⁵. Odpowiedzią i przyczyną tych wątpliwości jest globalizacja i nowoczesność, a właściwie *ponowoczesność*. Opisując rozwój środków przekazu, Giddens przedstawia pogląd, że nowoczesność dzieli i rozprasza, a nawet wprowadza człowieka do świata ponowoczesności. Piszac o tym, zauważa, że *nie chodzi już tylko o bezustannie zachodzące zmiany. Sedno sprawy polega na tym, że te zmiany wykraczają poza wszelkie oczekiwania człowieka i wymykają się jego kontroli*⁶. O potęgę i dynamice informacji w świecie ponowoczesnym pisał także Zygmunt Bauman, w swoich *44 listach ze świata płynnej nowoczesności*⁷ opisując natłok informacji przymiotnikami takimi jak *niepokojące, groźne, odstręczujące*⁸. Obecnie informacja, szczególnie w przestrzeni internetowej, nie przypomina sfery wolności, lecz sferę chaosu, a tym samym straciła ona swoją wartość, ponieważ *ludzie pozbawieni specjalistycznej wiedzy, wydani na pastwę sprzecznych opinii ekspertów, nie potrafią oddzielić ziarna od plewu*⁹.

³ A. Giddens, *Nowoczesność i tożsamość*, PWN, Warszawa 2006.

⁴ Ibidem, s. 23.

⁵ *Stos pokruszonych obrazów: fragmenty poezji*, <http://www.verbasacra.pl/archiwum/eliotpoz-4.htm> (19.09.2018).

⁶ A. Giddens, *Nowoczesność i tożsamość*, op. cit., s. 40.

⁷ Z. Bauman, *44 listy ze świata płynnej nowoczesności*, Wyd. Literackie, Kraków 2011.

⁸ Ibidem, s. 163.

⁹ Ibidem, s. 164.

Żyjemy w świecie postprawdy i dezinformacji. Niemal już akceptowany stan, który zyskuje na popularności za sprawą fake newsów, upadku Facebooka, kryzysu wynikłego z działań Cambridge Analytica czy *twitterowej dyplomacji* Donalda Trumpa. Na fali potęgi i wielości informacji zyskują również światowe potęgi państwowe, które umiejętnie potrafią wykorzystać moment historii do realizacji swojej polityki. Sterowanie opinią publiczną, narracją, dyskursem kraju będącego przeciwnikiem jest celem każdej służby specjalnej. Osiąganie tych celów przebiega na wielu poziomach, od pracy agenturalnej po zręczne sterowanie przekazem medialnym.

Dezinformacja to, jak pisze Ian Mihai Pacepa, wynalazek Rosji. Jednak uczula przed stawianiem znaku równości między nią a *wprowadzaniem w błąd*. Inaczej niż przyjęte w USA, *dezinformation* (dezinformacja) to nie to samo co *misinformation* (wprowadzanie w błąd)¹⁰. Jednym z zasadniczych elementów, które według niego różnicują te dwa słowa, jest adresat. Ian Pacepa cytuje w swojej książce słowa Astophe'a de Custine'a: *w Rosji wszystko jest oszustwem, a wspaniałomyślna gościnność cara i zgromadzenie w pałacu swoich chłopów pańszczyźnianych oraz chłopów należących do jego dworzan to jeden z elementów tej farsy*¹¹. Przypomina to Cesarstwo Bizantyjskie, kiedy zagraniczne delegacje specjalnie prowadzone były określonymi drogami do stolicy, aby stworzyć pogląd o ogromie imperium bizantyjskiego. Nic dziwnego, że w kraju, który stworzył dezinformację, uczynił z niej politykę krajową i który kontynuuje tradycję bizantyjską, te cechy zostały zachowane. Autor twierdzi, że aby dezinformacja okazała się skuteczna, niezbędne jest zawarcie w niej ziarna prawdy, która będzie argumentować za jej autentycznością¹². Korzystając więc z definicji twórców dezinformacji, możemy ją rozumieć jako *rozpowszechnianie (w prasie, radiu itp.) fałszywych materiałów które mają wprowadzić w błąd opinie publiczną...*¹³. Stanisław Żaryn podczas prezentacji na Security Case Study 2018 zdefiniował dezinformację, posługując się podręcznikiem NATO, jako *wszelkie przedsięwzięcia mające na celu wprowadzenie przeciwnika w błąd poprzez manipulowanie, działanie pozorujące i preparowanie dowodów, prowokujące działania szkodzące jego własnym interesom*. Dezinformacja to również działania typowo informacyjne, polegające na manipulowaniu przekazem i stosowaniem kłamstwa, którego celem jest stworzenie przekazu korzystnego dla państwa, które je stosuje¹⁴.

¹⁰ I.M. Pacepa, *Dezinformacja, były szef wywiadu ujawnia metody dławienia wolności, zwalczania religii i wspierania terroryzmu*, Editio, Gliwice 2013, s. 50.

¹¹ Ibidem, s. 51.

¹² Ibidem, s. 53.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Żaryn: Polska jest celem wielowymiarowej rosyjskiej dezinformacji [Security Case Study 2018], <https://www.cyberdefence24.pl/zaryn-polska-jest-celem-wielowymiarowej-rosyjskiej-dezinformacji-security-case-study-2018> (29.09.2018).

Dezinformacja rosyjska i kreowanie narracji w polskim dyskursie publicznym i przestrzeni medialnej

Badając treść rosyjskiej dezinformacji w Polsce, jak wskazałem we wstępie, nie byłem zainteresowany jej zasięgiem czy natężeniem, jednak samym tematem i myślą przewodnią tekstów.

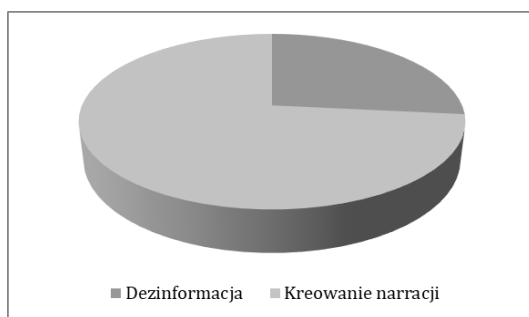
Zależało mi, aby przedstawić jak najnowsze dane, dlatego wybierając artykuły, skupiłem się na tych, które ukazały się w październiku, we wrześniu, sierpniu, lipcu, czerwcu i po jednym przykładzie z maja i kwietnia. Wyszukiwałem artykuły na podstawie słowa klucza *Polska*. Na tej podstawie wybrałem 62 artykuły w portalu Voice of Europe i Sputnik Polska. Następnie spośród tych publikacji usunąłem wszystkie, które zawierały komunikaty informacyjne, a pozostawiłem te, które prezentowały opinie.

Ponieważ w większości przypadków nie było możliwe ustalenie, jakie treści prezentują charakter dezinformacyjny, utworzyłem także kategorię *kreowanie narracji*. Zaliczyłem do niej te wszystkie treści, które posługując się informacją, przedstawiają określony punkt widzenia, nie przedstawiając alternatywy dla tego stanowiska. Prawdziwości stawianych tez nie sposób zweryfikować w prosty sposób, jako że są to opinie przedstawiane jako fakty. Artykuły wybierałem na podstawie analizy treści i dokonywałem klasyfikacji, jeśli zawierały:

- przedstawioną opinię bez podania innego punktu widzenia,
- stronnicze słowa klucze/ tytuł wprowadzający w błąd,
- opinia przedstawiona w artykule przybierała charakter przeciwko jakiemuś zagadnieniu,
i/lub
- wątek, który poruszany był w artykule, przejawiał się także w innych, w podobnym formacie.

Na tej podstawie spośród 62 artykułów wybranych w pierwszej selekcji, w drugiej pozostawiłem 30, a ich natężenie charakteru dezinformacja/kreowanie narracji zaprezentowano na rys. 1.

Zdecydowaną większość artykułów mogłem zaklasyfikować do kreowania narracji, jako że wątek dezinformacyjny był niemożliwy lub trudny do zweryfikowania, lub też wymagał specjalistycznej wiedzy z określonego obszaru.



Źródło: opracowanie własne

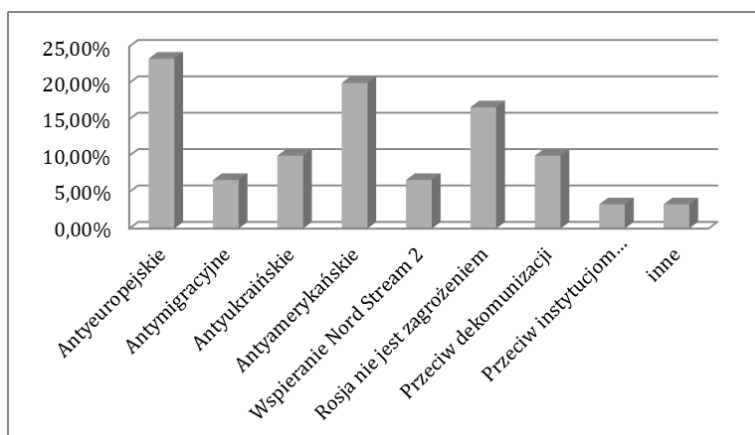
Rysunek 1. Charakter artykułów: dezinformacja/ kreowanie narracji

Każdy artykuł podlegał osobnej ocenie, czy spełnia przesłanki uznania go za dezinformacyjny i/lub kreujący narrację. Artykuł z portalu Sputnik Polska na temat Nord Stream 2, w którym możemy znaleźć następujące zdanie: *Przeciwko Nord Stream 2 występuje kilka państw, przede wszystkim Ukraina, która boi się utraty dochodów z tranzytu rosyjskiego gazu, oraz USA, które mają ambitne plany odnośnie eksportu swojego LNG do Europy*. Pierwsza część zdania opisuje, że przeciwko Nord Stream 2 występuje kilka państw, co ma podważyć znaczenie tego sprzeciwu. Jest to czysta dezinformacja, jako że jeśli opieramy się np. na poparciu dla dyrektywy gazowej UE, jeśli zostanie uchwalona, obejmie Nord Stream 2, o co zabiega Polska, to jej starania, jak donosi portal BiznesAlert, popiera 10 państw, kolejne 9 w kwestiach technicznych, a przeciw są jedynie cztery: Austria, Belgia, Holandia i Niemcy. Nie da się zaprzeczyć, że faktycznie Ukraina boi się utraty dochodów z tranzytu rosyjskiego gazu, a także USA posiada plany dotyczące eksportu LNG do Europy, jednak cała krytyka wobec Nord Stream 2 jest o wiele szersza, obejmująca bezpieczeństwo energetyczne całej Europy Środkowej i Wschodniej.

Ciekawy jest również kolejny artykuł pt. *Polska: kraj, który przestał istnieć bez wojny*. Artykuł dotyczy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Autor, Tomasz Dworczak, przedstawia to państwo jako niezależny gospodarczo podmiot stosunków międzynarodowych, z silnym, rozwijającym się przemysłem, który, jako że był niebezpieczny dla państw Zachodu, spowodował zaangażowanie CIA w działalność Solidarności i tym samym doprowadził do upadku bloku radzieckiego, w tym PRL. Obecnie Polska jest przedstawiana jako zupełne przeciwieństwo potęgi, jaką była, która musi prosić Stany Zjednoczone Ameryki o utworzenie bazy wojskowej na jej terytorium, za którą ona

będzie płacić i kupować surowce energetyczne. Stosunek władz USA do polskiego prezydenta został zaprezentowany jako lekceważący¹⁵.

Są to niektóre z przykładów, które wybrałem w swoim badaniu, aby zaprezentować charakter i treść narracji na portalach informacyjnych, uznanych za prezentujące treści prorosyjskie. Próbując przedstawić ich natężenie, to wśród 30 artykułów przedstawiane poglądy prezentują się następująco:



Źródło: opracowanie własne

Rysunek 2. Poglądy prezentowane w treści wybranych artykułów Sputnik Polska i Voice of Europe

Wybrałem jedynie te artykuły, które spełniały ustalone przeze mnie przesłanki, jednak zdaję sobie sprawę, że z powodu małej próby oraz indywidualnej oceny artykułów badanie zawiera istotne mankamenty, przez które nie można wyciągnąć ogólnych wniosków. Pomocne w tym momencie są inne publikacje i analizy badaczy oraz praktyków oceniających treść rosyjskiej dezinformacji w Polsce.

Według Stanisława Żaryna z Departamentu Bezpieczeństwa Narodowego KPRM i rzecznika Ministra Koordynatora Służb Specjalnych główne cele rosyjskiego oddziaływania informacyjnego są następujące¹⁶:

- umożliwienie realizowania celów politycznych Rosji,
- utrudnianie podejmowania decyzji politycznych sprzecznych z interesami Federacji Rosyjskiej,
- inspirowanie i podsycanie napięć między krajami Zachodu, głównie NATO,

¹⁵ *Polska: kraj, który przestał istnieć bez wojny*, <https://pl.sputniknews.com/blogs/201809258851796-pol-ska-fort-trump-prl-gierek-usa-prywatyzacja-amerykanska-baza-sputnik/> (02.10.2018).

¹⁶ Żaryn: *Polska jest celem wielowymiarowej rosyjskiej dezinformacji...*, op. cit.

- utrzymanie możliwości stosowania presji militarnej w Europie Środkowej i Północnej,
- utrzymanie pozycji dominującej jako dostawca energii do Europy,
- walka o utrzymanie pozycji Rosji jako kraju decydenta w kwestii pokoju na świecie,
- promowanie tezy o moralnym prawie Rosji do wpływania na los innych narodów,
- prowadzenie działań osłonowych w sytuacjach kryzysowych dla Rosji,
- utrzymanie zdolności oddziaływania na opinię publiczną w innych krajach.

Do aktorów szerzących dezinformację zaliczył m.in.: opisywane w pracy media prorosyjskie.

Zgodni w analizie rosyjskiej dezinformacji są eksperci Lóránt Győri z Political Capital Institute, Roman Szutow z ukraińskiego Detector Media, dr Igor Merheim-Eyre z International Republican Institute oraz Marta Kowalska z Centrum Analiz Propagandy i Dezinformacji. Według Romana Szutowa Rosja wykorzystuje ruchy populistyczne i skrajnie prawicowe, antagonizując sytuację wewnętrzną państw Zachodu¹⁷. Diagnostuje również powód tego wpływu jako powiązany z warstwą emocjonalną przekazu komunikatu.

Warsaw Institute w pracy pt. *Polska widziana oczyma Euroazjatów. Rosyjskie tezy propagandowe przestrzeni medialnej*¹⁸ wskazuje na dwie zasadnicze narracje, będące obiektem rosyjskiej polityki dezinformacyjnej:

- ciągłość imperialną Rosji (Święta Ruś – Imperium Rosyjskie – ZSRR – Federacja Rosyjska);
- prawosławna Rosja przedstawiana jako alternatywa dla współczesnego świata, jako kraj niepoddający się zachodniej unifikacji.

Do zasadniczych tez zidentyfikowanych przez Warsaw Institute jako te, na których opiera się dezinformacja i/lub kreowanie narracji należą: konserwatyzm (antyliberalizm), antyukrainizm, eurosceptycyzm, anty-NATO, antyrządowość¹⁹. W dużym stopniu pokrywają się one z grupami poglądów wskazanymi w przedstawionej analizie

¹⁷ *Eksperti o rosyjskiej propagandzie w UE: percepcja, podatność, prognozy*, <https://www.cyberdefence24.pl/eksperti-o-rosyjskiej-propagandzie-w-ue-percepcja-podatnosci-prognozy-analiza?dp-1-page=2&dp-1-per-page=5> (29.09.2018).

¹⁸ *Polska widziana oczyma Euroazjatów. Rosyjskie tezy propagandowe przestrzeni medialnej*, <https://warsawinstitute.org/pl/polska-widziana-oczyma-eurazjatow-rosyjskie-tezy-propagandowe-prze-strzeni-medialnej/> (29.09.2018).

¹⁹ Ibidem.

własnej. Opisując bardziej szczegółowo politykę informacyjną Rosji wobec Polski, Warsaw Institute przedstawia m.in. następujący zestaw *tez propagandowych*²⁰:

- Polska znajduje się pod wpływem USA;
- Polska jest przeciwko dalszej integracji UE. Jako proamerykański sojusznik oponuje wobec powołania europejskich sił zbrojnych;
- Polska jest niewdzięczna i nie umie uszanować *bratniej* pomocy – wkładu Rosji w *wyzwolenie* jej spod okupacji niemieckiej podczas II wojny;
- członkostwo w NATO jest zakwestionowaniem suwerenności kraju, dobrowolną kolonizacją i wciąganiem Polski w nie swoje walki i konflikty;
- Ukraińcy zabierają pracę Polakom, nie integrują się ze społeczeństwem, mają roszczeniową postawę, ich masowość powoduje, że zakładają zamknięte wspólnoty. W przyszłości może powtórzyć się Wołyń.

Analizując niektóre z tych tez i zestawiając je z artykułami, na które powołałem się w swoim badaniu, można zaobserwować korelację, szczególnie (w ostatnich miesiącach zintensyfikowanych) artykułów na temat kooperacji Polski i USA oraz potencjału utworzenia stałej bazy wojskowej wojsk amerykańskich, a także tematu dekomunizacji pomników i ulic.

Na podstawie zaprezentowanych danych można określić grupy społeczne, które są szczególnie podatne na wpływ rosyjskiej dezinformacji. Podatność należy rozumieć jako potrzebę otrzymywania określonych informacji, jak i poglądów, z którymi odbiorca się utożsamia, i decyzji, jakie na podstawie ich podejmuje²¹. Te środowiska i grupy społeczne będą charakteryzować się odpowiednim poziomem emocjonalnego stosunku do przedmiotu. Będą należeć do określonych struktur społecznych, z potrzebą przynależności, która osłabia krytyczne myślenie, a także grupami, które w swoich wartościach są osamotnione lub ich pogląd jest nieakceptowalny w głównym mainstreamie wartości, co powoduje, że odwołują się do środowisk potencjalnie z nimi sympatyzujących.

Warsaw Institute wymienia 5 głównych środowisk podatnych na dezinformację rosyjską²²:

- środowiska zainteresowane alternatywną duchowością, zjawiskami paranormalnymi, zdrowym stylem życia, powrotem do natury, przetrwaniem w skrajnie trudnych warunkach;

²⁰ Ibidem.

²¹ *Dezinformacja jest środkiem, a nie celem Rosji*, <http://biznesalert.pl/dezinformacja-srodkiem-a-celem-rosji/> (29.09.2018).

²² *Polska widziana oczyma Euroazjatów...*, op. cit.

- środowiska słowianofilskie i neopogańskie (odwoływanie się do wspólnego słowiańskiego dziedzictwa);
- środowiska konserwatywne (nawiązanie do tradycyjnego modelu rodziny, sprzeciw wobec aborcji itp.);
- środowiska skrajnie prawicowe, narodowe, antysemickie, kresowe (szowinizm, antyukrainizm, antyeuropeizm, antyamerykanizm);
- środowiska liberalne (korzystanie z polskich podziałów socjopolitycznych, wykorzystanie sporów wewnętrznych, praworządności do podważenia instytucji państwa).

Ponadto tę kategorię można uzupełnić o grupy eurosceptyczne, zwolenników zniesienia nakazu szczepień, a także, w oparciu o kryzys uchodźczy, grupy deklarujące sprzeciw wobec przymusowej relokacji.

Podsumowanie

Można jedynie zgadywać, jaki wpływ na debatę publiczną czy na proces decyzyjny ma rosyjski wpływ informacyjny. Należy pamiętać, że oprócz poddanych analizie portali medialnych, działalność wpływu, informacji, dezinformacji i inspiracji prowadzą także służby specjalne i ich współpracownicy, hakerzy, agenci wpływu, naukowcy, eksperci, firmy rosyjskie, organizacje pozarządowe, nieświadomi dezinformatorzy. Poza zasięgiem tej pracy jest badanie rosyjskiej agentury w Polsce. Anna Mierzyńska, specjalistka marketingu sektora publicznego, dziennikarka, zaprezentowała swoją pracę na portalu oko.press, gdzie przedstawiła 23 portale polskojęzyczne, które regularnie rozpowszechniają treści udostępnione przez Sputnik Polska, Russia Today i Voice of Europe. Jak sama autorka zaznacza, nie są to małe witryny. Na Facebooku mają prawie milion obserwatorów²³. Próbując oszacować, ilu z nich spotyka się z rosyjską dezinformacją medialną przez portale prorosyjskie, przez udostępnione treści polskich witryn, a także w morzu komentarzy i dyskusji internetowych, faktyczna liczba może być zaskakująco duża, szczególnie że są to treści opierające się na przekazie emocjonalnym.

Nie należy spodziewać się zaprzestania prowadzonych przez Rosję działań, lecz ich dalszej intensyfikacji, co wymaga podjęcia działań zapobiegających. Dezinformacja prowadzi do atomizacji społeczeństwa. Bazuje ona jednocześnie na świadomości społecznej, percepcji zagrożeń, zaufaniu do instytucji państwa i wspólnego stanowiska obywateli wobec polityki zagranicznej państwa.

²³ *Rosyjską propagandę szerzą polskie portale. Znaleźliśmy 23 takie witryny!*, <https://oko.press/rosyjska-propaganda-szerza-polskie-portale-znalezlismy-23-takie-witryny/> (07.10.2018).

W Raporcie Centrum Analiz Propagandy i Dezinformacji przygotowanym przez Martę Kowalską i dr Adama Lelonka wskazano 12 głównych zaleceń, dotyczących budowania odporności na kreowanie narracji i dezinformację przeciwnika, które, jak sądzę, należy rozpowszechniać, dlatego przytaczam niektóre z nich poniżej²⁴:

- budowanie i umacnianie wiedzy i umiejętności społeczeństwa na temat pozyskiwania, weryfikacji i analizy informacji;
- zaangażowanie w proces edukacji podmiotów dbających o bezpieczeństwo państwa;
- szkolenia dla dziennikarzy mediów publicznych i niepublicznych na temat zagrożeń i skutków propagandy i dezinformacji;
- szkolenia dla polityków i samorządowców na temat zagrożeń i skutków propagandy i dezinformacji;
- monitorowanie przez organy państwa odpowiedzialne za bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni treści rozpowszechnianych w przestrzeni informacyjnej, m.in. kanałach informacji władz samorządowych, w tym gminnych, na których pojawiają się treści ksenofobiczne i radykalne, działające na emocje, a pochodzące z wątpliwych źródeł;
- większy udział behawiorystów, psychologów, antropologów i socjologów w monitorowaniu i definiowaniu zagrożeń wynikających z zewnętrznych przekazów propagandowych i dezinformacyjnych oraz opracowywaniu sposobów przeciwdziałania;
- implementacja mechanizmu weryfikującego we wszystkich podmiotach państwowych i komercyjnych odpowiedzialnych za tworzenie i rozpowszechnianie informacji. Uruchomienie w ramach np. PAP instytucji zajmującej się weryfikacją szczególnie groźnych dla Polski materiałów propagandowych lub dezinformacyjnych;
- nawiązywanie, zacieśnianie i intensyfikacja współpracy z partnerami i podmiotami zagranicznymi. Wykorzystywanie istniejących możliwości do czerpania *know how* i kształcenia lub podnoszenia kwalifikacji własnych ekspertów i pracowników administracji.

²⁴ Jak budować odporność społeczną w przestrzeni informacyjnej i cyberprzestrzeni: przeciwdziałanie propagandzie i dezinformacji, Centrum Analiz Propagandy i Dezinformacji, październik 2017, s. 10-11.

Bibliografia

- Bauman Z., *44 listy ze świata płynnej nowoczesności*, Wyd. Literackie, Kraków 2011.
- Dezinformacja jest środkiem, a nie celem Rosji*, <http://biznesalert.pl/dezinformacja-srodkiem-a-celem-rosji/> (29.09.2018).
- Dyrektywa gazowa na spotkaniu ambasadorów UE*, <http://biznesalert.pl/dyrektywa-gazowa-polska-nord-stream-2/> (7.10.2018).
- Eksperti o rosyjskiej propagandzie w UE: percepcja, podatności, prognozy*, <https://www.cyberdefence24.pl/eksperti-o-rosyjskiej-propagandzie-w-ue-percepcja-podatnosci-prognozy-analiza?dp-1-page=2&dp-1-per-page=5>. (29.09.2018).
- Fallaci O., *Wymiad z władzą*, Świat Książki, Warszawa 2016.
- Gasset O., *Bunt mas*, Muza, Warszawa 2002.
- Giddens A., *Nowoczesność i tożsamość*, PWN, Warszawa 2006.
- Jak budować odporność społeczną w przestrzeni informacyjnej i cyberprzestrzeni: przeciwdziałanie propagandzie i dezinformacji*, Centrum Analiz Propagandy i Dezinformacji, 2017.
- Kiedy przez Nord Stream 2 popłynie gaz?*, <https://pl.sputniknews.com/gospodarka/201810058921887-Sputnik-Nord-Stream-2-Gazprom/> (29.09.2018).
- Pacepa I.M., *Dezinformacja. Były szef wywiadu ujawnia metody dławienia wolności, zwalczania religii i wspierania terroryzmu*, Helion, Gliwice 2013.
- Polska widziana oczyma Euroazjatów. Rosyjskie tezy propagandowe przestrzeni medialnej*, <https://warsawinstitute.org/pl/polska-widziana-oczyma-eurazjatow-rosyjskie-tezy-propagandowe-przestrzeni-medialnej/> (29.09.2018).
- Polska: kraj, który przestał istnieć bez wojny*, <https://pl.sputnik-news.com/blogs/201809258851796-polska-fort-trump-prl-gierek-usa-prywatyzacja-amerykanska-baza-sputnik/> (02.10.2018).
- Rosyjską propagandę szerzą polskie portale. Znaleźliśmy 23 takie witryny!*, <https://oko.press/rosyjska-propagande-szerza-polskie-portale-znalezlismy-23-takie-witryny/> (07.10.2018).
- Stos pokruszonych obrazów: fragmenty poezji*, <http://www.verbasacra.pl/archiwum/eliotpoz-4.htm> (19.09.2018).
- Żaryn: Polska jest celem wielowymiarowej rosyjskiej dezinformacji [Security Case Study 2018]*, <https://www.cyberdefence24.pl/zaryn-polska-jest-celem-wielowymiarowej-rosyjskiej-dezinformacji-security-case-study-2018> (29.09.2018).

