

pomorskie forum bezpieczeństwa

NR II(7)/2019 ISSN: 2543-6392

Pomeranian Security Forum

Rada naukowa

prof. dr hab. Jerzy BĘDŹMIROWSKI – Akademia Marynarki Wojennej
dr hab. Dariusz BUGAJSKI – Akademia Marynarki Wojennej
por. dr Mirosław CHMIELIŃSKI – Akademia Marynarki Wojennej
prof. dr hab. Leopold CIBOROWSKI – Akademia Marynarki Wojennej
prof. dr hab. Bogusław JAGUSIAK – Wojskowa Akademia Techniczna
prof. dr hab. Czesław JARECKI – Akademia Marynarki Wojennej
prof. dr hab. Antoni F. KOMOROWSKI – Akademia Marynarki Wojennej
dr hab. Grzegorz KRASNODĘBSKI – Akademia Marynarki Wojennej
dr Jerzy KUPIŃSKI – Akademia Marynarki Wojennej
dr hab. Krzysztof LIGEZA – Akademia Marynarki Wojennej
prof. dr hab. Andrzej MAKOWSKI – Akademia Marynarki Wojennej
dr Jarosław MICHALAK – Akademia Marynarki Wojennej
prof. dr hab. Krzysztof FICONŃ – Akademia Marynarki Wojennej
dr hab. Bartłomiej PĄCZEK – Akademia Marynarki Wojennej
dr hab. Dariusz SKALSKI – Umański Państwowy Uniwersytet Pedagogiczny
im. Pawła Tyczyzny
prof. dr hab. Tomasz SZUBRYCHT – Akademia Marynarki Wojennej
prof. nadzw. dr hab. Jerzy TELAK – Towarzystwo Naukowe: Bezpieczeństwo
i Ratownictwo (BiR) w Warszawie
dr hab. Jarosław TESKA – Akademia Marynarki Wojennej
dr Ewa ZIELIŃSKI – Collegium Medicum w Bydgoszczy, Uniwersytet
prof. nadzw. dr hab. Jan ZYCH – Uniwersytet Jana Kochanowskiego
w Częstochowie

Recenzenci

dr Jennet ARSHIMOWA – NEW HSE
dr Jerzy BIELEC – Polskie Towarzystwo Ergonomiczne
dr Agnieszka FALBA – Areszt Śledczy w Gdańsku
dr inż. Marlena GAŚSIOR-GŁOGOWSKA – Politechnika Wrocławska
dr Piotr LIZAKOWSKI – Akademia Marynarki Wojennej
dr Edyta ŁOŃSKA – Akademia Marynarki Wojennej
dr inż. Krzysztof REDLARSKI – Politechnika Gdańska
dr Grażyna RÓŻAŃSKA – Akademia Pomorska w Słupsku
dr hab. Dariusz SKALSKI – Umański Państwowy Uniwersytet Pedagogiczny
im. Pawła Tyczyzny
mgr Klaudia SKELNIK – Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku

Kolegium redakcyjne

Tomasz PŁUCIENNIK – redaktor naczelny
Małgorzata KOCHAŃSKA
Robert WÓDKIEWICZ
pfb@amw.gdynia.pl

Opracowanie graficzne:

Beata Króliczak-Zajko
Machina Druku

Skład i łamanie:

Karol Cyranowicz

Druk:

Machina Druku
www.machinadruku.pl

Wydawca:

Wydział Dowodzenia i Operacji Morskich
AKADEMIA MARYNARKI WOJENNEJ
81-127, Gdynia, ul. inż. Śmidowicza 69
<http://www.wdiom.amw.gdynia.pl/pomorskie-forum-bezpieczenstwa/>

© Wszelkie prawa zastrzeżone.

Żadna część, jak i całość zaprezentowanego opracowania, nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakimkolwiek sposób, w tym także elektroniczny lub mechaniczny, na wszelkich polach eksploatacji, włącznie z szeroko pojętą digitalizacją, fotokopiowaniem lub kopiowaniem, obejmującym także zamieszczanie w Internecie – bez pisemnej zgody autorów. Jakiemukolwiek użycie lub wykorzystanie utworów w całości lub w części bez zgody autorów jest zabronione pod groźbą konsekwencji prawnych.

ISSN: 2543-6392

spis treści

contents

Szanowni Czytelnicy	3
Konferencja naukowa pt.: Bezpieczeństwo wodne w perspektywie 40-lecia Słupskiego Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego	5
Paweł Wawrzyniak Współczesne oblicze przestępczości zorganizowanej w Polsce. Od transformacji ustrojowej i gospodarczej do transformacji cyfrowej <i>The contemporary face of organised crime in poland from political and economic transition to digital transition</i>	7
Paweł Wawrzyniak Ataki socjotechniczne jako skuteczna metoda oddziaływania na ofiary. Cybernetyczny i komunikacyjny charakter socjotechniki <i>Socio-technical attacks as an effective method of affecting victims the cybernetic and communicative nature of sociotechnology</i>	17
Dariusz Skalski, Jerzy Telak, Dawid Czarnecki, Małgorzata Kochańska Poziomy reagowania – szczebel centralny, wojewódzki, powiatowy i gminny <i>Response levels – central, voivodship, poviast and commune level</i>	27
Dariusz Skalski, Janusz Gierszewski, Dawid Czarnecki, Małgorzata Kochańska Wpływ czynników na proces planowania w zarządzaniu kryzysowym <i>Impact of factors on the planning process in Crisis Management</i>	33
Szymon Ryczek Zagrożenia terrorystyczne piłkarskich mistrzostw Europy w 2016 r. <i>Terrorist threats to the european football championship in 2016</i>	39

- Małgorzata Kocharńska
47 **Finansowanie edukacji w Polsce w latach 2010–2018**
Financing education in Poland in 2010-2018
- Marika Sokół
55 **Ukraina jako element rozgrywki geopolitycznej w kontekście konfliktu rosyjsko-ukraińskiego**
Ukraine as part of the geopolitical game in the context of the Russian-Ukrainian conflict
- Tomasz Płuciennik
61 **Rozmowa z prezesem Ligi Morskiej i Rzecznej kpt. ż.w. Andrzejem Królikowskim (cz. II)**
Interview with the President of the Sea and River League, Captain. ż. in. dr Andrzej Królikowski (part. II)

Szanowni Czytelnicy!

Jako redakcja „Pomorskiego Forum Bezpieczeństwa”, cieszymy się, że możemy oddać do Waszej dyspozycji następny numer naszego pisma. Pomimo wielu trudności, nadal znajdujemy wiele satysfakcji w pracy nad jego doskonaleniem, mając nadzieję, że już wkrótce będziemy walczyć o przyznanie tzw. „punktów naukowych”. Chcemy, abyście wiedzieli, że staramy się stale podnosić jego poziom, zapraszając do współpracy nowe podmioty naukowe i uczestnicząc w wielu naukowych przedsięwzięciach.

Nie poprzestajemy jednak na aktywizacji środowisk, z których się wywodzimy. Zwracamy się więc z propozycją do opiekunów naukowych doktorantów, a osoby kończące studia magisterskie i licencjackie prosimy o uwagę. Pragniemy zaproponować Wam i Waszym „podopiecznym” konkurs na najlepiej przeprowadzony proces badawczy, którego wyniki opublikujemy na łamach naszego czasopisma. Mamy nadzieję, że może przyczyni się do spotęgowania aktywizacji wszystkich środowisk naukowych zajmujących się problematyką bezpieczeństwa. Najlepsze prace będą przez nas publikowane, a ich autorzy, poprzez publikację ich dorobku, dostaną szczególną szansę zaistnienia w środowisku naukowym. Wiadomo, że młody człowiek, broniąc przystawionej magisterki, nie myśli o własnym dorobku naukowym. Tu właśnie dostrzegamy szczególną rolę, jaką do spełnienia mają ich opiekunowie naukowci. Wszak to właśnie oni stanowią pierwsze sito, które może wychwycić i pozyskać młodych, perspektywicznych pracowników nauki. W myśl zasady, że to, co dziś zasiejemy, da owoce w przyszłości – jest to chyba inicjatywa godna przemyślenia i polecenia. A to oznacza, że aktywizować zamierzamy nie tylko młodych ludzi. Przypominamy, że to doświadczeni ludzie nauki są tymi, którzy muszą stale przyczyniać się do rozwoju nauki, a promocja młodych jest, w naszym przekonaniu, jedną z dróg do tego celu. Młodzi ludzie nie mogą pozostać osamotnieni, a najzdolniejszych powinni objąć opieką ci, którzy spokojnie przygotowują ich do samodzielnej pracy naukowej w przyszłości. Uważamy że jesteście im to winni. Każdy diament, zanim stanie się brylantem, musi zostać przez najlepszych specjalistów w dziedzinie oszlifowany. Jesteście tymi specjalistami, co więcej, jesteście ekspertami w różnych dziedzinach. Pomóżcie więc młodym wejść w dorosłość naukową. Skorzystają na tym z całą



pełnością Wasze wydziały. Skorzysta na tym uczelnia, mając szansę stać się wiodącym ośrodkiem naukowym, także w sprawach bezpieczeństwa. Mamy szansę! Dajemy szansę! WYKORZYSTAJMY SZANSĘ!

Zbliża się czas świąteczny. Na te święta czekamy wszyscy, mając nadzieję na ich spokojny przebieg, w gronie rodzinnym. Redakcja PFB składa wszystkim serdeczne życzenia zdrowych, spokojnych, wesołych świąt Bożego Narodzenia, a nadchodzący nowy 2020 rok niech będzie dla wszystkich rokiem przełomowym, w każdej dziedzinie naszego życia. Niech ten przełom ogarnie swoim zasięgiem także sprawy związane z nauką.

Tomasz Płuciennik
redaktor naczelny PFB

<http://www.wdiom.amw.gdynia.pl/pomorskie-forum-bezpieczenstwa/>



<https://www.facebook.com/bezpieczenstwoformacjimundurowych>



Informujemy państwa, że 19 września 2019 r. w sali konferencyjnej Urzędu Miejskiego w Słupsku miała miejsce konferencja naukowa pt.:

Bezpieczeństwo wodne w perspektywie 40-lecia Słupskiego Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego

Honorowy patronat

- prezydent miasta Słupska, Krystyna Danilecka-Wojewódzka,
- prezes Słupskiego WOPR, Piotr Dąbrowski,
- honorowy prezes WOPR Województwa Pomorskiego, Dariusz Skalski

Komitet organizacyjny

- Słupskie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe,
- Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu – Zakład Sportów Wodnych w Gdańsku,
- Akademia Pomorska w Słupsku,
- Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni,
- Towarzystwo Naukowe „Bezpieczeństwo i Ratownictwo” w Warszawie,
- Szkoła Policji w Słupsku

Patronat naukowy

- Czasopismo naukowe: „Pomorskie Forum Bezpieczeństwa”, Gdynia

Patronat profilaktyczno-prewencyjny

- Ogólnopolska kampania: *Pływam bez promili*, Warszawa

Prowadzenie – moderowanie konferencji

- dr hab. Dariusz Skalski, Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu w Gdańsku / Humański Państwowy Uniwersytet Pedagogiczny im. Pawła Tyczyny w Humaniu

Komitet naukowy

Przewodniczący komitetu naukowego:

- prof. dr hab. Jerzy Telak (President Scientific Society „Safety and Rescue” – prezes Towarzystwa Naukowego „Bezpieczeństwo i Ratownictwo”, Warszawa);

Wiceprzewodniczący komitetu naukowego:

- prof. dr hab. Janusz Gierszewski (IBNiZ – Akademia Pomorska w Słupsku),

- prof. dr hab. Arkadiusz Stanula (AWF Katowice),
- prof. dr hab. Wojciech Wiesner (AWF Wrocław);

Członkowie komitetu naukowego:

- dr Dawid Czarnecki, Akademia Pomorska w Słupsku / Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu w Gdańsku,
- dr Jarosław Cyłkowski, Wyższa Szkoła Nauk o Zdrowiu w Bydgoszczy,
- dr Piotr Makar, Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu w Gdańsku,
- dr Sylwia Kosznik-Biernacka, Akademia Pomorska w Słupsku,
- prof. dr hab. Andrzej Krzyszkowski, Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny w Radomiu,
- prof. dr hab. Andrzej Ostrowski, Akademia Wychowania Fizycznego w Krakowie,
- dr Alicja Pęczak-Graczyk, Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu w Gdańsku,
- dr hab. Dariusz Skalski, Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu w Gdańsku / Humański Państwowy Uniwersytet Pedagogiczny im. Pawła Tyczyny w Humaniu,



Towarzystwo Naukowe „Bezpieczeństwo i Ratownictwo”

konferencja naukowa: *Bezpieczeństwo wodne w perspektywie 40-lecia Słupskiego Wodnego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego*



Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe w latach 1962 – 2012



dr hab. Jerzy Telak, prof. ndzw.
dr hab. Dariusz Skalski

Słupsk, 19 września 2019r.

- dr Oksana Telak, Wydział Inżynierii Bezpieczeństwa Cywilnego Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie,
- dr Tomasz Zalewski, Uniwersytet Szczeciński,
- dr Ewa Zieliński, Katedra Medycyny Ratunkowej i Katastrof, Collegium Medicum w Bydgoszczy, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Organizacyjny

Przewodniczący komitetu organizacyjnego:

- mgr Damian Kowalski, Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu w Gdańsku;

Wiceprzewodniczący komitetu organizacyjnego:

- mgr Magdalena Formela, Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni / Szkoła Policji w Słupsku;

Członkowie komitetu organizacyjnego:

- mgr Robert Czyż, Akademia Pomorska w Słupsku,
- mgr Rafał Glazik, Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu w Gdańsku,
- mgr inż. Tomasz Kozak, Słupskie Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe,
- mgr Paulina Kreft, Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu w Gdańsku,
- mgr Hanna Maksim, Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu w Gdańsku,
- mgr Klaudia Ołownia, Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni,
- kmdr mgr inż. Daniel Pożarski, Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni,
- mgr inż. Michał Tuz, Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni

Tematyka wystąpień

- Historia Słupskiego WOPR – Zbigniew Zubel, mgr inż. Tomasz Kozak,
- Rola WOPR w ochronie ekosystemu morskiego – mgr inż. Tomasz Kozak,
- Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe w latach 1962–2012 – prof. dr hab. Jerzy Telak i dr hab. Dariusz Skalski,
- Logistyka systemu szkolenia w polskim ratownictwie wodnym – dr hab. Dariusz Skalski i prof. dr hab. Jerzy Telak, mgr Damian Kowalski,
- Sportowe ratownictwo wodne w Słupskim WOPR – prof. dr hab. Arkadiusz Stanula, dr Alicja Pęczak-Graczyk, dr Piotr Makar, mgr Paulina Kreft,

- Monitoring kąpielisk – mgr Robert Czyż,
- Współczesne wyzwania polskiego ratownictwa wodnego w kontekście systemu bezpieczeństwa wodnego – prof. dr hab. Andrzej Ostrowski,
- Polska na tle wybranych krajów Europy i świata w statystykach utonięć – prof. dr hab. Arkadiusz Stanula,
- Wieloaspektowość utonięć – dr Ewa Zieliński, dr Oksana Telak, mgr Bernard Motylewski, prof. dr hab. Jerzy Telak,
- Wodne place zabaw, szanse i zagrożenia – prof. dr hab. Wojciech Wiesner,
- WOPR i Policja – współpraca na przykładzie Słupskiego WOPR – mgr Magdalena Formela, kmdr mgr inż. Daniel Pożarski, mgr inż. Michał Tuz,
- WOPR i PSP – współpraca w regionie na przykładzie Słupskiego WOPR: kpt. mgr Radosław Zwara,
- Działalność edukacyjna Słupskiego WOPR – dr Sylwia Kosznik-Biernacka,
- Czas jako determinanta w ratowaniu życia na morzu na przykładzie możliwości rejonu Słupska, kmdr mgr inż. Daniel Pożarski

Na uwagę w przedmiotowej konferencji zwraca fakt, że członkami komitetu organizacyjnego byli doktoranci Akademii Marynarki Wojennej jako współorganizator przedmiotowego przedsięwzięcia. Ponadto w ramach wskazanej konferencji doktoranci Wydziału Dowodzenia i Operacji Morskich Akademii Marynarki Wojennej wygłosili dwa referaty w zakresie bezpieczeństwa wodnego w kontekście kooperacji z podmiotami systemu bezpieczeństwa państwa, a dokładnie, podsystemu ochronnego. Dodatkowo, w jednym z referatów wskazano problematykę dotyczącą zwiększenia możliwości podniesienia efektywności ratowania życia na morzu realizowanego przez MW RP na przykładzie rejonu Słupska – jako determinanta czasowa.

Brawo organizatorzy, serdeczne gratulacje dla doktorantów Wydziału Dowodzenia i Operacji Morskich Akademii Marynarki Wojennej!

Zdjęcie: Słupskie WOPR

Paweł Wawrzyniak

Współczesne oblicze przestępczości zorganizowanej w Polsce. Od transformacji ustrojowej i gospodarczej do transformacji cyfrowej *The contemporary face of organised crime in poland from political and economic transition to digital transition*

Pierwsze, wyspecjalizowane grupy przestępcze prowadzące działalność o charakterze kryminalnym, gospodarczym i narkotykowym pojawiły się w Polsce w okresie transformacji gospodarczej, w latach 90. XX w. Odnotowywano również wiele grup prowadzących działalność o charakterze multiprzestępczym. Domeną ówczesnych przestępczych grup kryminalnych była kradzież samochodów w kraju, jak i za granicą oraz wymuszanie okupu od właścicieli prowadzących działalność gospodarczą. Przestępczość gospodarcza koncentrowała się na sferze produkcji oraz handlu alkoholem, przekształceń własnościowych i systemu bankowego (afery FOZZ¹ i „Art-B”). Równoległe do tego dynamicznie rozwijał się przemysł i handel substancjami odurzającymi, a polskie grupy przestępcze coraz częściej nawiązywały kontakty z międzynarodowym środowiskiem handlarzy narkotyków². Znaczenia nabrała współcześnie bardzo istotna cecha zorganizowanych grup przestępczych – ich tendencja do wchodzenia w międzynarodową współpracę, co stało się oczywistą konsekwencją transgranicznego charakteru przestępczości zorganizowanej. Sprzyja temu swobodny przepływ informacji, dóbr i osób, co dodatkowo utrudnia rozpoznanie i zwalczanie zjawisk przestępczych. W konsekwencji problematyka przestępczości

zorganizowanej w Polsce musi być rozpatrywana w szerszym, międzynarodowym kontekście.

Należy również zaznaczyć, że w latach 90. XX w. na terenach Polski działały dobrze zorganizowane rosyjskojęzyczne grupy przestępcze, cechujące się brutalnością i bezwzględnością. Podstawą ich działalności było wymuszanie okupów od osób rosyjskojęzycznych zajmujących się handlem na targowiskach, jak i kontrola nad rynkiem prostytucji świadczonej przez obywatelki Ukrainy, Białorusi, Litwy i Rosji³. Fakt ten ma swoje odbicie do dziś w raportach rocznych publikowanych od 2002 r. przez Centralne Biuro Śledcze Policji, w których wyróżnia się grupy polskie, międzynarodowe, etniczne (grupy cudzoziemców) oraz – osobno – wykazuje się grupy rosyjskojęzyczne⁴.

Początek transformacji ustrojowej, jak i gospodarczej, to również rozkwit rodzimych grup przestępczych, takich jak: „Pruszków”, „Wołomin” czy „Łódzka ośmiornica”. Zakres działalności powyższych grup był dość rozległy: od zwykłych wymuszeń, napaści na tiry, ściągania haraczy, handlu narkotykami, po przestępstwa gospodarcze związane z przemysłem i handlem wyrobami tytoniowymi oraz spirytusowymi⁵.

Równoległe do rozwoju zorganizowanych grup przestępczych następowała modernizacja kraju, m.in.

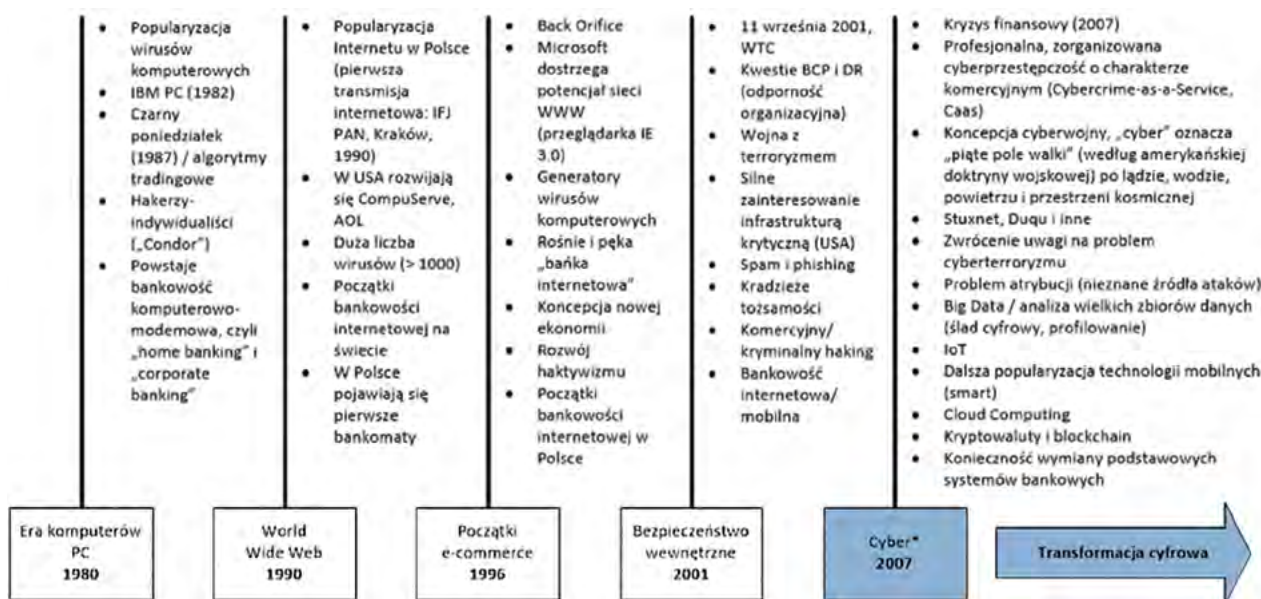
¹ Fundusz Obsługi Zadłużenia Zagranicznego.

² K. Kozdra, *Rozwój przestępczości zorganizowanej w Polsce*, Zeszyty Naukowe PWSZ w Płocku. Nauki Ekonomiczne, t. 26/2017, <http://czasopisma.pwsplock.pl/index.php/ne/article/view/388/364>, stan z 8.10.2019, s. 47.

³ Ibidem.

⁴ Zob. W. Filipkowski, *Modele i formy organizacyjne przestępczości zorganizowanej*, [w:] *Przestępczość zorganizowana*, red. E.W. Pływaczewski, Warszawa 2011, s. 77–78.

⁵ K. Kozdra, *Rozwój przestępczości...*, op.cit., s. 47.



Ryc. 1. Oś czasu wraz z umownymi, najbardziej istotnymi zdarzeniami w poszczególnych okresach tzw. transformacji cyfrowej. Od hakerów-indywidualistów, przez hakytywizm, komercyjny hacking do profesjonalnej, zorganizowanej cyberprzestępczości i problematyki terroryzmu

Opracowanie własne na podstawie: „Transforming Cybersecurity Using Cobit(R)5”, http://www.isaca.org/Groups/Professional-English/test-topic-for-isaca-employeespbwb9qf12/GroupDocuments/transforming-cybersecurity-using-cobit5_res_en_0613.pdf, stan z 11.03.2018.

w obszarze nowoczesnych technologii komunikacyjnych. 20 grudnia 1991 r. podłączone zostały do Internetu pierwsze komputery w Polsce. Znajdowały się w Warszawie, Krakowie, Toruniu i Katowicach. W tym samym dniu USA zniosły ograniczenia łączności z Polską. Uruchomienie Internetu w Polsce kosztowało 435 mln starych złotych, czyli 43,5 tys. PLN. Taką dotacją dostali naukowcy z Uniwersytetu Warszawskiego od Komitetu Badań Naukowych, aby połączyć sieci z kilku różnych uczelni i podłączyć je do sieci istniejącej za granicą⁶. Trzeba przyznać, że początki polskiego Internetu, a więc naszej obecności w tzw. cyberprzestrzeni, wyglądały nadzwyczaj skromnie.

W styczniu 1992 r. w Polsce było 2 tys. internautów. Do 1994 r. polski Internet był prawie wyłącznie siecią akademicką. Jedynym operatorem Internetu w Polsce była Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa⁷ (NASK)⁸. Stopniowo następowała komercjalizacja – powstającej – cyberprzestrzeni, różnego rodzaju instytucje publiczne i prywatne zaznaczały swoją obecność w Internecie za pomocą pierwszych witryn internetowych, czyli powiązanych stron WWW (ang. World Wide Web, WWW – ogólnościatowa pajęczyna; dziś skrót WWW nie jest już powszechnie używany).

⁶ Internet w Polsce ma 26 lat, <https://www.polskieradio.pl/39/156/Artykul/1964241,Internet-w-Polsce-ma-26-lat>, stan z 8.10.2019.

⁷ Polski Internet w styczniu 2018, <http://pbi.org.pl/badanie-gemius-pbi/polski-internet-styczniu-2018/>, stan z 8.10.2019.

⁸ Naukowa i Akademicka Sieć Komputerowa (NASK), witryna internetowa: <https://www.nask.pl/>

W połowie lat 90. w USA pojawiła się bankowość internetowa. Pionierami bankowości internetowej w Europie były banki skandynawskie, a pierwszym bankiem w Polsce, który w 1998 r. zaoferował klientom bankowość internetową był Powszechny Bank Gospodarczy w Łodzi. Został on następnie przejęty przez Bank Pekao SA (lata 90. XX w. oraz przełom wieków to okres szeregu wzajemnych przejęć oraz sprzedaży banków do zagranicznych właścicieli, co niewątpliwie sprzyjało w tamtym okresie modernizacji sektora bankowego). Bankowość internetowa szybko zyskała dużą popularność wśród klientów i stała się podstawowym standardem w instytucjach finansowych na całym świecie w zakresie obsługi klientów masowych⁹. Powszechna dostępność bankowości internetowej w istotny sposób przyspieszyła rozwój handlu elektronicznego. Pojawiło się także pojęcie marketingu internetowego. Obecność w Internecie stała się warunkiem koniecznym prowadzenia konkurencyjnego biznesu.

Jednocześnie do tych procesów pojawiały się pierwsze nadużycia prawa związane z aktywnością użytkowników Internetu. Pierwotnie jednak przestępczość internetowa, jeszcze od lat 80. XX w., kojarzono raczej z działaniem tzw. „złych hakerów”, indywidualistów lub grup „hakytywistów” („hakerów-aktywistów” motywowanych politycznie, którzy pojawili się w połowie lat 90. XX w.) – patrz ryc. 1. W latach 90. świadomość, że Internet może być przestrzenią działania zorganizowanych grup przestępczych dopiero rodziła się wśród tych, którzy oprócz pozytyw-

⁹ P. Niczyporuk, A. Talecka, *Bankowość. Podstawowe zagadnienia*, Białystok 2011, s. 207.

nego wpływu cyfryzacji i globalizacji dostrzegali pierwsze istotne lub potencjalne zagrożenia związane z tymi procesami.

W latach 90. XX w. i na początku wieku XXI większość incydentów związana była z podmianami stron internetowych, wysyłaniem spamu, pojawiały się pierwsze oszustwa i wyłudzenia na niewielką skalę. Popularne były ataki destrukcyjne oparte na wykorzystaniu podatności systemów teleinformatycznych (pierwsze rozproszone ataki odmowy usługi – ang. *Distributed Denial of Service, DDoS*), niszczenie danych, wykorzystywanie błędów w konfiguracji systemów teleinformatycznych (celem przejęcia nad nimi kontroli) lub złośliwego oprogramowania (popularne *robaki sieciowe* i *wirusy komputerowe*). W tzw. Usenecie¹⁰, na różnego rodzaju forach dyskusyjnych, a nawet na dedykowanych witrynach internetowych, często ogólnodostępnych, dochodziło do wymiany szerokiego wachlarza nielegalnych treści (od tych związanych z dewiacjami seksualnymi, przez materiały o wyraźnym zacięciu terrorystycznym, jak np. schematy budowy broni lub bomb przy użyciu ogólnodostępnych komponentów, po próby sprzedawania substancji i towarów niedozwolonych). Pierwszym wyłudzeniem i oszustwom towarzyszył gwałtowny rozwój zjawiska tzw. *spamu* – niechcianej poczty elektronicznej. W końcówce lat 90. i na przełomie wieków głośne były przypadki związane z tzw. *nigeryjskim szwindlem* (ang. *Nigerian scam*) i wyłudzeniami sporych sum pieniędzy od naiwnych ofiar. Rozkwitało tzw. „piractwo komputerowe”, czyli przestępstwa związane z szerokim naruszaniem praw autorskich i własności intelektualnej – począwszy od masowej wymiany utworów muzycznych w postaci cyfrowej, po rozpowszechnianie nielegalnych kopii filmów lub oprogramowania (często modyfikowanego w nieautoryzowany sposób i pozbawionego zabezpieczeń antypirackich – zarówno za niewielką opłatą, jak i za darmo). Apogeum tego zjawiska było powstanie międzynarodowego związku partii pirackich (ang. *Pirate Parties International, PPI*)¹¹, którego oficjalne początki datuje się na rok 2006, pierwsza rejestracja miała miejsce 19 października 2009 r. (na mocy prawa belgijskiego, jako ekwiwalent stowarzyszenia nieposiadającego osobowości prawnej, bel. *feitelijke vereniging*), a za formalny początek organizacji przyjmuje się 18 kwietnia 2010 r. PPI posiada obecnie status organizacji pozarządowej (ang. *Non-Governmental Organisation, NGO*) i ma na celu koordynację działań narodowych partii pirackich¹². W ramach PPI zrzeszonych jest obecnie kilkadziesiąt organizacji partyjnych z całego świata, w tym z Polski¹³.

¹⁰ Więcej informacji na temat Usenetu: <https://pl.wikipedia.org/wiki/Usenet>

¹¹ Pirate Parties International, witryna internetowa: <https://pp-international.net/>

¹² Pirate Parties International, http://int.piratenpartei.de/Pirate_Parties_International, stan z 8.10.2019.

¹³ Kompletny wykaz partii zrzeszonych w ramach PPI dostępny jest pod adresem: <https://pp-international.net/>

W latach 90. XX w. i na początku XXI w. organy ścigania nie radziły sobie zbyt dobrze z tego typu, nowym wymiarem przestępczości. Nie posiadały odpowiednich kompetencji i rozpoznania specyfiki nowego środowiska ludzkiej aktywności, jakim stała się cyberprzestrzeń. Nie istniały wówczas także stosowne ramy prawne, pozwalające efektywnie reagować na incydenty, ustalające zasady reagowania i współpracy w wymiarze krajowym i międzynarodowym czy definiujące zakresy kompetencyjne poszczególnych organów ścigania.

Pierwotnie w Internecie nie używano zaawansowanych metod ukrywania tożsamości (anonimizacji) czy szyfrowania komunikacji lub danych znajdujących się w spoczynku, a nieudolność organów ścigania i kiepska współpraca z operatorami usług telekomunikacyjnych czy właścicielami serwisów internetowych utwierdzała użytkowników sieci o ich bezkarności wynikającej z anonimowości (w rzeczywistości pozornej). Z tego powodu pierwsze lata komercyjnego Internetu, czy szerzej – cyberprzestrzeni – były naznaczone wyczuwalnym ładunkiem swoistego anarchizmu, częstokroć w powszechnym odbiorze mylnym z idealistycznymi wartościami, takimi jak: wolność słowa, jednostki lub rynku. Potwierdzały to przestępstwa, które nie posiadały wyraźnej motywacji ekonomicznej ani politycznej i zostały zrealizowane tylko dlatego, że były możliwe do dokonania (atakujący znał podatność i mógł ją wykorzystać; chciał się wyłącznie sprawdzić i udowodnić swoje „wyjątkowe” umiejętności; powodowany był ciekawością itp.).

Powyższe uwarunkowania sprawiały, że na przestrzeni lat następował proces profesjonalizacji (a do pewnego stopnia także komercjalizacji) przestępczości internetowej, która przestała być domeną przebiegłych jednostek lub grup hakerskich. Współcześnie możemy już mówić o tym, że za cyberprzestępczością stoją przede wszystkim zorganizowane grupy przestępcze, które zaczęły ze sobą współpracować, wykorzystując najnowsze technologie i często wzajemnie świadcząc sobie usługi celem wspólnej realizacji działań. Tego typu związki są często bardzo luźne, cyberprzestępcy decydują się współpracować np. w ramach pojedynczego przedsięwzięcia o charakterze przestępczym¹⁴. Ich motywacja może być tutaj zarówno podyktowana ekonomicznie, jak i politycznie, chociaż nie wyklucza się także możliwości występowania obydwu motywacji jednocześnie.

Przy próbie wyszczególnienia obszarów działalności zorganizowanych grup przestępczych, co ma bezpośredni związek z ich motywacją, można postużyć się kryterium celu działania przestępców oraz sposobów jego realizacji. Wówczas możliwy jest następujący podział przestępstw¹⁵:

[pirate-parties/](https://pp-international.net/)

¹⁴ Zob. Internet Organised Crime Threat Assessment 2017, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/iocta2017.pdf>, stan z 8.10.2019, s. 58.

¹⁵ K. Laskowska, *Obszary działalności zorganizowanych struktur przestępczych w Polsce*, [w:] *Przestępczość zorganizowana*, red. E.W. Pływaczewski, Warszawa 2011, s. 83.

1. Ze względu na cel osiągnięcia dochodów (motywacja ekonomiczna) i ich maksymalizacji: nielegalny obrót określonymi przedmiotami/towarami (narkotyki, samochody, wyroby wysokoaktywne, broń, amunicja, materiały wybuchowe, dzieła sztuki, rośliny i zwierzęta); przestępczość związana z fałszowaniem pieniędzy i wykorzystaniem elektronicznych środków płatniczych; przestępczość związana z nielegalną migracją (przerzut i handel ludźmi);
2. Ze względu na cel osiągnięcia władzy (motywacja polityczna), w tym gospodarczej: przestępstwa podatkowe, przestępstwa celne, przestępstwa w sferze przekształceń własnościowych, przestępstwa w sektorze ubezpieczeń, przestępstwa w sektorze bankowym oraz finansowym;
3. Ze względu na sposoby realizacji celów: przestępczość związana z użyciem przemocy i przestępczość związana z korupcją.

Należy zaznaczyć, że wymienione powyżej przykładowe podziały obszarów nie są doskonałe, nie wyczerpują wszystkich możliwych płaszczyzn działalności przestępczej. Zawierają zachowania przynależące do różnych kategorii. Nie można zatem zastosować do nich klasyfikacji rozłącznej¹⁶.

Bardziej syntetyczną kategoryzację obszarów działalności zorganizowanych grup przestępczych zaproponowało Centralne Biuro Śledcze Policji¹⁷, które w swoich raportach wymienia grupy: kryminalne, narkotykowe, ekonomiczne i multiprzestępcze. Przyjęty podział również nie jest bez wad, gdyż niejednokrotnie grupy narkotykowe posługują się metodami działania grup kryminalnych, a grupy kryminalne uczestniczą w przestępczości gospodarczej. Wskazuje to na ścisłe związki i relacje występujące między kategoriami oraz strukturami przestępczymi¹⁸.

Obecnie obserwuje się wzrost liczby zorganizowanych grup przestępczych, lecz są one mniejsze, luźno ze sobą powiązane i często współpracują jedynie w poszczególnych obszarach. Jest to odwrótność struktur, jakie istniały w latach 90. XX w., gdy przeważały duże grupy o wysokim stopniu zorganizowania. Coraz częściej grupy przestępcze charakteryzują się dużą mobilnością i elastycznością, m.in. prowadząc działalność o charakterze transgranicznym. Obserwowany jest również udział w polskich grupach osób legitymujących się zagranicznym paszportem lub Polaków w grupach zagranicznych – działających zarówno na terenie kraju, jak i poza nim¹⁹. Grupy przestępcze stosują mechanizmy korupcyjne lub prania pie-

niędzy w celu legalizacji lub ukrycia środków pochodzących z przestępstw. Działania organów państwa kierowane są na walkę z tym procederem poprzez odcinanie ich od źródeł finansowania (zwalczanie przestępczości), jak i poprzez ograniczanie dochodowości przestępczego procederu (przeciwdziałanie)²⁰.

Grupy przestępcze wciąż poszukują nowych źródeł oraz sposobów nielegalnego zarobku, permanentnie dostosowując swoje metody działania do zmieniających się warunków gospodarczych i obowiązującego prawa. Przykładem nowego środowiska działania grup przestępczych jest właśnie cyberprzestrzeń. Daje ona sprawcom względną anonimowość, ułatwia prowadzenie działalności przestępczej, w tym popełnianie ich na terenie jednego państwa z obszaru drugiego. Cyberprzestrzeń sama w sobie nie stwarza nowego rodzaju przestępstw, a jedynie dostarcza dodatkowych środków bądź metod prowadzenia nielegalnej działalności lub stanowi nową przestrzeń, w której takowa działalność jest prowadzona²¹.

Według najnowszych danych liczba internautów w Polsce, w styczniu 2018 r., wyniosła ogółem 28 mln, z czego na komputerach osobistych i laptopach (komputery osobiste używane w domu oraz w pracy) – 24,3 mln, a na urządzeniach mobilnych (smartfony i tablety) 22,1 mln²². Nie należy jednak zapominać, że Internet, a szerzej przestrzeń cyfrowa, ma charakter globalny. Obecnie z sieci korzystają już 4 miliardy osób ze światowej populacji, przekraczającej 7,6 miliarda. Oznacza to, że podpiętych do sieci jest ponad połowa społeczeństwa na świecie. Ostatnie lata to wyraźny wzrost liczby urządzeń podłączonych online, ekspansja komunikacji mobilnej i coraz większa szybkość łączy szerokopasmowych. Dynamiczny rozwój technologii i postępująca cyfryzacja mają znaczący wpływ na każdą gałąź gospodarki²³. Z jednej strony zaostrzająca się konkurencja i walka o zysk pomiędzy uczestnikami rynku rodzi pokusę związaną z chęcią uzyskania przewagi rynkowej w nieuczciwy sposób, a z drugiej postępująca cyfryzacja otaczającej nas rzeczywistości, a nie tylko poszczególnych gałęzi biznesu, otwiera ogromne możliwości dla podmiotów realizujących legalne lub nielegalne działania.

Stopień profesjonalizacji zorganizowanych grup przestępczych działających w cyberprzestrzeni jest o tyle wysoki, że zaobserwowano powstawanie wyspecjalizowanych grup świadczących usługi przestępcze w modelu komercyjnym (skopiowanym z legalnego biznesu), tzw. CaaS (ang. *Cybercrime-as-a-Service* – przestępstwo jako usługa). Przestępcy działają obecnie niczym dobrze zorganizowane przedsiębiorstwa, oferując swoje produkty i usługi na czarnym rynku. Poszczególne grupy wolą koncentrować się na tych działaniach, do realizacji których posiadają odpowiednie siły i środki, a ewentualne

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ Centralne Biuro Śledcze Policji, witryna internetowa: <http://www.cbisp.policja.pl/>

¹⁸ K. Laskowska, *Obszary działalności...*, op.cit., s. 84.

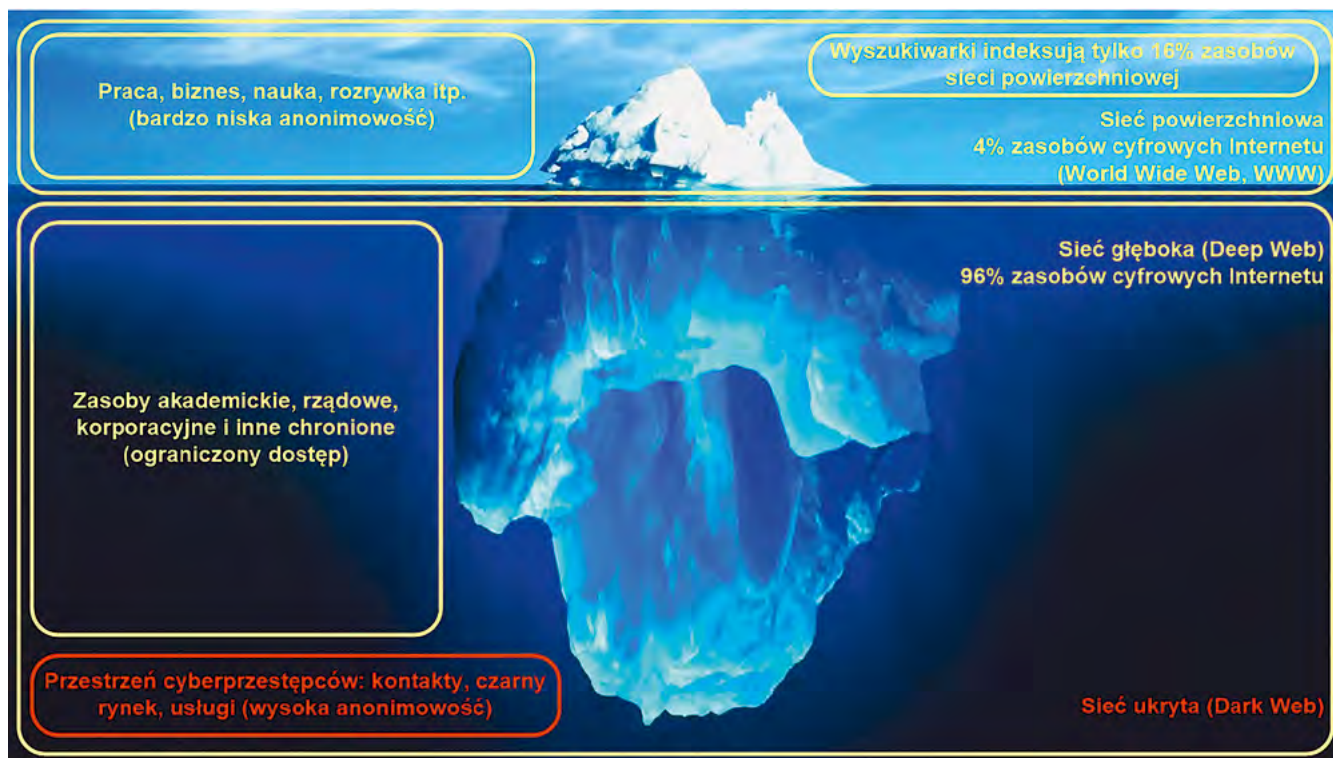
¹⁹ Ciekawy wątek zaangażowania Polki, Edyty K., w działalność kalabryjskiej mafii, Ndranghety, która uważana jest za najpotężniejszą organizację przestępczą w Europie, opisał Newsweek; zob.: Polska matka chrzestna włoskiej mafii, <https://www.newsweek.pl/polska/edyta-k-polska-matka-chrzestna-wloskiej-mafii/0fwty9d>, stan z 8.10.2019.

²⁰ K. Kozdra, *Rozwój przestępczości...*, op.cit., s. 46–47.

²¹ Ibidem.

²² Polski Internet w styczniu 2018, op.cit., stan z 8.10.2019.

²³ Cztery miliardy osób na świecie korzysta z internetu, <http://www.networkmagazyn.pl/cztery-miliardy-osob-na-swiecie-korzysta-z-internetu>, stan z 8.10.2019.



Ryc. 2. Internet (cyberprzestrzeń) – typowa charakterystyka użytkowników (po lewej) i stosunek zasobów sieci powierzchniowej oraz głębokiej i ukrytej (po prawej)

Opracowanie własne na podstawie: Exploring the depths of the deep web, <https://www.deepweb-sites.com/exploring-the-depths-of-the-deep-web/>, stan z 8.10.2019.

braki uzupełniają w ramach współpracy z innymi grupami lub ekspertami. Zamiast więc zdobywać nowe kompetencje i rynki, co, podobnie jak w przypadku każdego przedsięwzięcia, niesie za sobą koszty i ryzyko niepowodzenia, cyberprzestępcy specjalizują się w mniejszych, łatwiejszych do opanowania zestawach umiejętności. Kiedy do realizacji celu wymagają czegoś, co leży poza ich własnym obszarem kompetencji, znajdują kogoś, kto oferuje odpowiednie narzędzie lub usługę w cyfrowym podziemiu. Dzięki temu mogą po prostu kupić dostęp do tego, czego akurat potrzebują²⁴.

Stosunkowo bezpiecznym – z punktu widzenia przestępców – miejscem, w którym usługodawcy mogą nawiązać kontakt ze swoimi zleceniodawcami, jest tzw. sieć głęboka (ang. *Deep Web*) oraz tzw. sieć ukryta (ang. *Dark Web* lub – szerzej – *Darknet*). Terminy te z technicznego punktu widzenia odnoszą się do tych internetowych zasobów informacyjnych, których wyszukiwarki, takie jak Google, Yahoo! i Bing, nie indeksują, ponieważ zasoby te są chronione hasłem, objęte płatnym dostępem (sieć głęboka) albo do ich przeglądania potrzebne jest specjalne oprogramowanie (np. TOR, I2P lub Freenet, otwierające wrota do sieci ukrytej)²⁵. Szacuje się, że najpopularniejsza

wyszukiwarka Google ogarnia swoim zasięgiem nie więcej niż 16% sieci powierzchniowej (ang. *Surface Web*) i zupełnie pomija sieć głęboką²⁶ (patrz ryc. 2).

Należy jednak mieć świadomość faktu, że usługi i produkty powiązane z działalnością przestępczą dostępne są w rzeczywistości na wszystkich poziomach Internetu – do dziś część z nich ciągle dostępna jest w sieci powierzchniowej. Oferta, omawiana w raportach Europolu (IOCTA 2017²⁷, SOCTA 2017²⁸), przecina tutaj wszystkie obszary działania zorganizowanych grup przestępczych według kategorii zaproponowanych przez Centralne Biuro Śledcze Policji, dla przykładu²⁹:

- w sieci powierzchniowej (serwisy aukcyjne, sklepy internetowe, rynki internetowe, media społecznościowe itp.) – towary niedozwolone, towary podrabiane, kradzione mienie, lekarstwa w nielegalnym obrocie, nieregulowane substancje psychoaktywne, podrabiane lekarstwa, przy czym częstym proce-

²⁶ Ibidem.

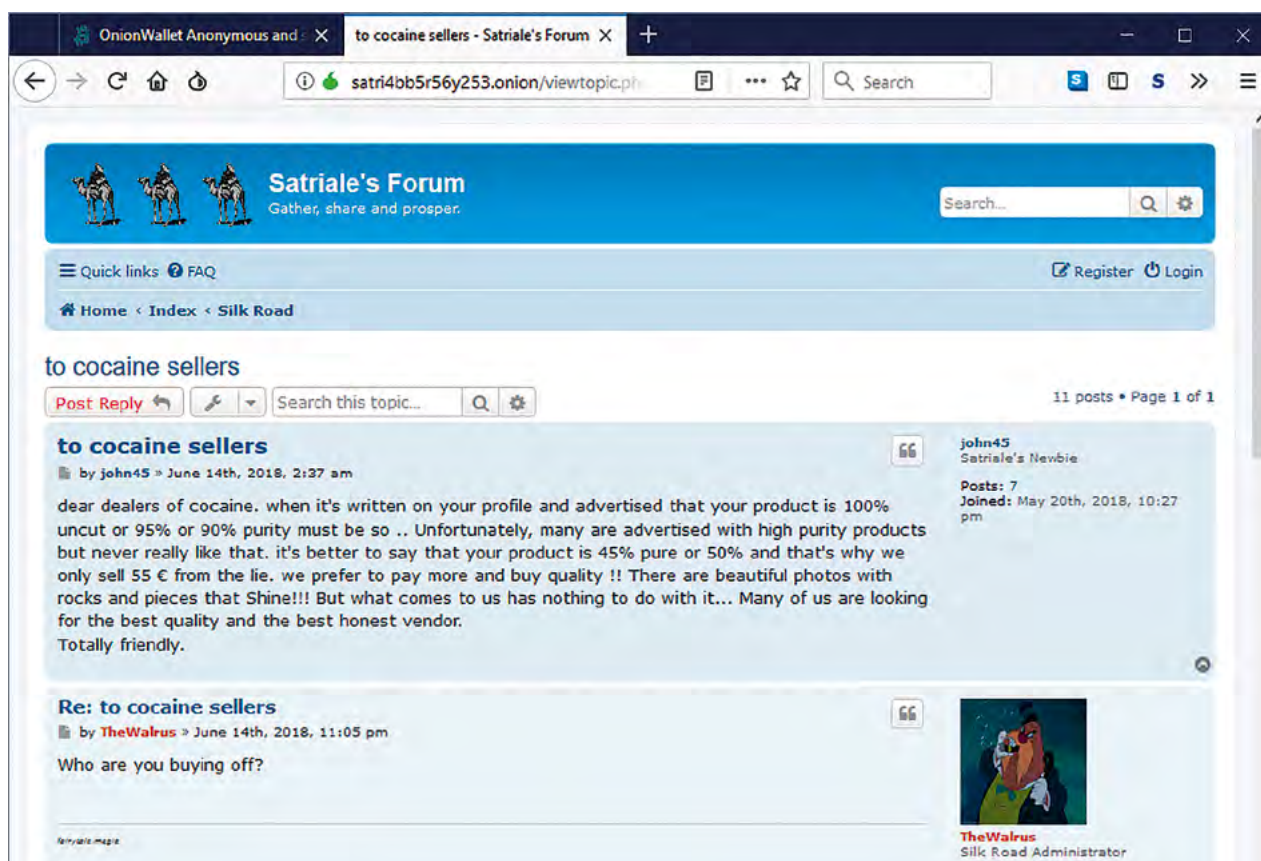
²⁷ Strona internetowa raportu IOCTA 2017 dostępna jest pod adresem: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/internet-organised-crime-threat-assessment-iocta-2017>.

²⁸ Strona internetowa raportu SOCTA 2017 dostępna jest pod adresem: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>.

²⁹ Na podstawie raportów opracowanych przez Europol: IOCTA 2017, SOCTA 2017.

²⁴ Zob. Internet Organised Crime Threat Assessment 2017, op.cit., s. 58.

²⁵ M. Goodman, *Zbrodnie przyszłości. Jak cyberprzestępcy, korporacje i państwa mogą używać technologii przeciwko Tobie*, Gliwice 2016, s. 145.



Ryc. 3. Satriale's Forum, na którym można porozmawiać na dowolny temat związany z narkotykami. Uwaga – Darknet to „teatr cieni”, nigdy nie możemy być pewni, czy po drugiej stronie znajduje się nasz „partner handlowy” czy funkcjonariusz realizujący czynności operacyjno-rozpoznawcze. Poniżej rozmowa o jakości sprzedawanej kokainy

Źródło: <http://satri4bb5r56y253.onion/viewtopic.php?f=5&t=839>, stan z 12.10.2018

derem jest próba ukrycia towarów nielegalnych pomiędzy towarem całkowicie legalnym;

- w sieci głębokiej, głównie w *Darknecie* – podrabiane leki, kradzione mienie, substancje zabronione, narkotyki (patrz ryc. 3), materiały związane z wykorzystywaniem dzieci, złośliwe oprogramowanie i usługi cyberprzestępcze (np. ukierunkowane ataki na zamówienie), sprzedaż broni, handel żywym towarem i nielegalna migracja, kradzione dane finansowe (przydatne do popełniania dalszych przestępstw), kradzione dane osobowe (przydatne przy wyłudzeniach i oszustwach), podrabiane dokumenty (dalsze przestępstwa, oszustwa i wyłudzenia) itd.

Przy czym widoczne jest tutaj przenoszenie sprzedaży z sieci powierzchniowej do sieci ukrytej w momencie, kiedy status produktu lub substancji zmienia się z legalnego w nielegalny. Dla przykładu – sprzedaż dezaktywowanej broni palnej lub jej części jest legalna w niektórych jurysdykcjach, a zatem produkty takie mogą być dostępne w sieci powierzchniowej, ale kiedy broń jest montowana lub ponownie aktywowana, staje się nielegalna i musi zostać sprzedana w sieci Darknet. Podobnie jest w przypadku wcześniej nieodkrytych, nowych substancji psychoaktywnych (ang. *New Psychoactive Substances*, *NPS* – tzw. „dopalacze”), które początkowo nie są regulowane

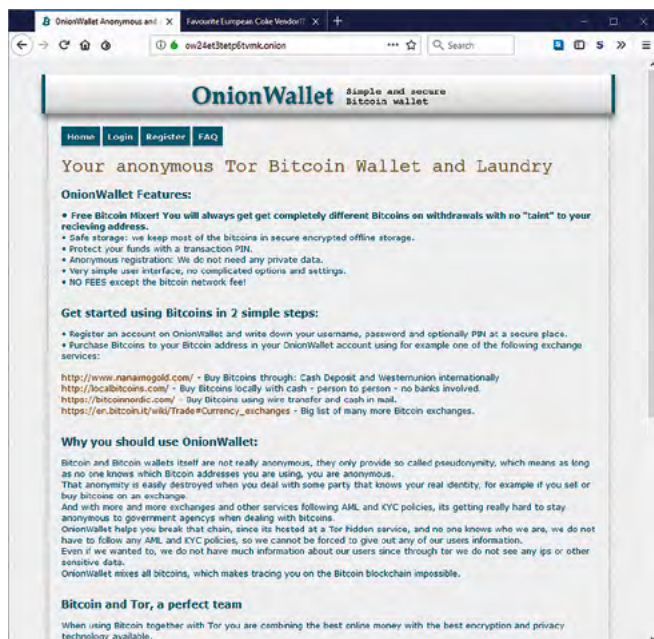
i mogą być sprzedawane w sieci powierzchniowej, ale gdy tylko zostaną uregulowane i ograniczone, ich sprzedaż przeniesie się do sieci ukrytej³⁰.

O skali procederu i potencjale związanym z „czarnym rynkiem” może świadczyć fakt, że w styczniu 2017 r. sieć TOR posiadała ponad 1,7 mln bezpośrednio łączących się użytkowników i oferowała ponad 60 tys. unikatowych domen. W jednym z badań prawie 57% aktywnych stron można było sklasyfikować jako związane z pewną formą nielegalnej działalności³¹.

Niewątpliwie ogromnymi zaletami cyberprzestępczości – z punktu widzenia zorganizowanych grup przestępczych – są dużo większe możliwości gromadzenia środków pochodzących z nielegalnych źródeł, nowe metody ich ukrywania, a także legalizacji poprzez wprowadzanie do oficjalnego systemu finansowego (tzw. pranie pieniędzy) za pomocą złożonych, trudnych do wykrycia transakcji, także z użyciem kryptowalut (wciąż najbardziej preferowany jest Bitcoin, ale popularność zyskują także

³⁰ European Union Serious And Organised Crime Threat Assessment. Crime in the Age of Technology, https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/report_soc2a2017_1.pdf, stan z 8.10.2019, s. 23.

³¹ Ibidem, s. 22.



Ryc. 4. Oferta anonimowego portfela, która sugeruje, że może być użyta do prania środków gromadzonych w kryptowalucie Bitcoin. Pytanie – czy warto jej zaufać?

Kto może być zainteresowany ukrywaniem się przed bankowymi procedurami KYC (ang. *Know Your Customer* – poznaj swojego klienta) i AML (ang. *Anti-Money Laundering* – przeciw praniu pieniędzy)? Także przestępcy muszą liczyć się z faktem, że mogą stać się ofiarami innych przestępców

Źródło: <http://ow24et3tetp6tvmk.onion/>, stan z 12.10.2018.

Monero, Ethereum i Zcash)³² lub poprzez sieci połączeń biznesowych istniejących między całkowicie legalnymi, jak i specjalnie tworzonymi na potrzeby przestępczego procederu podmiotami (fikcyjnymi spółkami, często rejestrowanym na tzw. „stupa”, także w rajach podatkowych, fundacjami lub stowarzyszeniami czy też osobami fizycznymi). Zadanie legalizacji środków finansowych pochodzących z działalności przestępczej nie jest trywialne i nie musi pokrywać obszaru kompetencyjnego danej grupy. Dużo zależy tutaj także od częstotliwości i skali tego procederu. Dlatego w cyfrowym podziemiu funkcjonują specjalistyczne zorganizowane grupy przestępcze (przez autorów raportu SOCTA 2017 nazywane: *syndykatami*) zajmujące się praniem pieniędzy w Internecie – zjawisko to nazywa się potocznie *cyberlaundering* (co można by przetłumaczyć z języka angielskiego jako „cyfrowe pranie”) – oferujące swoje usługi innym w zamian za zaledwie 5% do 8% prowizji od legalizowanych środków³³.

Cyberprzestępcy notorycznie szukają efektywnych sposobów wykorzystania najnowszych osiągnięć techniki, włączając kryptowaluty i anonimowe metody płatności. Szybkie przetwarzanie transakcji i proliferacja

narzędzi anonimizujących stanowią istotne utrudnienia w identyfikacji beneficjentów procederu prania pieniędzy (patrz ryc. 4). Dodatkowo wciąż rośnie liczba internetowych platform i aplikacji oferujących nowe sposoby transferu środków pieniężnych, które nie są regulowane do tego samego stopnia, co tradycyjni dostawcy usług finansowych (np. banki). Proceder prania pieniędzy opiera się także na podrabianych dokumentach, które mają na celu uwiarygodnienie podejmowanych działań. Wśród podrabianych dokumentów spotyka się fałszywe faktury i podrabiane dokumenty tożsamości, służące do uwierzytelniania pieniędzy pochodzących z przestępstwa, do otwierania kont bankowych lub rejestrowania fikcyjnych podmiotów gospodarczych³⁴.

Pranie pieniędzy oparte na handlu jest bardzo skutecznym sposobem ukrywania funduszy pochodzących z nielegalnego źródła. Stosuje się tutaj manipulacje, takie jak podwójne fakturowanie, fałszywe fakturowanie, zawyżanie lub zaniżanie wartości faktur, najczęściej wystawianych przez podmioty powiązane ze zorganizowanymi grupami przestępczymi, rejestrowane na współpracowników grup przestępczych lub ich krewnych³⁵.

W obszarze prania pieniędzy wciąż atrakcyjnym narzędziem pozostaje jednak gotówka. Środki pieniężne nadal są przemycane przez kurierów i – w coraz większym stopniu – za pośrednictwem usług pocztowych i paczkowych³⁶.

Raport SOCTA 2017 podkreśla, że syndykaty piorące pieniądze oferują swoje usługi zarówno zorganizowanym grupom przestępczym, jak i terrorystom³⁷. Sprzyja to postępującej integracji środowisk przestępczych i terrorystycznych.

W związku z powyższym istotna jest tutaj kwestia zacierania się ścisłego podziału pomiędzy typową działalnością zorganizowanych grup przestępczych (zwykle przypisuje się im wyłącznie motywację ekonomiczną) a terroryzmem (kojarzonym z motywacją polityczną). Należałoby jednak wyraźnie podkreślić, że podejmowane na obu tych odcinkach działania muszą być koordynowane w ramach koniecznego współdziałania odpowiedzialnych służb (w wymiarze państwowym i międzynarodowym). Z badań w tym przedmiocie jednoznacznie bowiem wynika, że mniemanie, jakoby tzw. politycznie inspirowani sprawcy (terrorysty) nie mieli nic wspólnego z zawodowymi i zorganizowanymi przestępcami (motywowanymi ekonomicznie), niewiele ma już wspólnego z otaczającą nas rzeczywistością. Otóż terroryści zajmują się handlem narkotykami dla sfinansowania podejmowanych aktów przemocy, handlarze zaś narkotyków w szerokim zakresie korzystają z pomocy organizacji terrorystycznych dla prowadzenia lukratywnego handlu kokainą

³² Internet Organised Crime Threat Assessment 2017, op.cit., s. 56.

³³ European Union Serious And Organised Crime Threat Assessment. Crime in the Age of Technology, op.cit., s. 18.

³⁴ Ibidem.

³⁵ Ibidem, s. 19.

³⁶ Ibidem, s. 18.

³⁷ Ibidem.

i heroiną³⁸. Interesy obydwu grup spotykają się dzisiaj także w cyberprzestrzeni, a ważnym elementem zespajającym jest właśnie pranie pieniędzy, mające bezpośredni związek z finansowaniem terroryzmu. Specjaliści twierdzą, że pomiędzy omawianymi strukturami dawno już został zawarty swoisty „układ przemocy”, tzw. „narkoterroryzm”³⁹.

Warto tutaj przypomnieć komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z 28 marca 2012 r., w którym czytamy: *Dla społeczeństwa całkowite koszty cyberprzestępczości są znaczne. Z niedawno przedstawionego sprawozdania wynika, że na całym świecie ofiary tego zjawiska mogą tracić około 388 mld USD rocznie, co oznacza, że cyberprzestępczość przynosi większe dochody niż światowy handel marihuaną, kokainą i heroiną łącznie. Takie informacje należy oczywiście traktować ostrożnie, ponieważ stosowanie różnych definicji zjawiska cyberprzestępczości może prowadzić do różnic w szacunkach związanych z nim kosztów. Nie ma jednak wątpliwości, że cyberprzestępczość to bardzo dochodowa i obciążona niskim ryzykiem forma działalności przestępczej, która staje się coraz bardziej powszechna i szkodliwa*⁴⁰.

Współpraca zorganizowanych grup przestępczych i terrorystów niesie realne zagrożenie ewentualności unicestwienia obowiązującego porządku prawnego. Może to stanowić dostateczną przestrożę dla tych państw, które z takich czy innych względów nie rozwijają w odpowiedniej skali ogólnej strategii zwalczania tej przestępczości. Taka polityka może w konsekwencji doprowadzić nawet do stanu bezpośredniego zagrożenia struktur organizacji państwa⁴¹.

Przeprowadzone w ostatnich latach analizy porównawcze organizacji terrorystycznych ze zorganizowanymi grupami przestępczymi prowadzą do wniosku, że mimo odmiennych motywów i celów działań członków tych organizacji, także sposób ich funkcjonowania zaczyna się do siebie upodabniać. Cechą wspólną jest ich struktura, określana nazwą sieć. Charakteryzuje się ona tym, że funkcjonujące w jej ramach komórki są od siebie praktycznie niezależne. Mogą one łączyć się w ramach tzw. węzłów w większe grupy, ale mogą też być pozbawione jakiegokolwiek kontaktu. Zarządzanie tego typu strukturą nie wymaga korzystania z tradycyjnych środków komunikacyjnych, jak i odbywania wspólnych spotkań. Teoretycznie członkowie poszczególnych komórek mogą znać się w swoim oficjalnym życiu jako sąsiedzi, koledzy z pracy i nie mieć najmniejszego pojęcia o „drugim życiu”, w którym są członkami dwóch komórek tej samej

organizacji przestępczej lub terrorystycznej⁴². Do wzajemnej, czasowej koordynacji działań (np. w ramach wspólnego przedsięwzięcia realizowanego przez kilka niezależnych organizacji) doskonale nadają się współczesne narzędzia komunikacyjne, zapewniające wysoki stopień anonimowości i silne szyfrowanie danych.

Przestępczość zorganizowana i jej niezaprzeczalny związek z finansowaniem terroryzmu stanowi poważny problem dla Europy. Terrorysty czerpią korzyści z infrastruktury, które w wielu przypadkach przestępczość zorganizowana jest w stanie zapewnić, natomiast przestępczość zorganizowana korzysta z finansowych więzi, które stworzyli terrorysty w celu finansowania ich zamachów⁴³. Ten niebezpieczny związek symbiotyczny przestępczości zorganizowanej i terroryzmu stanowi zagrożenie także dla Polski, stabilności ustroju i porządku gospodarczego.

Reasumując powyższy wywód, należy podkreślić, że skuteczne zwalczanie przestępczości zorganizowanej i terroryzmu wymaga współpracy wielu wyspecjalizowanych służb państwowych, a także współdziałania organizacji międzynarodowych⁴⁴. Konieczna jest dobra kooperacja sektorów: publicznego (organów ścigania), prywatnego (przedsiębiorców zagrożonych działalnością zorganizowanych grup przestępczych i terrorystów, w tym międzybankowa wymiana informacji o zagrożeniach, a także podmiotów działających w obszarze cyberbezpieczeństwa) oraz pozarządowego (stowarzyszenia i fundacje zajmujące się kwestiami cyberbezpieczeństwa). Kluczowa wydaje się powszechna edukacja, pozwalająca zbudować świadomość współczesnych zagrożeń i metod ich przeciwdziałania oraz zwalczania. Kwestią pokrewną jest tutaj również potrzeba zapewnienia wysokich kompetencji i zaplecza technicznego podmiotom zagrożonym przestępczością zorganizowaną lub terroryzmem, a także zaangażowanym w przeciwdziałanie i zwalczanie tych zjawisk.

Wszystko to sprawia, że skuteczna walka z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem musi mieć – po pierwsze – oparcie w państwowej strategii rozwoju. W Polsce tego typu charakter pełni strategia „Sprawne Państwo 2020”⁴⁵, a także powiązane dokumenty, takie jak: „Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020”⁴⁶, „Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020”⁴⁷ czy „Naro-

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem, s. 56.

⁴⁴ R. Marzec, *Międzynarodowe regulacje w zakresie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu*, [w:] *Policyjne meandry nauki. Studia interdyscyplinarne i szkice edukacyjne. Bezpieczeństwo – Kryminologia – Kryminalistyka*, Gdynia 2018, s. 65.

⁴⁵ Uchwała nr 17 Rady Ministrów z 12 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020”, MP 2013 poz. 136.

⁴⁶ Uchwała nr 181 Rady Ministrów z 6 października 2015 r. w sprawie „Programu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020”, MP 2015 poz. 1069.

⁴⁷ Uchwała nr 207 Rady Ministrów z 19 grudnia 2017 r. w sprawie Rządowego Programu Przeciwdziałania Korupcji na lata 2018–2020, MP 2018 poz. 12.

³⁸ E.W. Pływaczewski, *Wzajemne powiązania i zależności w dobie globalizacji*, [w:] *Przestępczość zorganizowana*, red. E.W. Pływaczewski, Warszawa 2011, s. 54.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Zwalczanie przestępczości w erze cyfrowej: ustanowienie Europejskiego Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością, Bruksela, 28.03.2012 r., COM(2012) 140 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0140&from=PL>, stan z 8.10.2019, s. 2.

⁴¹ E.W. Pływaczewski, *Wzajemne powiązania...*, op.cit., s. 54.

dowy Program Antyterrorystyczny na lata 2014–2019⁴⁸. Po drugie, musimy mieć jednak świadomość, że za sprawą powszechnego dostępu do Internetu i nowoczesnych technologii przestępczość zorganizowana i terroryzm

⁴⁸ Uchwała nr 252 Rady Ministrów z 9 grudnia 2014 r. w sprawie „Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019”, MP 2014 poz. 1218.

przenosi się – przynajmniej częściowo – do cyberprzestrzeni, a więc zaczyna mieć charakter cyfrowy i globalny. To z kolei wymaga uregulowań i porozumień międzynarodowych. Omówienie tej materii wymagałoby jednak osobnego opracowania.

Paweł Wawrzyniak

Absolwent Wydziału Filologiczno-Historycznego Uniwersytetu Gdańskiego, mgr filologii polskiej o specjalizacji edytorskiej; podyplomowych studiów Nowoczesnych Metod Inżynierii Oprogramowania na Wydziale Elektroniki, Telekomunikacji i Informatyki Politechniki Gdańskiej; podyplomowych studiów International Business (w języku angielskim) na Wydziale Ekonomicznym Uniwersytetu Gdańskiego oraz magisterskich studiów uzupełniających Bezpieczeństwo Wewnętrzne na Wydziale Prawa i Administracji Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni, a także studiów podyplomowych Cyberbezpieczeństwo na Wydziale Dowodzenia i Operacji Morskich Akademii Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni. Laureat II miejsca w VII edycji ogólnopolskiego konkursu szefa ABW na najlepszą pracę doktorską, magisterską lub

licencjacką z dziedziny bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, nagrodzony za pracę pt. „Cyberprzestępczość i cyberterrorizm jako kluczowe zagrożenia dla bankowości cyfrowej” napisaną pod kierunkiem prof. nadzw. dr. hab. Mariusza Gizowskiego w Katedrze Bezpieczeństwa WSAiB w roku akademickim 2016/2017. Zawodowo związany z branżą IT od 2000 r., w latach 2010–2015 kierował zespołem utrzymania infrastruktury ośrodków przetwarzania danych jednej z międzynarodowych instytucji finansowych. Prelegent wielu krajowych konferencji branżowych. Obecnie pracuje na stanowisku starszego architekta IT, zajmuje się projektowaniem bezpiecznych rozwiązań w zakresie bankowej infrastruktury teleinformatycznej. Od 2019 r. wykładowca, pracownik Zakładu Analiz Zagrożeń Bezpieczeństwa Wewnętrznego WSAiB w Gdyni.





Paweł Wawrzyniak

Ataki socjotechniczne jako skuteczna metoda oddziaływania na ofiary. Cybernetyczny i komunikacyjny charakter socjotechniki

Attacks as an effective method of affecting victims the cybernetic and communicative nature of sociotechnology

W marcu 2018 r. przywódca grupy przestępczej odpowiedzialnej za kampanie z użyciem *złośliwego oprogramowania* (ang. *malicious software, malware*), przy użyciu którego zaatakowano ponad 100 instytucji finansowych na całym świecie, został aresztowany w Alicante, w Hiszpanii, po złożonym dochodzeniu prowadzonym przez hiszpańską policję, przy wsparciu Europolu, amerykańskiego FBI, władz rumuńskich, białoruskich i tajwańskich oraz prywatnych firm zajmujących się bezpieczeństwem cybernetycznym¹. Gang rozpoczął działalność w 2013 r., atakując banki, systemy płatności elektronicznych i instytucje finansowe. Do tego celu wykorzystywano samodzielnie zaprojektowane złośliwe oprogramowanie, znane pod nazwami *Carbanak* i *Cobalt*. Kampanie dotknęły banki w ponad 40 krajach i doprowadziły do strat na rynku finansowym, których wartość przekroczyła 1 miliard EUR. Złośliwe oprogramowanie *Cobalt*, rozpatrywane osobno, pozwalało kryminalistom na kradzież do 10 milionów EUR podczas pojedynczego skoku. Pomijając kwestie zaawansowania technicznego wykorzystanych narzędzi, cechą łązącą kampanie *Carbanak* i *Cobalt* jest fakt, że rozpoczynały się one atakiem socjotechnicznym². Tego rodzaju oddzia-

ływanie jest na tyle skuteczne, że bywa powszechnie używane przez przestępców i to nie tylko tych operujących w cyberprzestrzeni. Zaczniemy jednak od zdefiniowania podstawowych pojęć i omówienia zagadnień, które pozwolą zrozumieć istotę ataków socjotechnicznych.

Istnieje wiele odpowiedzi na pytanie: *czym jest socjotechnika*³? Od błahych stwierdzeń sprowadzających zagadnienie do zwykłego kłamstwa, po złożone naukowe ujęcia, podkreślające interdyscyplinarny charakter badanego zjawiska. Wśród definicji wartych odnotowania na pewno należy zwrócić uwagę na tę, którą proponuje jeden z najbardziej znanych socjotechników, Kevin Mitnick, we wstępie do swojej książki pt. „Sztuka podstępu” (już sam tytuł doskonale oddaje istotę socjotechniki): *Socjotechnika to wywieranie wpływu na ludzi i stosowanie perswazji w celu oszukania ich tak, aby uwierzyli, że socjotechnik jest osobą o sugerowanej przez siebie, a stworzonej na potrzeby manipulacji, tożsamości. Dzięki*

¹ Określenie *bezpieczeństwo cybernetyczne*, które można utożsamiać z terminem *cyberbezpieczeństwo*, jest tutaj bardzo istotne. Znaczenie aspektów cybernetycznych, chociaż wyłącznie w odniesieniu do ataków socjotechnicznych, zostanie podkreślone w dalszej części wywodu.

² *Internet Organised Crime Threat Assessment 2018 (IOCTA 2018)*, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/iocta2018.pdf>, stan z 14.01.2019, s. 22.

³ *Socjotechnika* (ang. *social engineering*) to zdaniem autora niniejszego opracowania termin najbardziej właściwy. W dyskursie naukowym spotyka się także tłumaczenie bezpośrednio *inżynieria społeczna*, obok dość niefortunnego terminu (i w rzeczywistości budzącego raczej niewłaściwe skojarzenia) *inżynieria socjalna*. Obydwa terminy (*socjotechnika* i *inżynieria społeczna*) są właściwie tożsame znaczeniowo, chociaż istotne dla ich subtelnego rozróżnienia mogą być np. skala (oddziaływanie na jednostki i mniejsze grupy – *socjotechnika*, oddziaływanie na duże grupy i całe społeczeństwa – *inżynieria społeczna*) i cel (zmuszenie jednostki lub mniejszej grupy do działania sprzecznego z własnym interesem – *socjotechnika*, przebudowa istniejących struktur społecznych lub ich niszczenie – *inżynieria społeczna*).

temu socjotechnik jest w stanie wykorzystać swoich rozmówców, przy dodatkowym (lub nie) użyciu środków technologicznych, do zdobycia poszukiwanych informacji⁴. Istotne są tutaj kluczowe słowa i stwierdzenia, określające elementy składowe socjotechniki, a więc: wywieranie wpływu, stosowanie perswazji, oszukiwanie, wiara, sugerowanie, manipulacja, tożsamość (stworzona, nie autentyczna), wykorzystywanie (innych). Definicja ta zwraca uwagę na opcjonalne (dodatkowe) użycie środków technologicznych, a także wyraźnie określa cel, którym jest zdobycie poszukiwanych informacji oraz identyfikuje ofiary, czyli – innych ludzi. Doskonałym uzupełnieniem tej definicji jest propozycja Christophera Hadnagy'ego, którą przedstawił w książce pt. „Socjotechnika. Sztuka zdobywania władzy nad umysłami” (w tym przypadku tytuł także sam w sobie stanowi odpowiedź na pytanie o istotę socjotechniki, a także zwraca uwagę, że ma ona charakter swoistej „sztuki”⁵): *Prawdziwa socjotechnika polega na manipulowaniu drugą osobą w taki sposób, aby podjęła określone działania, które mogą, ale nie muszą leżeć w jej interesie*⁶. *Może chodzić tu o pozyskiwanie informacji, uzyskiwanie dostępu do czegoś lub nakłanianie ofiary do podjęcia konkretnych działań*⁷.

Należy jednak mieć świadomość, że socjotechnika, podobnie jak każde inne narzędzie, sama w sobie nie jest ani dobra, ani zła – jest po prostu narzędziem o wielu różnych zastosowaniach⁸. Co więcej, stanowi ona nieodłączny element naszego codziennego życia⁹. Stosują ją wszyscy, którzy pragną osiągnąć jakiś cel, działając w swoim interesie (etycznie uzasadnionym lub nie) poprzez oddziaływanie na innych – jest więc socjotechnika narzędziem, którego używają dzieci (np. płaczące niemowlęta), rodzice, nauczyciele, wychowawcy, terapeuci, lekarze, wreszcie specjaliści od reklamy i marketingu, sprzedawcy, a przede wszystkim politycy. Z oczywistych względów z socjotechniki korzystają przestępcy i stróże prawa. Różnice będą tutaj zachodzić w obszarze motywacji, celu oddziaływania i szeroko rozumianego interesu strony oddziałującej i poddawanej oddziaływaniu – przechodząc do kwestii wzajemnych relacji (oddziaływania) między stronami,

⁴ K. Mitnick, *Sztuka podstępu*, przeł. J. Dobrzański, Warszawa 2002, s. 3.

⁵ Tytuł oryginału *Social Engineering. The Art of Human Hacking* można by przetłumaczyć inaczej, np. *Socjotechnika. Sztuka łamania ludzi* (tł. własne), pod warunkiem, że termin *hacking* będziemy tutaj utożsamiać z łamaniem (lub obchodzeniem) zabezpieczeń systemów, poprzez wykorzystywanie ich podatności (ang. *vulnerability*), a więc słabości. Działalność taka może dotyczyć nie tylko systemów teleinformatycznych, ale także ludzi (w szerszym znaczeniu – systemów biologicznych). Pojęcie systemu (w tym systemu autonomicznego) ma kluczowe znaczenie dla cybernetyki, której związek z socjotechniką zamierzamy wkrótce wykazać. Należy mieć także świadomość, że *hacking* nie jest terminem jednoznacznym i nie doczekał się właściwego, polskiego tłumaczenia.

⁶ Działanie sprzeczne z własnym interesem stopniowo przesuwają nas w kierunku cybernetyki, oddziaływania międzysystemowego, sterowania, wpływu itp. Kwestie te zostaną omówione w dalszej części opracowania.

⁷ Ch. Hadnagy, *Socjotechnika. Sztuka zdobywania władzy nad umysłami*, przeł. M. Witkowska, Gliwice 2012.

⁸ Ibidem, s. 17.

⁹ Ibidem, s. 27.



Schemat 1. Schemat sprzężenia zwrotnego polegającego na oddziaływaniu systemu X na system Y i oddziaływaniu systemu Y na system X

Źródło: M. Mazur, *Cybernetyka i charakter*, Warszawa 1976, s. 63.

musimy uzupełnić nasz wywód o podstawowe wiadomości z obszaru cybernetyki.

*Cybernetyka*¹⁰, jako nauka o sterowaniu, zajmuje się ogólnymi modelami sterowania i komunikacji w systemach technicznych, biologicznych i społecznych¹¹. Samo sterowanie, kluczowe dla zrozumienia tej definicji, jest z kolei „wywieraniem pożądanego wpływu na określone zjawiska (procesy)”¹². W szerszym ujęciu – sterowanie to oddziaływanie mające na celu zapewnienie zachowania obiektu w żądany sposób lub w sposób zbliżony do żądanego albo realizację żądanego celu¹³. Zawsze musi więc istnieć ktoś (lub coś), kto ten wpływ na kogoś (lub coś) wywiera, czyli musi istnieć obiekt sterujący i obiekt sterowany, a także coś, co łączy wzajemnie te obiekty, co umożliwia wywieranie wpływu, czyli kanały (np. komunikacyjne) lub po prostu tor sterowniczy (sterujący). Badaniem zjawisk w relacji: obiekt sterujący – tor sterujący – obiekt sterowany, zajmuje się właśnie cybernetyka, dążąc do formułowania ogólnych praw rządzących tymi zjawiskami i abstrahując od natury fizycznej (tworzywa) uczestniczących w nim obiektów¹⁴.

Zakres zjawisk (procesów) podlegających sterowaniu jest właściwie nieskończony, dlatego dla potrzeb naszego wywodu musimy zawęzić go do jednostek (pojedynczych ludzi) i grup (np. etnicznych, branżowych, konsumenckich czy społecznych – w szerokim rozumieniu: zbiorowości, społeczeństw)¹⁵. W zależności od tego, czy rozpatrujemy z punktu widzenia cybernetyki jednostki czy grupy, mamy do czynienia odpowiednio z *psychocy-*

¹⁰ Twórcą cybernetyki, jako samodzielnej dyscypliny naukowej (zob.: N. Wiener, *Cybernetyka, czyli sterowanie i komunikacja w zwierzęciu i maszynie*, Warszawa 1971, s. 35), jest amerykański matematyk Norbert Wiener (ur. 26 listopada 1894 w Columbii, w USA; zm. 18 marca 1964 w Sztokholmie, w Szwecji). Za twórcę tzw. polskiej szkoły cybernetycznej uważa się Mariana Mazura (ur. 7 grudnia 1909 w Radomiu; zm. 21 stycznia 1983 w Warszawie), naukowca zajmującego się m.in. elektrotermią.

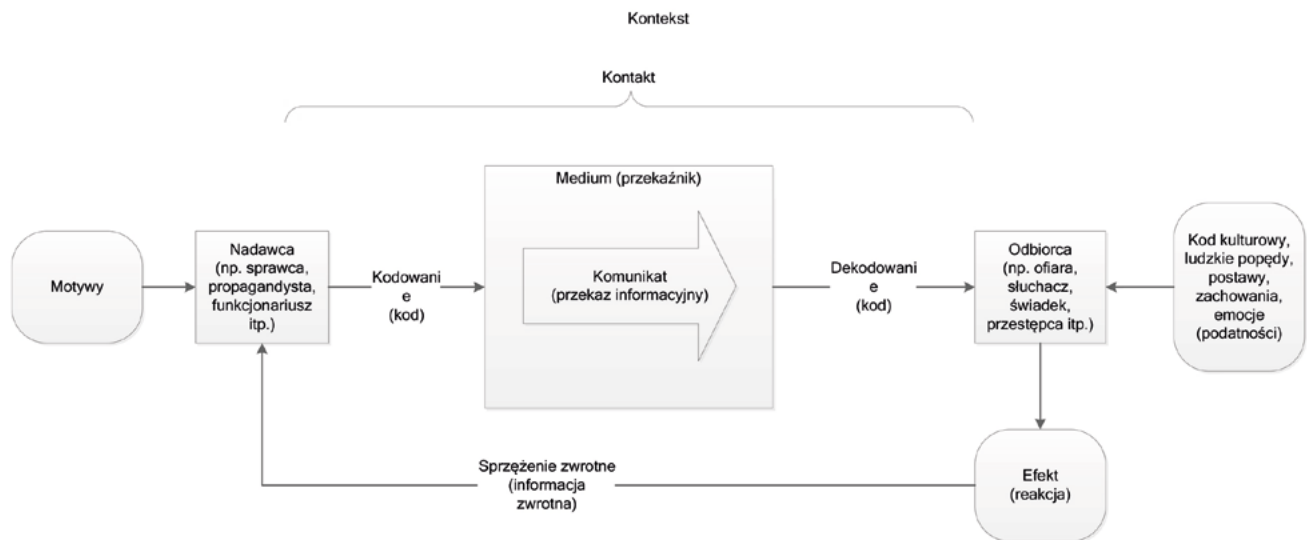
¹¹ P. Sienkiewicz, *Analiza systemowa. Podstawy i zastosowania*, Warszawa 1994, s. 22.

¹² *Cybernetyka*, *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/cybernetyka;3888555.html>, stan z 8.10.2019.

¹³ *Sterowanie*, *Encyklopedia PWN*, <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/sterowanie;3979661.html>, stan z 8.10.2019.

¹⁴ P. Sienkiewicz, *Systemy kierowania*, Warszawa 1989, s. 67.

¹⁵ Szczególnym rodzajem grupy (zbiorowości) będzie tutaj tłum (zob.: *Zasady i formy wydawania komunikatów przy rozpraszaniu tłumy agresywnego*, pod red.: T. Stechnija, Katowice 2017).



Schemat 2. Model procesu komunikacyjnego obrazującego oddziaływanie sprawcy na ofiarę poprzez atak socjotechniczny

Opracowanie własne na podstawie: (1) Ch. Hadnagy, *Socjotechnika. Sztuka zdobywania władzy nad umysłami*, przeł. M. Witkowska, Gliwice 2012, s. 63–75; (2) T. Goban-Klas, *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*, Warszawa-Kraków 1999, s. 52–79.

bernetyką (nauką o sterowaniu psychiką człowieka¹⁶) lub socjocybernetyką (cybernetyką społeczną, nauką o sterowaniu społeczeństwem).

Cybernetyka przychodzi nam także z pomocą, definiując pojęcie *systemu autonomicznego*. Zarówno człowiek (jednostkę), jak i społeczeństwo (grupę) można uznać za systemy autonomiczne, czyli takie, które w ogólności mają m.in. *zdolność sterowania się* (reagowania) i *zdolność przeciwdziałania utracie zdolności sterowania*¹⁷ (obrona) oraz *funkcjonują we własnym interesie* (realizują własne cele). Mając na uwadze zdolność systemów autonomicznych do obrony swoich możliwości samosterowania i realizacji własnego interesu – sterowanie (wywieranie wpływu), a więc także atak socjotechniczny, nie jest zadaniem trywialnym.

Wszelkie wzajemne oddziaływania pomiędzy systemami możliwe są dzięki istnieniu *sprzężeń*, czyli istniejących między nimi powiązań. Sprzężenie, w którym dwa systemy oddziałują na siebie wzajemnie, stanowi *sprzężenie zwrotne*¹⁸ (patrz schemat 1). Ten jeden z podstawowych terminów funkcjonujących w obrębie cybernetyki przenosi nas do kluczowego obszaru dalszych rozważań, czyli do analizy procesów komunikacyjnych, stanowiących podstawowy sposób oddziaływania na jednostki (pojedynczych ludzi) lub grupy (np. zbiorowości, społeczeństwa, narody).

Istnieje wiele różnych modeli obrazujących procesy komunikacyjne. Badacze skupiają się w swoich propozycjach na konkretnych zagadnieniach, które pragną

dokładniej zobrazować, ponieważ trudno stworzyć model uniwersalny, a jednocześnie taki, który nie będzie zbyt ogólny. Na potrzeby niniejszego wywodu musimy podjąć to wyzwanie – propozycja modelu, który najlepiej pozwoli wytłumaczyć przedmiot naszych rozważań, przedstawiona została na schemacie 2. Zaproponowany model łączy w sobie wybrane cechy kilku innych ujęć, w tym modelu komunikacji językowej Jakobsona (z 1960 r., który wprowadza pojęcia: nadawcy, odbiorcy, kontekstu, kontaktu, komunikatu, kodu), modelu wszechmocy propagandy (z 1939 r., który wprowadza pojęcia m.in. motywów, a także ludzkich popędów, postaw, zachowań oraz emocji)¹⁹, modelu aktu perswazyjnego Lasswella (z 1948 r., który wprowadza m.in. zagadnienia analizy medium oraz analizy efektu) oraz modelu sprzężenia zwrotnego DeFleura (z 1966 r., który wprowadza wcześniej omówione – cybernetyczne – pojęcie sprzężenia zwrotnego).

Omawiany model zakłada, że proces komunikacyjny (oddziaływanie, wywieranie wpływu) zachodzi w określonym kontekście, a więc okolicznościach, czy też otoczeniu, co można również utożsamiać z konkretną sytuacją przestrzenno-czasową²⁰ (a nawet rzeczywistością), w której odbywa się komunikacja między nadawcą i odbiorcą. *Kontekst* ma wpływ na wszystkie przedstawione elementy procesu komunikacyjnego, a w szczególności kształtuje znaczenie komunikatu i może ułatwiać (lub utrudniać) osiągnięcie celu. Mając świadomość tego faktu, nadawca uzyskuje nad odbiorcą ogromną przewagę. W zależności od tego, kim jest nadawca (lub za

¹⁶ H.M. Górny, *Psycho cybernetyka w pracy policji – zarys zagadnienia*, „Kwartalnik Prawno-Kryminalistyczny Szkoły Policji w Pile”, nr 3(5)2010, s. 92.

¹⁷ M. Mazur, *Cybernetyka i charakter*, Warszawa 1976, s. 163.

¹⁸ Ibidem, s. 55.

¹⁹ T. Goban-Klas, *Media i komunikowanie masowe. Teorie i analizy prasy, radia, telewizji i Internetu*, Warszawa-Kraków 1999, s. 55.

²⁰ J. Lyons, *Wstęp do językoznawstwa*, przeł. K. Bogacki, Warszawa 1975, s. 454.

kogo się podaje), może on starać się kształtować kontekst, prowokując określoną sytuację celem, np.:

- dokonania werbunku lub wydobycia informacji – metoda stosowana przez służby specjalne²¹,
- uzyskania zeznań w trakcie przesłuchania²² – metoda stosowana przez funkcjonariuszy organów ścigania,
- zachęcania do kupna produktu lub usługi czy też przekazania pieniędzy z myślą o przyszłym zysku lub uniknięciu straty – metoda stosowana w handlu oraz wszelkiego rodzaju oszustwach²³.

Nadawca może także umieszczać komunikat w innym niż oryginalny kontekście w ten sposób całkowicie zmieniając jego znaczenie – np. na potrzeby dezinformacji²⁴. Jest to popularny sposób tworzenia tzw. *fake news* (fałszywych wiadomości) oraz rozpowszechniania przekazów mających na celu kreowanie określonych nastrojów społecznych (np. w obliczu wyzwań związanych z bezpieczeństwem, takich jak zamachy terrorystyczne czy zjawisko masowej imigracji – patrz rycina 1).

Komunikację rozpoczyna nadawca, który działa w oparciu o swoje motywy (realizuje swój interes) i zamierza osiągnąć określony cel (kilka przykładowych celów przytoczyliśmy już, omawiając znaczenie kontekstu), czyli chce wywołać efekt po stronie odbiorcy (określoną, zgodną z interesem nadawcy, ale niekoniecznie odbiorcy, reakcję). Motywy są charakterystyczne dla konkretnych nadawców. Jeżeli jest nim sprawca przestępstwa, np. oszust, może to być chęć zysku (motywacja finansowa). W przypadku terroryzmu, gdzie kwestia zakomunikowania określonego przekazu poprzez akt przemocy²⁵ jest kluczowa dla osiągnięcia celu (czyli efektu – np. powszechnego strachu, obniżenia morale, zmuszenia państwa do podjęcia lub zaniechania określonych działań²⁶), do czynienia będziemy mieć

²¹ Zob.: (1) P. Reszka, M. Majewski, *Zawód: szpieg. Rozmowy z Aleksandrem Makowskim*, Warszawa 2014, s. 9–20, 131, 194–195, 263–264; (2) S. Koper, *Wielcy szpiegowie w PRL*, Warszawa 2014, s. 203–204; (3) W. Jurasz, *Były oficer wywiadu: PiS zrobił prezent wrogim służbom*, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/byly-oficer-wywiadu-pis-zrobil-prezent-wrogim-sluzbom/vyq75lz>, stan z 8.10.2019.

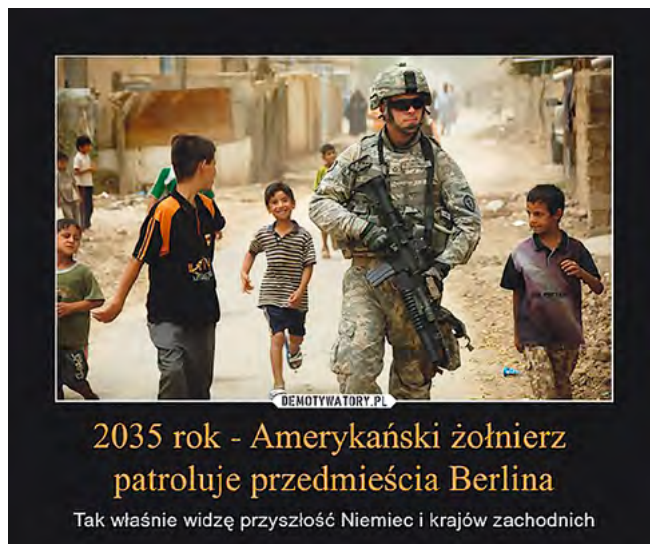
²² *Zasady przesłuchania metodą FBI*, <http://szkolenia.policja.waw.pl/wdz/informacje/psychologia/27370,Zasady-przesluchania-metoda-FBI.html>, stan z 8.10.2019.

²³ Kwestia zostanie rozwinięta w dalszej części opracowania przy omawianiu ataków socjotechnicznych metodą „na wnuczka”.

²⁴ *Dezinformacja*, czyli wprowadzenie kogoś w błąd przez podanie mylących lub fałszywych informacji. Na podst.: *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/dezinformacja;2554971.html>, stan z 8.10.2019.

²⁵ Przemoc terrorystów jest formą komunikowania określonych treści szerokiej rzeszy odbiorców. Wszystko inne w ich działaniu jest temu podporządkowane. Przemoc staje się językiem, w którym terroryści wyrażają poglądy i emocje, np.: prawdziwym celem zamachu z 11 września 2001 r. nie były wieże *World Trade Center* ani pasażerowie któregośkolwiek z czterech samolotów, ani dowolne inne ofiary lub straty będące następstwem tego zdarzenia, ale zwrócenie uwagi ludzkości na faktyczną możliwość bolesnego uderzenia w największe supermocarstwo świata. Na podst.: K. Kozłowski, *Terroryzm jako zagrożenie państwa*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, pod red. S. Sulowskiego i M. Brzezińskiego, Warszawa 2009, s. 301.

²⁶ Art. 115. §20 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (DzU z 1997 nr 88 poz. 553), definiuje przestępstwo o charakterze terrorystycznym jako: „(...) czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia

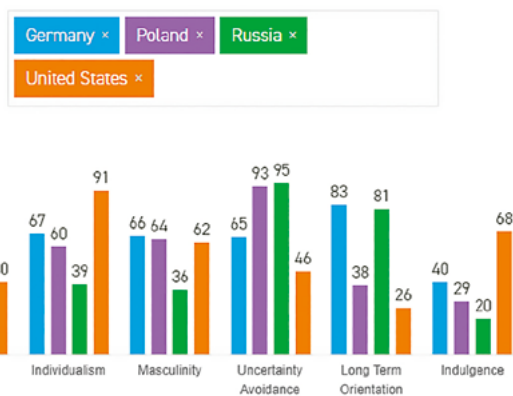


Rycina 1. Przeniesienie komunikatu do innego kontekstu w celu zmiany jego znaczenia za pomocą tzw. *memu*, krótkiej formy łączącej obraz i tekst, rozpowszechnianej w Internecie (przede wszystkim w mediach społecznościowych). Zdjęcie żołnierza amerykańskiego zostało wykonane gdzieś na Bliskim Wschodzie, pierwotny kontekst jest nieznany. Nowy kontekst, poprzez sugestię odnośnie przyszłości Berlina (w 2035 r.), kieruje uwagę odbiorcy w stronę problemu masowej imigracji z Afryki do Europy
Źródło: <https://demotywatory.pl/4599215/2035-rok-Amerykanski-zolnierz-patroluje-przedmiesciami-Berlina>

z motywacją polityczną. Z kolei propagandysta będzie dążył do świadomego ukształtowania określonych postaw społecznych, zgodnych z racją stanu danego państwa (motywacja polityczna). Szczególną odmianą propagandy będzie tutaj komunikacja marketingowa, której celem jest kształtowanie postaw konsumenckich, np. zainteresowania produktami lub lojalności wobec danej marki (motywacja finansowa). Z kolei funkcjonariusz przesłuchujący sprawców, świadków lub ofiary przestępstwa w wąskim rozumieniu będzie motywowany dążeniem do wyjaśnienia wszelkich okoliczności zdarzenia, a w rozumieniu szerokim będzie działał w interesie państwa (a więc jego instytucji, w tym organów ścigania, które reprezentuje oraz obywateli – jest to także motywacja polityczna).

Nadawca musi nawiązać kontakt z odbiorcą i dokonać wyboru *medium*, czyli *przekaznika* (w tym znaczeniu kanału komunikacyjnego, którym przekaze odpowiednio ukształtowany komunikat). W ten sposób – używając terminologii cybernetycznej – budowany jest tor sterowni-

wolności, której górną granicę wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu: (1) poważnego zastraszenia wielu osób, (2) zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności, (3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej – a także groźba popełnienia takiego czynu”.



Wykres 1. Porównanie Niemiec, Polski, Rosji i Stanów Zjednoczonych pod względem takich cech, jak: dystans władzy (ang. *powerdistance*); indywidualizm (ang. *individualism*); męskość (ang. *masculinity*) – rozumiana w sensie zamiłowania do rywalizacji i podkreślania osobistego sukcesu; unikanie niepewności (ang. *uncertaintyavoidance*); orientacja długoterminowa (ang. *long term orientation*); wyrozumiałość (ang. *indulgence*)
Źródło: <https://www.hofstede-insights.com/country-comparison/germany,poland,russia,the-usa/>

czy (sterujący), pozwalający rozpocząć oddziaływanie między systemami nadawcy i odbiorcy. *Komunikat* najprościej rozumieć tutaj jako *przekaz informacji* (innymi słowy – treść). Prawidłowy wybór medium zależy od szeregu czynników, głównie od kontekstu, ale także od profilu określonego odbiorcy (jednostki lub grupy). Oznacza to, że nadawca musi posiadać wiedzę na temat cech charakterystycznych swojego odbiorcy, w tym uwarunkowań, w jakich funkcjonuje, a także jego preferencji odnośnie natury przekazu (np. ton oficjalny lub nieoficjalny) i przekazywanego (np. portal społecznościowy, tradycyjna korespondencja, poczta elektroniczna, telewizja, radio, prasa, ale także telefon lub rozmowa w bezpośrednim kontakcie fizycznym). Istotne stają się więc kwestie różnic kulturowych.

Z punktu widzenia nadawcy oddziałującego w procesie komunikacyjnym na odbiorcę, ważna jest świadomość istnienia i zrozumienia tzw. *kodu kulturowego*, który można utożsamiać ze znaczeniem, jakie nieświadomie przypisujemy danej rzeczy. Inaczej mówiąc, jest to ogólna definicja tego, jak w danej kulturze (zbiorowości) jest postrzegane konkretne zjawisko (lub działanie). Wyróżnić możemy zatem kody werbalne, materialne, związane z zachowaniami, ubiorem i mową ciała, a także kody tekstowe i interpretacyjne. Tym samym kody kulturowe pozwalają zrozumieć otaczającą nas rzeczywistość (kontekst) i dostrzec różnice w interpretacji określonych zjawisk między odmiennymi kulturami (przewidzieć efekt, czyli reakcję odbiorców). Aby jednak właściwie odczytywać kody, potrzebne są wspólny język oraz kształtujące

obszar kulturowy doświadczenia i wiedza²⁷. Kod kulturowy będzie więc kształtował znaczenie odebranego komunikatu (ma bezpośredni wpływ na skuteczność komunikacji), a jednocześnie w miarę zmiany poziomu wiedzy i doświadczeń odbiorcy może z czasem ulec przekształceniu (co samo w sobie może być pożądanym efektem, celem nadawcy). Oprócz kodu kulturowego w celu prowadzenia skutecznej komunikacji (oddziaływania) nadawca musi mieć także świadomość znaczenia *ludzkich popędów, postaw, zachowań, emocji* itp. (chodzi tutaj zarówno o cechy indywidualne, np. charakterologiczne, jak i cechy określonej grupy branżowej, wiekowej lub całej zbiorowości, np. narody – patrz wykres 1).

W omawianym obszarze możemy doszukiwać się istnienia *podatności* (ang. *vulnerability*)²⁸, czyli *słabości* w autonomicznym systemie przetwarzania informacji (jakim jest tutaj odbiorca – jednostka lub grupa). Wykorzystanie podatności umożliwi przeprowadzanie udanych ataków socjotechnicznych, a w perspektywie cybernetycznej pozwala wpływać na odbiorcę w taki sposób, aby jego autonomia, czyli zdolność sterowania się systemem (reagowania) i zdolność przeciwdziałania utracie zdolności sterowania oraz funkcjonowania we własnym interesie (obrony), zostały zaburzone lub utracone.

Kolejnym istotnym elementem komunikacji jest *kod*, czyli szeroko rozumiany język. Chodzi tutaj nie tylko o język naturalny w odmianie pisanej lub mówionej czy język gestów (tzw. mowa ciała), lecz także wszelkie inne znaki pozawerbalne (np. mimika, zapach) lub umowne (np.: graficzne – znaki ewakuacyjne i przeciwpożarowe; dźwiękowe – kod Morse'a; świetlne – drogowa i kolejowa sygnalizacja świetlna, komunikacja morska w czasie ciszy radiowej z użyciem lamp aldis), które przenoszą znaczenia. Pojęcie to najłatwiej więc utożsamiać z ogólną definicją *języka jako systemu znaków*²⁹. Zarówno nadawca jak i odbiorca muszą posługiwać się tym samym kodem (lub maksymalnie zbliżonym), aby wymiana informacji (komunikacja, oddziaływanie), która wymaga kodowania po stronie nadawcy i dekodowania po stronie odbiorcy, była możliwa.

Ostatecznie celem nadawcy jest wywołanie zamierzonego *efektu*, czyli wyzwolenie zaplanowanej *reakcji*, po stronie będącej przedmiotem oddziaływania, czyli *odbiorcy*. Nie chodzi tutaj wyłącznie o odpowiedź, czyli wygenerowanie *sprzężenia zwrotnego* (*informacji zwrotnej*) za pośrednictwem tego samego (o ile umożliwi komunikację dwustronną) lub innego medium. Część możliwych reakcji przytoczyliśmy już w toku wcześniejszych rozważań (np. zgoda na werbunek, decyzja o zakupie, złożenie zeznań czy wytworzenie pożądanego postaw społecznych) – wachlarz możliwo-

²⁷ A. Nęcka, *Kody kulturowe. (Nie) potrzebny bagaż?*, <https://www.czasopismopolonistyka.pl/artykul/kody-kulturowe>, stan z 8.10.2019.

²⁸ *Podatność*, *Encyklopedia zarządzania*, <https://mfles.pl/pl/index.php/Podatno%C5%9B%C4%87>, stan z dn. 8października 2019.

²⁹ Zob.: *Pojęcie języka*, *Inżynieria wiedzy*, <http://www.inzynieria-wiedzy.pl/reprezentacja-wiedzy/pojecie-jezyka>, stan z 8.10.2019.

ści jest tutaj bardzo szeroki. Istotne są również reakcje emocjonalne³⁰, odczucia wzbudzone po stronie odbiorcy (np. zaufanie do nadawcy, zainteresowanie, ciekawość, pragnienie itp.), które mogą prowadzić do kolejnych ataków i zwiększania zakresu kontroli nad ofiarą. Naturalnym działaniem nadawcy-atakującego jest również występowanie pod fałszywą tożsamością, aby uwiarygodnić swój przekaz, wzmocnić go, w oczach odbiorcy-ofiary.

Atak socjotechniczny polega więc na wykorzystaniu podatności (słabości) systemów autonomicznych (ludzi, grup, społeczeństw) w celu oddziaływania na nie w taki sposób, aby podjęły działania zgodne z interesem napastnika (atakującego). Przeprowadzony do tej pory wywód wymaga wskazania i krótkiego omówienia wybranych przykładów tego typu ataków.

Pomimo kampanii informacyjnych i ostrzegawczych prowadzonych w mediach, wciąż popularnym i skutecznym atakiem socjotechnicznym okazuje się tzw. oszustwo „na wnuczka”. Na stronach Komendy Głównej Policji znajdziemy wiele opisów różnych wariantów tego oszustwa, np.:

Wariant „na wnuczkę w potrzebie” – *Okazało się, że do kobiety zadzwonił mężczyzna, który przedstawił się jako policjant. Powiedział, że jej wnuczka spowodowała wypadek śmiertelny i potrzebna jest kaucja w wysokości 76 tysięcy złotych, aby wyszła na wolność. Kiedy rozmówczyni powiedziała, że nie ma takiej sumy w domu i musi pojechać do banku, oszust kazał jej podać numer swojego telefonu komórkowego, a kiedy na niego zadzwonił, nakazał nie rozłączać się i z nikim o tej sytuacji nie rozmawiać³¹. Atakowane są tutaj m.in. takie podatności, jak: uczucie miłości i przywiązania, chęć chronienia i opieki nad bliskimi, pragnienie bycia potrzebnym, zaufanie do autorytetu instytucji państwowych (tutaj – Policji). Kontekst: śmiertelny wypadek spowodowany przez wnuczkę.*

Wariant „na policjanta” – *Kryminalni KMP w Lublinie zatrzymali kobietę, która brała udział w wyłudzeniu pieniędzy metodą na „policjanta”. Okazała się nią 47-letnia kobieta. Poszkodowany mieszkaniec Krakowa myśląc, że bierze udział w policyjnej akcji wymierzonej przeciwko oszustom bankowym, przelał na konto kobiety 28 tys. złotych³². Uderzono m.in. w następujące podatności:*

³⁰ Możliwości sterowania emocjami są bardzo szerokie. Rozróżniamy sześć emocji pierwotnych: wstręt, złość, smutek, strach, zdziwienie (zaskoczenie), radość. Dodatkowo, mówiąc o reakcjach emocjonalnych, możemy mieć na myśli emocje wyższe, czyli zmieszane, z których wiele jest połączeniem emocji pierwotnych, np.: radość + strach = poczucie winy; zaskoczenie + smutek = rozczarowanie; wstręt + gniew = zawiść; radość + zaskoczenie = zachwyty; strach + smutek = rozpacz; zaskoczenie + gniew = oburzenie; strach + zaskoczenie = poruszenie; smutek + gniew = cierpienie; wstręt + zaskoczenie = szok; smutek + wstręt = żal; gniew + radość = duma. Na podst.: R. Ohme, *Emo Sapiens. Harmonia emocji i rozumu*, Wrocław 2017, s. 155, 157.

³¹ Policjanci udaremniili oszustwo „na wnuczka”, <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/123274,Policjanci-udaremniili-oszustwo-quotna-wnuczkaquot.html>, stan z 8.10.2019.

³² Kolejna osoba zatrzymana w sprawie oszustwa na policjanta, <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/141703,Kolejna-osoba-zatrzymana-w-sprawie-oszustwa-na-policjanta.html>, stan z 8.10.2019.

poczucie uczciwości i sprawiedliwości, świadomość współodpowiedzialności za porządek i bezpieczeństwo publiczne, pragnienie bycia potrzebnym, zaufanie do autorytetu instytucji państwowych (tutaj – Policji). Kontekst: wspólna akcja przeciwko oszustom bankowym.

Wariant „na prokuratora” – *Do jednego z mieszkańców zadzwonił telefon. Mężczyzna w słuchawce przedstawił się z imienia, nazwiska oraz z pełnionej funkcji „prokuratora” nadzorującego prowadzoną właśnie akcją. „Prokurator” ostrzegł przed oszustami, którzy usiłują wkraść się na konto 85-latka. Podał również pełną instrukcję, w jaki sposób mężczyzna ma zabezpieczyć swoje pieniądze. Według oszusta jedyną bezpieczną metodą uratowania oszczędności emeryta było wpłacenie ich na podane przez niego konto. „Prokurator” w trosce o bezpieczeństwo mężczyzny nie pozwolił mu się rozłączyć do czasu zakończenia akcji³³. Oddziaływano na te same podatności, które zostały wymienione w poprzednim przypadku, a przede wszystkim wykorzystano troskę ofiary o własne oszczędności i strach, że mogłyby zostać skradzione. Kontekst: pomoc w policyjnej akcji mającej na celu ocalenie naszych oszczędności.*

Bardziej korzystne z punktu widzenia sprawców jest działanie w cyberprzestrzeni, które zapewnia im większą anonimowość i gwarantuje wysokie zyski przy znacznie mniejszym ryzyku. Stosowane są te same, omówione wcześniej metody oddziaływania na ofiarę, przy czym angażowane są tutaj popularne w Internecie kanały komunikacyjne – w szczególności poczta elektroniczna, komunikatory i media społecznościowe.

Jednym z ataków, który wykorzystuje socjotechnikę, ale jest skierowany przeciwko osobom korzystającym z poczty elektronicznej, jest *phishing* (termin ten pochodzi od ang. *password harvesting fishing* – łowienie haseł, ale sam atak nie musi obecnie sprowadzać się do pozyskiwania haseł dostępowych czy numerów kart kredytowych). Pierwotny i najbardziej popularny wariant tego ataku zakłada uzyskanie danych wrażliwych poprzez podszywanie się pod podmioty i instytucje, zwykle znane i zaufane (takie jak banki, sklepy internetowe, serwisy aukcyjne, serwisy pocztowe, media społecznościowe, instytucje państwowe itp.) – patrz rycina 2.

Zdarza się, że sprawca w celu uwiarygodnienia przestanych e-maili fałszuje adresy źródłowe. Nie jest to niezbędne, często wystarczą adresy specjalnie założonych kont, które będą się kojarzyć z daną instytucją (np. z bankiem, urzędem państwowym itp.). Typowy *phishing* polega bowiem na masowym wysyłaniu e-maili kierujących na fałszywą stronę, łudząco przypominającą oryginalną, która w rzeczywistości przechwytuje informacje wpisywane przez użytkownika³⁴. W zależności od tego, pod jaki podmiot skutecznie podszyli się napastnicy,

³³ Areszt za oszustwo metodą „na prokuratora”, <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/123583,Areszt-za-oszustwo-metoda-quotna-prokuratoraquot.html>, stan z 8.10.2019.

³⁴ F. Radoniewicz, *Odpowiedzialność karna za hacking i inne przestępstwa przeciwko danym komputerowym i systemom informatycznym*, Warszawa 2016, s. 107.

Od: mBank <noreply@htmmm.com>
Odpowiedź do: <noreply@htmmm.com>
Data: środa, 21 października 2015 15:34
Temat: Ograniczone konto

Ograniczone konto

Wykryto, że Twoje konto mogły być dostępne przez nieupoważnioną osobę. Ze względów bezpieczeństwa, Twój dostęp został ograniczony.

Aby przywrócić dostęp on-line kliknij: [Zaloguj się do mBank](#) i kontynuować proces weryfikacji.

Rycina 2. Tak może wyglądać *phishing* z użyciem poczty elektronicznej. Tutaj podejrzenie powinny wzbudzić niestandardowe adresy nadawcy i odbiorcy, niemające nic wspólnego z instytucją, pod którą podszycją się atakujący.

Źródło: <https://www.mbank.pl/uwazniwsieci/page/chron-urzedzenia/phishing.html>

mogą oni uzyskać dane wrażliwe karty kredytowej, przejąc cudzą tożsamość (np. na potrzeby wyłudzenia kredytu) czy uzyskać dostęp do profilu w mediach społecznościowych, poczty elektronicznej, a nawet konta bankowego.

Jednak użytkownicy bankowości internetowej, dzięki realizowanym kampaniom informacyjnym, w dużym stopniu uodpornili się na tego typu ataki, co zmusiło sprawców do zmiany sposobu działania. Mimo tego, raport Europolu IOCTA 2018 zwraca uwagę, że *phishing* oparty na poczcie elektronicznej pozostaje najbardziej popularnym cyberatakiem (atakami cybernetycznym) wykorzystującym socjotechnikę. Następne w kolejności są warianty tego ataku – tzw. *vishing* i *smishing*³⁵.

Szczególną odmianą klasycznego *phishingu* jest tzw. *vishing*, którego cel pozostaje ten sam (np. uzyskanie dostępu do konta bankowego ofiary, pozyskanie danych wrażliwych karty kredytowej itp.), zmienia się tylko wykorzystywane medium (modyfikacja dotyczy więc – zgodnie z wcześniej przyjętą terminologią – toru sterującego). W tym przypadku zamiast poczty elektronicznej wykorzystywany jest telefon. W serwisie „Niebezpiecznik” możemy przeczytać na temat nieudanej próby takiego ataku, która przebiegała w następujący sposób: *Oszuści najpierw zadzwonili do żony naszego Czytelnika. Ta skierowała ich do męża, bo sama nie pamiętała loginu do ich konta w banku. Dzwoniący przekonywał, że w związku z jakąś tajemniczą sprawą, ktoś uzyskał nieautoryzowany dostęp do konta naszego Czytelnika i teraz powinien on konto zablokować. Opcje blokady miały być 2: albo „blokada prokuratorska” na 30 dni, albo łżejsza „zwykła blokada bankowa”. Założenie tej drugiej umożliwiłoby dostęp do konta – ale aby założyć którąkolwiek z blokad, trzeba się wcześniej uwierzytelnić przed konsultantem, podając m.in. login i później hasło do rachunku bankowego. Przy pytaniu o login nasz Czytelnik wykazał się bystrością umysłu i zadał takie pytanie, że*

³⁵ IOCTA 2018, s. 8.



Rycina 3. Przykładowy komunikat od sprawcy stosującego *smishing*

Opracowanie własne.

oszust się rozłączy³⁶. Zgodnie z przytoczoną relacją, tym razem coś poszło nie tak – reakcja odbiorcy (potencjalnej ofiary) i sprzężenie zwrotne były dalekie od założeń napastnika.

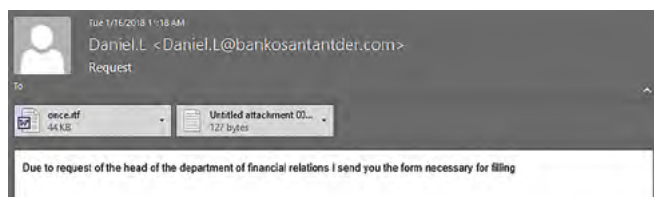
Z kolei *smishing* to atak wykonywany przy użyciu wiadomości SMS (ang. *Short Message Service* – usługa krótkich wiadomości), np. takich, jak przedstawiona na rycinie 3. Odpowiednio spreparowany komunikat ma przekonać odbiorcę do kliknięcia w podany adres (oczywiście w przypadku faktycznego ataku adres nie brzmiałby <http://sprawca.com/>), pod którym może znajdować się fałszywa strona internetowa służąca do wykradzenia danych wrażliwych lub do propagacji złośliwego oprogramowania. Co więcej, jeżeli odbiorca nie kliknie we wskazany adres, atak zakłada alternatywny przebieg. Wystanie SMS-a zwrotnego o treści „STOP” może z kolei spowodować dalszy, niekorzystny rozwój sytuacji, ograniczony wyłącznie pomysłowością przestępców. W związku z tym najlepszą reakcją użytkownika będzie ignorowanie tego typu wiadomości. Szczególnie, jeżeli nie inicjował w żaden sposób procesu komunikacyjnego.

Wspomniana na początku rozważań kampania z użyciem złośliwego oprogramowania *Cobalt* wykorzystywała atak socjotechniczny o nazwie *spear phishing*. Termin ten odnosi się do łowiectwa podwodnego, w którym ryby łowi się za pomocą kuszy i ma podkreślać precyzyjny charakter ataku. Faktycznie atak ten polega nie na masowym wysyłaniu wiadomości poczty elektronicznej, licząc na to, że ktoś da się oszukać, ale na atakowaniu konkretnej grupy odbiorców. Tutaj domyślnymi ofiarami ataku mogą być np. pracownicy banku. Celem może być uzyskanie dostępu do sieci przedsiębiorstwa³⁷ i dalsza jej penetracja.

Metodą wykorzystaną w kampanii *Cobalt* było przesyłanie wiadomości poczty elektronicznej ze specjalnie

³⁶ M. Maj, *Uwaga na phishing telefoniczny skierowany na klientów banków!*, <https://niebezpiecznik.pl/post/uwaga-na-phishing-telefoniczny-skierowany-na-klientow-bankow/>, stan z 8.10.2019.

³⁷ F. Radoniewicz, *Odpowiedzialność...*, op.cit., Warszawa 2016, s. 107.



Rycina 4. Przykładowa wiadomość poczty elektronicznej (ang. *spear phishing*) skierowana do personelu bankowego w ramach kampanii Cobalt

Źródło: <https://www.riskiq.com/blog/labs/cobalt-group-spear-phishing-russian-banks/>

wykreowanej na potrzeby ataku i wyglądającej względnie wiarygodnie domeny *bankosantander.com*. Wiadomości zawierały załączniki, których otwarcie powodowało instalację złośliwego oprogramowania. Dzięki temu tworzono kanały komunikacji zwrotnej z serwerami znajdującymi się w Internecie, którymi zarządzali sprawcy, co z kolei pozwalało na dalszą penetrację sieci i kontrolę przejętych systemów w wewnętrznej sieci bankowej. Kluczowe było tutaj krótkie polecenie, zmuszające ofiarę do otwarcia załącznika, zawarte w treści wiadomości (tł. własne): *Na wniosek szefa departamentu finansowego przesyłam Tobie formularz, który należy obowiązkowo wypełnić* (patrz rycina 4). Kto odważyłby się nie wykonać polecenia dyrektora departamentu?

W rezultacie sprawcy mieli możliwość dokonywania transferów pieniężnych na własne konta lub w innych bankach, a także wyplacania pieniędzy z bankomatów, do czego wykorzystywali mniej lub bardziej świadomych *mułów* (są to osoby zwerbowane przez przestępców i wykonujące operacje finansowe w ich imieniu w zamian za małą prowizję od wykonanych transferów lub pobranych pieniędzy)³⁸. Co warto podkreślić, w tym wariantcie ataku socjotechnicznego jedna wiadomość poczty elektronicznej może pozwolić na przejęcie sieci całego przedsiębiorstwa na dłuższy czas.

Ataki socjotechniczne doskonale nadają się także do propagacji tzw. *ransomware* (złośliwego oprogramowania służącego do wymuszania okupów, od ang. *ransom* – okup). W tym celu wykorzystywane są np. zmodyfikowane pirackie kopie komercyjnego oprogramowania lub tzw. *cracki* (ang. *to crack* – łamać) – narzędzia służące do łamania zabezpieczeń antyprackich. Przykładem takiego działania, które zaobserwowano w grudniu 2018 r., może być kampania *ransomware* o nazwie *Djvu*³⁹. W tym przypadku atakowane były ludzkie podatności związane z chęcią posiadania czegoś cennego za darmo (pazerność, chciwość, przebiegłość, spryt), czyli w pełni funkcjonalnej, pirackiej (w sensie – darmowej) kopii płatnego oprogramowania. Sprawcy musieli tylko zasugerować ofiarom, że oferują *cracki* zdejmujące zabezpieczenia

³⁸ IOCTA 2018, s. 23.

³⁹ L. Abrams, *DjvuRansomwareSpreading New .TRO Variant Through Cracks&AdwareBundles*, <https://www.bleepingcomputer.com/news/security/djvu-ransomware-spreading-new-tro-variant-through-cracks-and-adware-bundles/>, stan z 8.10.2019.



Rycina 5. Usypiający czujność ofiary komunikat wyświetlany przez ransomware Djvu w czasie procesu szyfrowania plików

Źródło: <https://www.bleepingcomputer.com/news/security/djvu-ransomware-spreading-new-tro-variant-through-cracks-and-adware-bundles/>

z określonego oprogramowania i umożliwić im pobranie ich na komputer. Po uruchomieniu spreparowanego przez sprawców złośliwego oprogramowania rozpoczął się proces szyfrowania plików na dyskach komputera. Musiał on pozostać możliwie najdłużej niewykryty przez ofiarę, dlatego atak socjotechniczny był kontynuowany. *Ransomware Djvu* wyświetlał więc na ekranie komputera niegroźnie wyglądające komunikaty, usypiające czujność atakowanej osoby (patrz rycina 5), które informowały o rozpoczęciu aktualizacji systemu operacyjnego (komunikat ten tłumaczył także wzmożoną pracę twardego dysku).

Oprogramowanie *ransomware* może być także dystrybuowane przy użyciu poczty elektronicznej. Wówczas napastnicy będą stosować podobne zabiegi socjotechniczne, jak te opisane w przypadku *phishingu*. Wiadomość (komunikat) musi wyglądać na wiarygodną i zachęcać nieświadomego zagrożenia odbiorcę do uruchomienia załączników lub pobrania (i uruchomienia) złośliwego oprogramowania szyfrującego z podanego adresu w Internecie.

Odszyfrowanie zasobów bez ponoszenia kosztów okupu nie zawsze jest możliwe. Czasami także nie ma żadnej gwarancji, że po zapłaceniu okupu uda nam się odzyskać dane. Atakującym zależy w końcu przede wszystkim na naszych pieniądzech (rozliczeń dokonuje się za pomocą kryptowalut). Jeżeli ofiarą jest osoba prywatna i nie ma możliwości darmowego odszyfrowania plików, to prawdopodobnie pogodzi się ona ze stratą danych. Gorzej, jeżeli atak spowoduje zaszyfrowanie plików na zasobach dyskowych przedsiębiorstwa lub instytucji państwowej. W najlepszym przypadku konieczne będzie poniesienie wysokich kosztów odzyskiwania danych, a w najgorszym zakończenie działalności (dla przedsiębiorstwa – po prostu – bankructwo). Przykładowy komunikat zachęcający do zapłaty okupu i zwracający uwagę na 50% zniżkę, jeżeli zapłacimy w ciągu 72 godzin (już ten chwyt nosi znamiona kolej-

```

Plik Edycja Format Widok Pomoc
----- ALL YOUR FILES ARE ENCRYPTED -----
Don't worry, you can return all your files!
All your files documents, photos, databases and other important are encrypted with strongest encryption and unique key.
The only method of recovering files is to purchase decrypt tool and unique key for you.
This software will decrypt all your encrypted files.
What guarantees do we give to you?
You can send one of your encrypted file from your PC and we decrypt it for free.
But we can decrypt only 1 file for free. File must not contain valuable information
Don't try to use third-party decrypt tools because it will destroy your files.
Discount 50% available if you contact us first 72 hours.

To get this software you need write on our e-mail:
helpshadow@india.com
Reserve e-mail address to contact us:
helpshadow@firemail.cc
Your personal ID:
*****|

```

Rycina 6. Takim komunikatem *ransomware Djvu* zachęcało ofiary do zapłacenia okupu w celu uzyskania klucza potrzebnego do odszyfrowania plików

Opracowanie własne na podstawie: <https://malwaretips.com/blogs/remove-helpshadowindia-com-djvu/>

nego ataku socjotechnicznego, któremu poddawana jest podatna na taki właśnie przekaz ofiara), przedstawiono na rycinie 6.

Ataki *ransomware WannaCry* i *NotPetya*, które miały miejsce w połowie 2017 r., miały charakter globalny i dotknęły około 300 000 ofiar, w ponad 150 krajach. Kampania *WannaCry* wygenerowała straty szacowane na 4 miliardy USD w skali globalnej. Na obszarze Unii Europejskiej ataki miały wpływ na szeroki wachlarz podmiotów, także na infrastrukturę krytyczną, włączając służbę zdrowia, telekomunikację, transport i przemysł wytwórczy⁴⁰.

Socjotechnika jest wreszcie potężnym narzędziem pozwalającym prowadzić kampanie dezinformacyjne i propagandowe. Obecnie toczy się wiele dochodzeń związanych z szerokim wykorzystaniem mediów komunikacyjnych, socjotechniki i wiedzy z zakresu socjocybernetyki oraz psychocybernetyki w celu sterowania społeczeństwem.

Spektakularnym przykładem jest śledztwo, które prowadzone było przez Prokuratora Specjalnego Stanów Zjednoczonych w sprawie rosyjskiej ingerencji w wybory prezydenckie w 2016 r. (tzw. *Russiagate*). Dochodzenie głównie dotyczyło kradzieży danych z sieci przez wyspecjalizowane jednostki GRU (ros. Главное Разведывательное Управление, *Głównoje Razwiedywatelnoje Uprawlenije* – Główny Zarząd Wywiadowczy) i próby ataku rosyjskiego wywiadu na system wyborczy USA. Badano także wywieranie wpływu na kanały komunikacji internetowej – przede wszystkim media społecznościowe *Facebook* oraz *Twitter*. W toku śledztwa ustalono, że Rosjanie działali na dużą skalę – wykorzystywali oni praktycznie wszystkie większe platformy internetowe. Oczywiście największy wpływ na debatę publiczną w USA uzyskiwali za pomocą najpopularniejszych mediów społecznościowych,

np. *Facebooka*, gdzie m.in. masowo rozprzestrzeniali, wcześniej wspomniane, tzw. *fake newsy*⁴¹.

Warto odnotować fakt, że brytyjska Komisja Wyborcza (ang. *Electoral Commission*) badała udział Rosji w kampanii wyborczej przed ubiegłorocznym referendum w sprawie wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Przedmiotem śledztwa miało być w szczególności użycie *Facebooka* i *Twittera* w celu rozpowszechniania informacji powiązanych z głosowaniem w sprawie Brexitu⁴².

Abstrahując od prawidłowości i zakresu stawianych powyżej zarzutów, w ciągu kilku ostatnich lat uzyskaliśmy powszechną świadomość, jak potężnym narzędziem wpływu (na jednostki i zbiorowości, w tym całe społeczeństwa) są media społecznościowe. W rzeczywistości ta świadomość istniała zawsze, lecz skupiano się – jakby z przyzwyczajenia – na klasycznych mediach: telewizji, radiu czy prasie. Tymczasem cyberprzestrzeń stała się kolejnym teatrem działań wojennych, realizowane są w niej operacje o charakterze wojskowym, także w obszarze działań informacyjnych, obecne są służby specjalne i rozmaici aktorzy państwowi, obok nich zagrożenie płynie ze strony przestępców i terrorystów (nie tylko w „cyber” odmianie). Jednocześnie działań w niej muszą instytucje państwowe i międzynarodowe, biznes, a także jednostki ludzkie i nowoczesne społeczeństwa. Globalizacja, rozwój Internetu i cyfryzacja sprawiły, że możliwości oddziaływania stały się obecnie dużo bardziej dynamiczne, precyzyjne i skuteczne – zarówno w wymiarze jednostkowym, jak i zbiorowym (grupy odbiorców). Sprzyja temu także rozwój nowo-

⁴¹ *Wobec Donalda Trumpa prowadzonych jest 17 śledztw. Co grozi prezydentowi USA?*, <https://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/2237003,Wobec-Donalda-Trump-a-prowadzonych-jest-17-sledztw-Co-grozi-prezydentowi-USA>, stan z 8.10.2019.

⁴² *Wpływ Rosji na Brexit pod lupą brytyjskiej Komisji Wyborczej*, <https://www.defence24.pl/wplyw-rosji-na-brex-it-pod-lupa-brytyjskiej-komisji-wyborczej>, stan z 8.10.2019.

⁴⁰ IOCTA 2018, s. 16.

czesnych technologii z obszaru sztucznej inteligencji⁴³, postępujące procesy automatyzacji i robotyzacji. Perspektywa ta otwiera przed nami problematykę dialogu człowieka z maszyną – jaką bowiem możemy mieć gwarancję, że po drugiej stronie procesu komunikacyjnego znajduje się istota ludzka, a nie zaawansowany system dialogowy (tzw. *chatterbot*, *chatbot*, *linguabot*, *bot*⁴⁴)? Wchodzimy tutaj jednak w zakres rozważań z zakresu przetwarzania języka naturalnego i sztucznej inteligencji, a przede wszystkim idei tzw. *Testu Turinga*⁴⁵, co stanowi już osobny, bogato udokumentowany w literaturze przedmiotu temat.

Istotnym momentem przełomowym w procesie użycia powszechnej świadomości na temat oddziaływania w cyberprzestrzeni okazała się afera związana z firmą *Cambridge Analytica*⁴⁶ i portalem społeczności-

⁴³ *Sztuczna inteligencja*, *Encyklopedia zarządzania*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Sztuczna_inteligencja, stan z 8.10.2019.

⁴⁴ Te angielskie neologizmy nie doczekały się jeszcze właściwych tłumaczeń w języku polskim. Czasami spotyka się określenie *automat pogaduszkowy*, ma ono jednak zbyt niewinne konotacje. Istotą działania tego typu oprogramowania jest bowiem wchodzenie w interakcję z człowiekiem, prowadzenie dialogu w na tyle naturalny sposób, aby oszukać odbiorcę (człowieka), co do własnej tożsamości.

⁴⁵ *Test Turinga*, czyli inaczej mówiąc *gra w imitację*, zakłada, że maszyna (lub oprogramowanie) może być uznana za inteligentną wtedy, kiedy człowiek testujący nie jest w stanie rozróżnić odpowiedzi maszyny od odpowiedzi człowieka. Test Turinga polega na serii pięciominutowych rozmów tekstowych, w których przesłuchiwany (maszyna, oprogramowanie) musi udowodnić grupie ludzi, że jest jednym z nich. Na podst.: *Sztuczna inteligencja*, *Encyklopedia zarządzania*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Sztuczna_inteligencja, stan z 8.10.2019; *Alan Mathison Turing* (ur. 23 czerwca 1912, zm. 7 czerwca 1954) – brytyjski matematyk, kryptolog i jeden z twórców informatyki. Powszechnie uznawany za pioniera badań nad sztuczną inteligencją.

⁴⁶ S. Czubkowska, <http://wyborcza.pl/7,156282,23182834,afere-cambridge-analytica-facebook-wybral-amerykanom.html>, stan z 8.10.2019.

wym *Facebook*. Dzięki jej ujawnieniu stało się jasne, że zaawansowana analiza dużych zbiorów danych na temat naszej aktywności na *Facebooku*, korelacja faktów i zautomatyzowane wnioskowanie sprawiają, że już dziś ktoś inny wie o nas znacznie więcej, niż my sami o sobie. Oznacza to, że chociaż możemy traktować siebie (jednostki) i społeczeństwa (grupy, zbiorowości), w których żyjemy, jako systemy autonomiczne, to musimy mieć świadomość, iż jesteśmy dziś szczególnie narażeni na oddziaływania cybernetyczne i socjotechnikę.

Reasumując, socjotechnikę można utożsamiać ze świadomie realizowanym procesem komunikacyjnym, który ma na celu wywarcie określonego wpływu na odbiorcę. O tym, czy będziemy mieli do czynienia z atakiem socjotechnicznym czy z etycznie uzasadnionym oddziaływaniem, decydują wyłącznie motyw i cele strony oddziałującej (nadawcy docierających do nas komunikatów). Zagadnienia związane z socjotechniką należy rozpatrywać w szerszym kontekście poprzez pryzmat cybernetyki. W obszarze „cyber” (obojętnie, czy mówimy o cyberprzestępczości, cyberterroryzmie czy cyberwojnie) najbardziej istotne jest sterowanie systemami technicznymi (np. systemami komputerowymi, infrastrukturą), biologicznymi (np. ludźmi) i społecznymi (np. grupy, zbiorowości, społeczności, społeczeństwa, narody, kultury itd.) w celu zmuszenia ich do działania w interesie atakującego, czyli realizowania założonych przez niego celów. Podstawową metodą obrony przed tego typu oddziaływaniem powinny być świadomość ryzyka oraz ciągła edukacja.

Dariusz Skalski¹, Jerzy Telak²,
Dawid Czarnecki¹, Małgorzata Kochońska³

¹ Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku
Wydział Kultury Fizycznej, Katedra Sportu, Zakład Sportów Wodnych

² Wyższa Szkoła Edukacja w Sporcie w Warszawie

³ Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni Wydział
Dowodzenia i Operacji Morskich

Poziomy reagowania – szczebel centralny, wojewódzki, powiatowy i gminny

*Response levels – central, voivodship,
powiat and commune level*

Streszczenie: W artykule przedstawiono poziomy reagowania na sytuacje kryzysowe z uwzględnieniem szczebli: centralnego, wojewódzkiego, powiatowego i gminnego oraz organów odpowiedzialnych za reagowanie na danym etapie. W materiale ponadto omówione będą pojęcia zarządzania kryzysowego, reagowania oraz sytuacji kryzysowej. W końcowej części zaprezentowane zostaną wnioski dotyczące poziomów reagowania na omawianych etapach.

Abstract: The article presents the levels of response to crisis situations, taking into account the levels of: central, provincial, powiat and commune, as well as the authorities responsible for response at a given stage. In addition, the material will discuss the concepts of crisis management, response and crisis situation. The final section will present proposals for the response levels at these stages.

Słowa kluczowe: zarządzanie kryzysowe, organy zarządzania kryzysowego, sytuacja kryzysowa, szczebel centralny, wojewódzki, powiatowy i gminny.

Key words: crisismanagement, Crisismanagementbodies, crisissituation, central, voivodship, powiat and communelevel.

Wprowadzenie

Rozwój gospodarczy i technologiczny niewątpliwie wywierają wpływ na środowisko naturalne człowieka. Jed-

nocześnie z rozwojem cywilizacyjnym wzrasta liczba i nasilenie zagrożeń dla tego środowiska, wielkość tych zagrożeń jest wynikiem nieodpowiedzialnej działalności człowieka, popartej rozwojem techniki i przemysłu. Zasadniczym elementem przeciwdziałania współczesnym zagrożeniom jest budowanie wiedzy o mechanizmach tych procesów. Nieuchronność zagrożeń rodzi konieczność organizowania zabezpieczających przedsięwzięć na kolejnych szczeblach administracyjnych pozwalających na ich wczesne wykrywanie oraz pokonywanie¹.

Zarządzanie kryzysowe

Zarządzanie kryzysowe jest najistotniejszym elementem systemu bezpieczeństwa państwa, stanowiącym o jego zdolności bądź jego braku do sprostania wyzwaniom, przeciwstawia się zagrożeniom, wykorzystywania szans będących pochodnymi tych pierwszych. Dlatego problematyka zarządzania kryzysowego określa to, czy państwo posiada gotowość do działań w warunkach pokoju, kryzysu, w postaci odpowiednich sił i środków². Ustawodawca definiuje zarządzanie kryzysowe jako: *działalność organów administracji publicznej będącą elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym,*

¹ J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Kraków 2010, s. 186.

² W. Kitler, *Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, red. J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego*, Toruń 2007.

przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz na odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru³. Zasadniczym celem zarządzania kryzysowego jest zapewnienie bezpieczeństwa ludności, a co się z tym wiąże, stworzenia warunków wszystkim podmiotom funkcjonującym na określonym obszarze do użycia „przewagi” nad zagrożeniami. Tylko w fazie reagowania zarządzanie kryzysowe jest działaniem dynamicznym, w którym sytuacja może stać się trudna do prognozowania. Liczba podmiotów, które funkcjonują w sferze zarządzania kryzysowego powodują zorganizowanie im właściwego działania, które z jednej strony pozwoli zapobiegać niesprzyjającym zjawiskom, a z drugiej umożliwi reagowanie na nie, zapewniając bezpieczeństwo ludności cywilnej w jak największym możliwym stopniu⁴. Zarządzanie kryzysowe w naszym kraju zostało podzielone na cztery poziomy: centralny, wojewódzki, powiatowy i gminny. Każdy z tych poziomów jest ze sobą powiązany⁵.

Reagowanie

Terminem reagowanie, nazywamy podejmowanie działań ratowniczych i kierowanie nimi w czasie trwania sytuacji kryzysowej w celu opanowania kryzysu i jego likwidacji⁶. Czynniki, które mogą utrudniać skuteczne reagowanie, mogą być:

- losowość niemal wszystkich procesów związanych z prognozowaniem, planowaniem i operacyjnym decydowaniem o sposobach działań antykryzysowych,
- czynnik czasu, który jest rezerwą najbardziej krytycznym,
- nieliniowość narastania i rozprzestrzeniania się zagrożeń.

Procesy reagowania są realizowane przez zorganizowane podmioty, które działają w systemie zarządzania kryzysowego. W związku z zaistniałą sytuacją kryzysową dla lokalnych społeczności, zgodnie z przyjętymi zasadami, regułami i przepisami, podmioty te realizują określone procedury, wykonują czynności i przedsięwzięcia, prowadzą akcje i operacje w celu osiągnięcia zamierzonego celu⁷.

Sytuacja kryzysowa

Często w trakcie wykonywanych działań ratowniczych w mediach pojawiają się informacje o zaistniałej sytuacji kryzysowej, którą według ustawodawcy należy także rozumieć jako: *sytuację będącą następstwem zagrożenia i prowadzącą w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych przy równoczesnym poważnym zakłóceniu w funkcjonowaniu instytucji publicznych jednak w takim stopniu, że użyte środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych*⁸. Często są one spowodowane awariami technicznymi lub klęskami żywiołowymi. Żeby należycie przygotować służby do reagowania na wypadek sytuacji kryzysowej, przede wszystkim trzeba prowadzić regularnie ćwiczenia służb, inspekcji i straży dotyczących reagowania w zaistniałych wypadkach. Ćwiczenia te mają również zobrazować szefom centrów zarządzania kryzysowego, w jaki sposób są przekazywane pomiędzy służbami informacje o zaistniałym zdarzeniu oraz umożliwić przeanalizowanie, jak wygląda koordynacja i współpraca służb, które podejmują działania mające na celu likwidację skutków niekorzystnych zdarzeń.

Poziom reagowanie – szczebel centralny

Na terytorium kraju konstytucyjnym podmiotem odpowiedzialnym za stan bezpieczeństwa i porządku publicznego jest Rada Ministrów⁹. Ma uprawnienia w zakresie zarządzania kryzysowego¹⁰, a także ustanowione kompetencje zapobiegania skutkom katastrof naturalnych lub awarii technicznych mających znamiona klęski żywiołowej, poprzez wprowadzenie na terytorium kraju lub jego części stanu klęski żywiołowej¹¹. W przypadkach nagłych za zarządzanie kryzysowe odpowiedzialny jest minister właściwy do spraw wewnętrznych. Przy Radzie Ministrów funkcjonuje, jako organ opiniodawczo-doradczy właściwy w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego, Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego. Składa się z ministrów odpowiedzialnych za strategiczne i wrażliwe na występowanie zagrożeń dziedziny życia społecznego i gospodarczego, szefów służb specjalnych oraz innych podmiotów.

Na szczeblu centralnym tworzy się podległe prezesowi Rady Ministrów Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, które posiada ponadresortową strukturę. Centrum to zapewnia obsługę Rady Ministrów, prezesa Rady Ministrów i zespołu w sprawach zarządzania kryzysowego¹².

³ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, DzU z 2007, nr 89 poz. 590, art. 2.

⁴ D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe jako zorganizowane działania odpowiedzialnych organów i podmiotów*, Warszawa 2013, s. 134.

⁵ D. Skalski, *Zarządzanie kryzysowe i bezpieczeństwo wodne. Wybrane aspekty ratownictwa wodnego*, Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim przy udziale Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku i Towarzystwa Naukowego w Grudziądzu, Gdańsk – Starogard Gdański 2018, s. 56.

⁶ S. Lipiński, *Skuteczne ratownictwo*, Warszawa 2014, s. 3.

⁷ J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, op.cit., s. 148.

⁸ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 3.

⁹ Ustawa z 2 kwietnia 1997 r., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU nr 78, poz. 483, art. 146.

¹⁰ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

¹¹ Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, DzU z 2002 nr 62, poz. 558.

¹² J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, op.cit., s. 148.



Rys. 1. Schemat zarządzania kryzysowego w Polsce

Źródło: www.rcb.gov.pl

Poziom reagowania – szczebel wojewódzki

Za realizację zadań z zakresu zarządzania kryzysowego na terenie województwa odpowiedzialność ponosi wojewoda¹³, który jest rządowym przedstawicielem Rady Ministrów oraz zwierzchnikiem zespolonej administracji rządowej na terenie województwa¹⁴. Ustawodawca nakreślił wojewodzie szereg zadań z zakresu zarządzania kryzysowego:

- kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa;
- realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
 - wydawanie starostom zaleceń do powiatowych planów reagowania kryzysowego,
 - zatwierdzanie powiatowych planów reagowania kryzysowego,
 - przygotowywanie i przedkładanie do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego;
- realizacja wytycznych do wojewódzkich planów reagowania kryzysowego;
- zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia;
- wnioskowanie o użycie pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań, o których mowa w art. 25 ust. 3;
- wykonywanie przedsięwzięć wynikających z dokumentów planistycznych wykonywanych w ramach planowania operacyjnego realizowanego w województwie;
- zapobieganie, przeciwdziałanie i usuwanie skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, w tym przygotowywanie i przedkłada-

nie Centrum wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej;

- wykonywanie zadań z wykazu przedsięwzięć NSPK¹⁵.

Powyższe zadania wojewoda realizuje przy pomocy urzędu wojewódzkiego oraz zespolonych służb, inspekcji i straży.

Według ustawy o zarządzaniu kryzysowym wojewoda w urzędzie wojewódzkim zobowiązany jest do utworzenia właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego komórki¹⁶. Do zadań komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim należy:

- gromadzenie i przetwarzanie danych oraz ocena zagrożeń występujących na obszarze województwa,
- monitorowanie, analizowanie i prognozowanie rozwoju zagrożeń na obszarze województwa,
- dostarczanie niezbędnych informacji dotyczących aktualnego stanu bezpieczeństwa dla wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, zespołu zarządzania kryzysowego działającego w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Centrum,
- współpraca z powiatowymi zespołami zarządzania kryzysowego,
- zapewnienie funkcjonowania wojewódzkiego zespołu zarządzania kryzysowego, w tym dokumentowanie jego prac,
- realizacja zadań stałego dyżuru w ramach gotowości obronnej państwa,
- opracowywanie i aktualizacja wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego,
- przygotowywanie, w oparciu o analizę zagrożeń w poszczególnych powiatach, wytycznych wojewody do powiatowych planów reagowania kryzysowego,
- opiniowanie oraz przedkładanie do zatwierdzenia wojewodzie powiatowych planów reagowania kryzysowego,
- opracowywanie i aktualizacja wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej, planowanie wsparcia innych organów właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego, planowanie użycia pododdziałów lub oddziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do wykonywania zadań, o których mowa w art. 25 ust. 3, planowanie wsparcia przez organy administracji publicznej realizacji zadań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷.

Tego rodzaju rozwiązania mają na celu zebranie w jednym miejscu ww. zadań tak, aby możliwe było planowanie, monitorowanie i reagowanie na sytuacje kryzysowe oraz usuwanie ich skutków. Komórki te realizują

¹⁵ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 14 ust. 2.

¹⁶ Tamże, art. 14 ust. 6.

¹⁷ E. Gwóźdź, *Zarządzanie kryzysowe na szczeblu województwa, powiatu i gminy*, red. J. Bagiński, *Nowe zarządzanie kryzysowe w praktyce*, Poznań 2008.

¹³ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 14.

¹⁴ Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, DzU z 2009 nr 31, poz. 206, art. 3.

zadania dotyczące zarówno zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony ludności i spraw obronnych¹⁸.

Na szczeblach województwa tworzone są wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego, których obsługę zapewniają komórki właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędach wojewódzkich. Do ich zadań należy¹⁹:

- pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;
- współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
- nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzeżenia ludności;
- współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;
- współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
- dokumentowanie działań podejmowanych przez centrum;
- realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa;
- pełnienie całodobowego dyżuru lekarza koordynatora ratownictwa medycznego, o którym mowa w art. 25 ust. 1 pkt 2 i art. 29 ustawy z 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (DzU nr 191, poz. 1410)²⁰.

Z działalności wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego można wywnioskować, że ich zadania stanowią pewien system przenikających i łączących się elementów wynikających z różnych aktów prawnych²¹. Organem pomocniczym wojewody w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego powołany przez wojewodę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy²².

Do zadań zespołu zarządzania kryzysowego należy:

- ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń;
- przygotowywanie propozycji działań i przedstawianie wojewodzie wniosków dotyczących wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w wojewódzkim planie reagowania kryzysowego;
- przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami;
- opiniowanie wojewódzkiego planu reagowania kryzysowego;
- opiniowanie wojewódzkiego planu ochrony infrastruktury krytycznej²³.

Wojewódzki zespół zarządzania kryzysowego składa się z wojewody – przewodniczącego, kierownika komórki organizacyjnej właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego w urzędzie wojewódzkim, jest to najczęściej dyrektor wydziału bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego urzędu wojewódzkiego, jako zastępca przewodniczącego, szefa wojewódzkiego sztabu wojskowego lub jego przedstawiciela, a także w zależności od potrzeb, właściwych kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, osób zatrudnionych w urzędzie wojewódzkim lub w jednostkach organizacyjnych służb, inspekcji i straży wojewódzkich, osób zatrudnionych w regionalnych zarządach gospodarki wodnej, wojewódzkich zarządach melioracji i urządzeniach wodnych oraz Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej, innych osób zaproszonych przez wojewodę²⁴.

Poziom reagowania – szczebel powiatowy

Powiat, jako kolejny ze szczebli administracji państwa, wykonuje zadania publicznie o charakterze ponadgminnym, które zostały określone przez ustawy²⁵. Organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu jest starosta jako przewodniczący zarządu powiatu. Do jego zadań należy:

- kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie powiatu;
- realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
 - opracowywanie i przedkładanie wojewodzie do zatwierdzenia powiatowego planu reagowania kryzysowego,
 - realizacja zaleceń do powiatowych planów reagowania kryzysowego,
 - wydawanie organom gminy zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego,
 - zatwierdzanie gminnego planu reagowania kryzysowego;
- zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia;
- wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania powiatów i miast na prawach powiatu;
- przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Starosta ww. zadania realizuje przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego. Zespół ten jest powoływany przez starostę, który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Należy zauważyć, że zespół powiatowy realizuje zadania na obszarze powiatu, które są przewidziane dla zespołu wojewódzkiego. Skład zespołu tworzą osoby, które są zatrudnione

¹⁸ S. Lipiński, *Skuteczne ratownictwo*, Warszawa 2014, s. 6.

¹⁹ E. Gwóźdź, *op.cit.*, s. 37.

²⁰ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 16 ust. 2.

²¹ S. Lipiński, *op.cit.*, s. 7.

²² J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *op.cit.*, s. 149.

²³ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 14 ust. 8.

²⁴ J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, *op.cit.*, s. 151.

²⁵ Tamże, s. 145.

w starostwie, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych, przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych, a także w skład zespołu mogą wchodzić osoby zaproszone przez starostę²⁶.

Do podstawowych zadań centrum zarządzania kryzysowego w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowej należy:

- przygotowanie procedur do walki ze skutkami kryzysu, działań w czasie jego trwania na całym obszarze działania lub jego części;
- alarmowanie lokalnych służb o nagłych wypadkach, sytuacjach kryzysowych lub innych zagrożeniach i dysponowanie odpowiednich służb, inspekcji i straży oraz osób funkcyjnych;
- organizowanie wsparcia międzygminnego;
- wspieranie starosty na administrowanym terenie przy kierowaniu przygotowaniem do kryzysu lub działaniami w czasie jego trwania;
- zapewnienie podstawowych warunków życia poszkodowanym ludziom i przywrócenie funkcjonowania newralgicznych instytucji i urzędzeń użyteczności publicznej oraz wykonywania wszystkich podstawowych funkcji przez administrację publiczną;
- prowadzenie aktywnej działalności informacyjnej.

W czasie wystąpienia zagrożenia wszystkie siły i środki biorące udział w akcji ratunkowej, będące w dyspozycji szefa zespołu reagowania kryzysowego, są jemu podporządkowane. Obowiązuje zasada jednoosobowej odpowiedzialności²⁷. Organizację, siedzibę oraz tryb pracy powiatowego centrum zarządzania kryzysowego, w tym sposób całodobowego alarmowania członków zespołu zarządzania kryzysowego oraz sposób zapewnienia całodobowego obiegu informacji w sytuacjach kryzysowych, określa starosta²⁸.

Poziom reagowania – szczebel gminny

Do podstawowej jednostki samorządu terytorialnego należy gmina. Realizuje ona zadania związane z ochroną ludności i zarządzaniem kryzysowym²⁹. Organem właściwym w realizacji zadań związanych z zarządzaniem kryzysowym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta)³⁰. Do jego kompetencji należy:

- kierowanie działaniami związanymi z monitorowaniem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie gminy;
- realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego, w tym:
 - realizacja zaleceń do gminnego planu reagowania kryzysowego,

- opracowywanie i przedkładanie staroście do zatwierdzenia gminnego planu reagowania kryzysowego;
- zarządzanie, organizowanie i prowadzenie szkoleń, ćwiczeń i treningów z zakresu reagowania na potencjalne zagrożenia;
- wykonywanie przedsięwzięć wynikających z planu operacyjnego funkcjonowania gmin i gmin o statusie miasta;
- przeciwdziałanie skutkom zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- realizacja zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Swoje zadania wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje przy pomocy komórki organizacyjnej urzędu gminy (miasta) właściwej w sprawach zarządzania kryzysowego. Organem pomocniczym wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest gminny zespół zarządzania kryzysowego powoływany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), który określa jego skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Zespół gminny wykonuje na obszarze gminy zadania przewidziane dla zespołu wojewódzkiego.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje pracami zespołu gminnego, w którego skład wchodzi osoby zatrudnione w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych, pracownicy zespolonych służb, inspekcji i straży, przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych oraz osoby zaproszone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta)³¹. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) zapewnia na obszarze gminy (miasta) realizację następujących zadań:

- pełnienie całodobowego dyżuru w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego;
- współdziałanie z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej;
- nadzór nad funkcjonowaniem systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności;
- współpraca z podmiotami realizującymi monitoring środowiska;
- współdziałanie z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne;
- realizacja zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa³².

Gminne (miejskie) centra zarządzania kryzysowego tworzone są przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta tylko w przypadku, gdy uznają to za konieczne. Ustawa nie obliguje wójta, burmistrza albo prezydenta miasta do tworzenia gminnego (miejskiego) centrum zarządzania kryzysowego. Gminne centra zarządzania kryzysowego mają za zadanie całodobowe alarmowanie członków gminnego zespołu zarządzania kryzysowego,

²⁶ E. Gwóźdź, op.cit., s. 38–39.

²⁷ S. Lipiński, op.cit., s. 16–17.

²⁸ E. Gwóźdź, op.cit., s. 39.

²⁹ J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, op.cit., s. 145.

³⁰ Tamże, s. 161.

³¹ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 19.

³² J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, op.cit., s. 164.

a w sytuacjach kryzysowych pełnią całodobowy dyżur w celu zapewnienia przepływu informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego na terenie gminy oraz realizują zadania stałego dyżuru na potrzeby podwyższenia gotowości obronnej państwa. Współdziałają również z centrami zarządzania kryzysowego organów administracji publicznej, z podmiotami realizującymi monitoring środowiska oraz z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne. Ponadto w ramach swoich działań nadzorują prawidłowe funkcjonowanie systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania ludności. W gminach miejsko-wiejskich, na podstawie porozumienia zawartego między jednostkami samorządu terytorialnego, może być tworzone wspólne centrum zarządzania kryzysowego obejmujące zasięgiem działania obszar obu jednostek samorządu terytorialnego³³. Obowiązek podjęcia działań w zakresie zarządzania kryzysowego spoczywa na tym organie właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego, który pierwszy otrzymał informację o wystąpieniu zagrożenia. Organ ten niezwłocznie informuje o zaistniałym zdarzeniu organy odpowiednio wyższego i niższego szczebla, przedstawiając jednocześnie swoją ocenę sytuacji oraz informację o zamierzonych działaniach³⁴.

Zakończenie

Przygotowanie kraju oraz jego mieszkańców na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych należy do zadań administracji publicznej, która ponosi odpowiedzialność za właściwą organizację, przygotowanie oraz realizowanie działań w sferze bezpieczeństwa. System zarządzania kryzysowego na terenie naszego państwa można uznać za bardzo dobrze funkcjonujący, ale nie wolno zapominać, że tylko ciągłe doskonalenie i modernizowanie systemu spowoduje, że osiągnie on satysfakcjonujący i perfekcyjny poziom. Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego spoczywają na wszystkich podmiotach występujących na każdym szczeblu podziału administracyjnego, żaden z tych podmiotów nie może się wycofać z realizacji swoich zadań, ponieważ wtedy sztaby kryzysowe nie byłyby w stanie zneutralizować zdarzeń kryzysowych, co doprowadziłoby do kolosalnych zniszczeń w mieniu, środowisku, infrastrukturze czy życiu ludzi, a te skutki mogłyby doprowadzić do destabilizacji całego państwa. Działania takie można porównać do budowy łańcucha, gdzie dopóki każde z ogniw łańcucha jest mocne i się trzyma, to łańcuch się nie przerwie, ale gdy jedno z ogniw puści, wtedy dochodzi do przerwania całego łańcucha. Najważniejszą i istotną sprawą, jeżeli chodzi o zarządzanie kryzysowe na kolejnych szczeblach reagowania jest to, że wszystkie wykorzystywane służby oraz inspekcje muszą ze sobą skutecznie współpracować, ponieważ bez tego nie można mówić o skutecznym zwalczaniu sytuacji kryzy-

sowych. Zdarzenia kryzysowe są często nieprzewidywalne i bardzo dynamiczne w swoim działaniu, co utrudniać może sztabom kryzysowym skuteczne działanie i koordynowanie służb, które muszą błyskawicznie podejmować decyzje i reagować na rozwijające się zdarzenia, co wiązać się może z koniecznością zadysponowania dodatkowych sił i środków. Aby szybko i skutecznie wyeliminować zdarzenie niekorzystne, służby, które są zadysponowane, muszą się wzajemnie wspierać, żeby ich wysiłki przynosiły zamierzone efekty. W zarządzaniu kryzysowym na obszarze całego kraju, województwa, powiatu i gminy kluczowa jest koordynacja działań wszystkich jednostek organizacyjnych, w czasie dowolnej sytuacji kryzysowej. Wymaga to objęcia jednorodną strukturą zarządzania szerokiej sfery administracji publicznej i powiązania jej działań z funkcjonującymi podmiotami gospodarczymi, strażami oraz inspekcjami.

Bibliografia:

- Ustawa z 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU nr 78, poz. 483, art. 146.
- Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, DzU z 2007 nr 89, poz. 590.
- Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, DzU z 2002 nr 62, poz. 558.
- Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, DzU z 2009 nr 31, poz. 206.
- Czarniecki D., Skalski D., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej. Wybrane aspekty*, wyd. AWFis im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku, Gdańsk 2019.
- Gwóźdź E., *Zarządzanie kryzysowe na szczeblu województwa, powiatu i gminy*, red. J. Bagiński, *Nowe zarządzanie kryzysowe w praktyce*, Forum, Poznań 2008.
- Kitler W., *Zarządzanie kryzysowe jako element zarządzania bezpieczeństwem narodowym*, red. J. Gryz, W. Kitler, *System reagowania kryzysowego* wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Lipiński S., *Skuteczne ratownictwo*, Warszawa 2014.
- Majchrzak D., *Zarządzanie kryzysowe jako zorganizowane działania odpowiedzialnych organów i podmiotów*, AON, Warszawa 2013.
- Skalski D., *Zarządzanie kryzysowe i bezpieczeństwo wodne. Wybrane aspekty ratownictwa wodnego*, Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim przy udziale Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku i Towarzystwa Naukowego w Grudziądzu, Gdańsk – Starogard Gdański 2018.
- Ziarko J., Walas-Trębacz J., *Podstawy zarządzania kryzysowego*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2010.

³³ D. Czarniecki, D. Skalski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej. Wybrane aspekty*, Gdańsk 2019, s. 93.

³⁴ J. Ziarko, J. Walas-Trębacz, op.cit., s. 164.

Dariusz Skalski¹, Janusz Gierszewski²,
Dawid Czarnecki¹, Małgorzata Kochońska³

¹ Akademia Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku
Wydział Kultury Fizycznej, Katedra Sportu, Zakład Sportów Wodnych

² Akademia Pomorska w Słupsku, Instytut Bezpieczeństwa i Zarządzania

³ Akademia Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni Wydział
Dowodzenia i Operacji Morskich

Wpływ czynników na proces planowania w zarządzaniu kryzysowym

Impact of factors on the planning process in Crisis Management

Streszczenie: Artykuł poświęcony jest tematyce planowania w zarządzaniu kryzysowym oraz czynnikom uwzględnionym w jego procesie. Niniejszy artykuł składa się z trzech głównych części. Wprowadzenie określa tematykę artykułu. Kolejny rozdział określa istotę definicji planowania w zarządzaniu kryzysowym. Część druga opisuje czynniki uwzględnione podczas planowania w zarządzaniu kryzysowym, zawiera w sobie podrozdziały: charakterystyka fazy planowania w zarządzaniu kryzysowym, czynniki, jakie należy uwzględnić podczas planowania w zarządzaniu kryzysowym, etapy planowania. Artykuł zamyka zakończenie oraz spis literatury.

Summary: The article is devoted to the topic of planning in Crisis Management and factors included in its process. This article consists of three main chapters. The introduction defines the subject of the article. The next chapter defines the essence of the definition of planning in crisis management. The second chapter describes the factor taken into account during planning in crisis management, it contains the following chapters: Characteristics of the planning phase in crisis management, factors to be considered during planning in crisis management, planning stages. At the end of the article there is an ending and a list of literature.

Słowa kluczowe: zarządzanie kryzysowe, planowanie, proces planowania.

Key words: crisis management, planning, planning process.

Wprowadzenie

Planowanie jest jedną z funkcji zarządzania kryzysowego, które stanowi integralną część bezpieczeństwa narodowego. Dzięki sprawnemu zarządzaniu kryzysowemu możliwe jest utrzymanie i zapewnienie bezpieczeństwa w wymiarze lokalnym, regionalnym oraz krajowym. W zależności od przebiegu oraz sprawnego i wszechstronnego uwzględnienia wszystkich czynników procesu planowania zależność będzie zamierzony ich rezultat. W myśl ustawy o zarządzaniu kryzysowym planowanie jest to całokształt przedsięwzięć organizacyjnych mających na celu przygotowanie administracji publicznej do zarządzania kryzysowego¹. Istotą zarządzania kryzysowego jest przygotowanie państwa oraz społeczeństwa na wypadek wystąpienia potencjalnych zagrożeń². Należy w tym miejscu podkreślić, że aby to było możliwe, należy przede wszystkim podejmować liczne czynności planistyczne poprzedzone wnikliwą

¹ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, DzU z 2007 nr 89 poz. 590 z późn. zm.

² D. Skalski, *Zarządzanie kryzysowe i bezpieczeństwo wodne. Wybrane aspekty ratownictwa wodnego*, Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim przy udziale Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku i Towarzystwa Naukowego w Grudziądzu, Gdańsk – Starogard Gdański 2018, s. 56.

analizą otoczenia oraz posiadanych zasobów własnych³. Planować to inaczej układać, opracowywać, sporządzać, przygotowywać, snuć plany, projekty czy też przewidywać, organizować, określać, patrzeć w przyszłość⁴.

Definicja planowania

W fachowej literaturze istnieje dużo definicji planowania. W treści wielu definicji planowania są one zbliżone co do treści ukazujących istotę planowania. Warto przytoczyć definicję J. Kozirskiego, według którego planowanie jest *ustaleniem celów i projektowaniem sposobów realizacji przyszłych zadań, opartych na identyfikacji i analizie obecnych i przewidywanych warunków*⁵. Z kolei M. Wrzostek, A. Nowak oraz W. Scheffs przedstawiają następującą definicję: [...] *planowanie jest postrzegane jako proces polegający na świadomym ustalaniu kierunków działania oraz podejmowaniu decyzji opartych na celach, faktach i dobrze przemyślanych ocenach*⁶. Kolejna przytoczona definicja planowania autorstwa L. Krzyżanowskiego jest następująca: *Planowanie jest działaniem operacyjnym, projektowym, które dąży do skonstruowania wiązanki celów oraz operacyjnej struktury ich realizacji*⁷. Po analizie licznych definicji planowania należy zauważyć, że wyodrębniają one jego wspólne elementy. Definicje wskazują, że planowanie dotyczy celów oraz sposobów realizacji przyszłych działań. Planowanie jest myślową operacją, która powinna poprzedzać i przygotowywać przyszłe działania. Proces planowania wymaga ustalania i porównywania wariantów celów i sposobów działania, a następnie podejmowania decyzji⁸. W przedmiocie zarządzania kryzysowego planowanie jest zasadniczą funkcją przygotowującą organy władzy państwowej do działania i administrację publiczną do sprawowania kontroli nad rozwojem niepożądanych zjawisk i zagrożeń powodujących sytuacje kryzysowe. Poprzez dokładne określenie: kto, co, kiedy, gdzie i w jakim celu ma je realizować, stwarza możliwość efektywnego działania podczas wszelkich sytuacji kryzysowych, ale też podczas działań zapobiegających i przywracających stan sprzed sytuacji kryzysowej⁹. Biorąc pod uwagę definicje planowania, należy stwierdzić, że planowanie to proces polegający na obmyśleniu sekwencji wariantów i czynności do wykonania w przyszłości, umożliwiający osiągnięcie założonych celów. Ważne jest, aby nie mylić planowania z prognozowaniem lub przewidywaniem. Istnieje powiązanie tych pojęć, ponie-

waż przewidywanie i prognozowanie mogą mieć wpływ na proces planowania poprzez wykorzystywanie wyników uzyskanych w tych czynnościach w planowaniu. Potwierdzenie tego spostrzeżenia znajduje się w wypowiedzi T. Majewskiego, który zauważa, że: *Planowanie [...] jest wybieganiem myślą w przyszłość, jednak wyraźne różni się od przewidywania lub prognozowania, które starają się odpowiedzieć na pytanie: Co się zdarzy? Natomiast przygotowanie poszukuje odpowiedzi na pytanie: Co należy zrobić, uwzględniając wyniki przewidywania lub prognozowania?*¹⁰.

Czynniki uwzględnione podczas planowania w zarządzaniu kryzysowym. Charakterystyka planowania w zarządzaniu kryzysowym

Cele planowania w zarządzaniu kryzysowym wynikają wprost z definicji: *Zarządzanie kryzysowe – działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej*¹¹. Planowanie jest procesem opartym na określaniu celów, jakie organizacja zamierza osiągnąć oraz sposobów ich osiągnięcia. Planowanie jest jednym z etapów prac zespołów zarządzania kryzysowego. W funkcji planowania wyróżniamy cztery etapy: ocenę sytuacji kryzysowej i sprecyzowanie zamiaru, opracowanie planu zarządzania kryzysowego oraz rozporządzeń, zarządzeń czy dyrektyw dla podległych podmiotów wykonawczych¹². Cykl planowania to okresowe realizowanie etapów: analizowania, programowania, opracowywania planu lub programu, wdrażania, testowania i uruchamiania.

Druga faza zarządzania kryzysowego – przygotowanie – to planowanie, jak należy reagować w przypadku katastrofy, a także działania mające na celu powiększenie zasobów sił i środków niezbędnych do efektywnego reagowania poprzez opracowanie planu zarządzania kryzysowego¹³. Faza przygotowania w zarządzaniu kryzysowym polega na dokładnej analizie i ocenie czynników wpływających na rozwój sytuacji, a także określeniu swoich słabych i mocnych stron. Przygotowanie realizuje się przed wystąpieniem kryzysu. Planowanie dla osób je wykonujących powinno stać się metodą przeznaczoną do prawidłowego sterowania procesami mającymi na celu zrealizowanie wyznaczonych zadań

³ W. Kitler, *Planowanie cywilne w zarządzaniu kryzysowym*, Warszawa 2011, s. 80.

⁴ W. Cienkowski, *Praktyczny słownik wyrazów bliskoznacznych*, Warszawa 1993.

⁵ J. Kozirski, *Planowanie jako funkcja zarządzania*, [w:] M. Przybyła, *Organizacja i Zarządzanie*, Wrocław 2001, s. 116.

⁶ M. Wrzostek, A. Nowak, W. Scheffs, *Planowanie, organizowanie i prowadzenie działań rozpoznawczych w operacjach*, Warszawa 2009, s. 10.

⁷ L. Krzyżanowski, *Podstawy nauki zarządzania*, Warszawa 1985, s. 229.

⁸ M. Majewski, *Pojęcie i istota planowania*, Warszawa 2003.

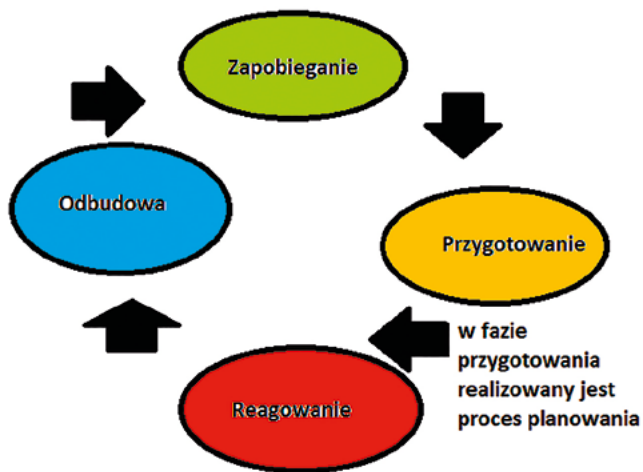
⁹ D. Czarnecki, D. Skalski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej. Wybrane aspekty*, Gdańsk 2019, s. 114.

¹⁰ M. Majewski, s. 10.

¹¹ Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

¹² K. Gąsiorek, *Proces i procedury zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej*, Zeszyt Problematyki TWO, s. 126.

¹³ K. Sienkiewicz-Matyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej, Zarządzanie bezpieczeństwem*, Warszawa 2010, s. 105.



Rys. 1. Fazy zarządzania kryzysowego

Źródło: Opracowanie własne.

w aspekcie zmian dokonujących się w otoczeniu¹⁴. Podczas tej fazy należy skupić się na określeniu procedur działania, a także zabezpieczenia niezbędnych sił i środków potrzebnych do działań ratowniczych. W chwili narastania zagrożenia należy przygotowywać propozycje działań. W fazie tej powstają propozycje rozwiązań, na podstawie których podejmowane są decyzje¹⁵. Złożoność problematyki zarządzania kryzysowego wynika z konieczności podjęcia działań adekwatnych do zagrożenia przed jego zaistnieniem. Sens zarządzania kryzysowego polega na działaniach, które nie doprowadzą do sytuacji kryzysowych. Z tego względu duży nacisk należy położyć na przygotowanie na wypadek wystąpienia potencjalnego zagrożenia, planowanie działań, podział odpowiedzialności i kompetencji, technologie, zagospodarowanie przestrzenne i systemy zabezpieczeń¹⁶. Faza planowania składa się z czterech etapów:

- oceny sytuacji,
- podjęcia decyzji,
- sprecyzowania zamiaru,
- sporządzenia planu działania,
- sporządzenia zarządzeń i decyzji administracyjnych.

Czynniki, jakie należy uwzględnić podczas planowania w zarządzaniu kryzysowym

Planowanie w zarządzaniu kryzysowym określa zakres działań przygotowawczych. Planowanie cywilne jest prowadzone przez organa administracji publicznej. Planowanie w celu zapobiegania sytuacjom kryzysowym polega na: opracowywaniu planów, w tym planów reagowania kryzysowego, opracowywaniu programów mających na celu optymalne wykorzystanie dostępnych sił i środków w sytuacjach kryzysowych oraz w czasie stanów nadzwyczajnych i w czasie wojny, przygotowanie administracji do podejmowania nad nimi kontroli.

Proces planowania jest złożony z wielu czynników, nie zawsze możliwych do przewidzenia. Temu procesowi towarzyszy wiele problemów związanych z ograniczeniami. Do najważniejszych barier planowania Ricky W. Griffin zalicza niewłaściwe cele, niewłaściwy system nagradzania, dynamiczne i złożone otoczenie, niechęć do ustalania celów, opór wobec zmian, liczne i różnorodne ograniczenia, jak np. silna konkurencja¹⁷.

Planowanie powinno być elastyczne, aby mogło być wykorzystane w przypadku dowolnego zagrożenia, w tym wcześniej nieprzewidzianego. Szczegóły działania powinny znaleźć się w procedurach właściwych dla danego zagrożenia. Istotą planowania jest zapewnienie właściwemu organowi administracji publicznej efektywnego wspomaganie kierowania realizacją zadań zarządzania kryzysowego, zwłaszcza w warunkach wystąpienia sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej lub innego nieprzewidzianego zdarzenia. Ocena sytuacji jest jednym z czynników procesu planowania. Podczas oceny sytuacji następuje uświadomienie sobie zakresu sytuacji kryzysowej, zrozumienie zadania do zrealizowania oraz stworzenie organowi podejmującemu decyzję warunków do jej podjęcia. Dalsze poszczególne czynności w tym etapie zachodzą na siebie i granice pomiędzy nimi są płynne. Z kolei cały etap można podzielić na czynności: analizę zadania, ocenę czynników wpływających na wykonanie zadania, porównanie wariantów działania, rozważenie wariantów¹⁸. Podczas oceny sytuacji następuje wytyczenie celów oraz określenie sposobów ich realizacji. Podczas procesu podjęcia decyzji planowanie również odgrywa ważną rolę. Planowanie pomaga unikać działań bezcelowych i niepotrzebnych. W pierwszym etapie – ocenie sytuacji – niezwykle ważne jest uświadomienie sobie zakresu sytuacji kryzysowej, zrozumienie zadania do zrealizowania oraz stworzenie organowi podejmującemu decyzję warunków do jej podjęcia. Na tym etapie poszczególne czynności zachodzą na siebie i granice pomiędzy nimi są płynne, niemniej cały etap można podzielić na czynności: analizę zadania, ocenę czynników wpływających na wykonanie zadania, porównanie wariantów działania, rozważenie wariantów. Najważniejsze czynniki określające sytuację, określane na podstawie analizy zadania lub zapisów w planie zarządzania kryzysowego, to np. czas, użycie sił, elastyczność działań, prostota kierowania działaniami, zachowanie odvodu, itp. Organ doradczy przystępuje do oceny czynników wpływających na wykonanie zadania. W celu oceny wszelkich czynników można je podzielić na zjawiska środowiskowe, takie jak:

- warunki terenowe: pokrycie terenu, warunki przemieszczania sił i środków, możliwości obserwacji rozwoju sytuacji, główne obiekty terenowe i elementy infrastruktury wpływające na sytuację, kluczowe elementy dla wykonania zadania;

¹⁴ W. Kitler, op.cit., s. 20.

¹⁵ Tamże, s. 14.

¹⁶ K. Sienkiewicz-Matyjurek, F.R. Krynojewski, op.cit., s. 105.

¹⁷ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 1998, s. 36.

¹⁸ Tamże, s. 36.

- warunki pogodowe w dającym się przewidzieć okresie, pora dnia, pora roku, określenie zagrożeń oraz ewaluacja własnych sił i środków.

Na tej podstawie, biorąc pod uwagę myśl przewodnią, ustalone kryteria i zapisy planu zarządzania kryzysowego, przygotowuje się warianty działania. Ich ilość określa kierujący pracą zespołu doradczego. Wszystkie elementy wykonawcze powinny posiadać wiedzę, co mają realizować, gdzie, kiedy i w jakim celu. Podjęcie decyzji może mieć miejsce na odprawie decyzyjnej, na której organ doradczy prezentuje całość swoich dokonań od oceny czynników. Aby zadania mogły być zrealizowane w odpowiedni sposób przez przeznaczone do tego siły, należy precyzyjnie wskazać: co, kto, gdzie, kiedy i w jakim celu ma je zrealizować¹⁹.

Podczas określania cech, jakimi charakteryzuje się planowanie, należy zauważyć, że proces ten charakteryzuje nastawienie na przyszłość. Przyszłość jest przewidywalna tylko w ograniczonym stopniu. W związku z tym czynnikiem należy podczas planowania mieć na względzie fakt, kiedy ten cel należy osiągnąć, następnie wpływ otoczenia oraz zasoby, jakimi się dysponuje w celu osiągnięcia zamierzonego celu. Ogromna zmienność i rosnący poziom ryzyka sprawiają, że przewidzenie potencjalnych zagrożeń w zarządzaniu kryzysowym jest coraz trudniejsze. Nie zwalnia to jednak z konieczności przygotowania się na nawet najbardziej nieprzewidywalne i zaskakujące zdarzenia. Jednym z kluczowych czynników, jakie należy wziąć pod uwagę podczas planowania, są informacje, jakie posiadamy. Planowanie to praca na informacjach. Trafnym określeniem wyjaśnia to Katarzyna Sienkiewicz-Matyjurek i Franciszek Krynojewski: *Istotne znaczenie w procesie planowania posiada dostęp do informacji oraz umiejętność przetwarzania tych informacji w decyzje*²⁰.

Informacjami podczas planowania są czynniki, takie jak:

- słabe i mocne strony,
- posiadane zasoby,
- kapitał ludzki,
- informacje dotyczące otoczenia,
- zagrożenia oraz szanse.

Kolejnym czynnikiem, jaki należy wziąć pod uwagę podczas planowania, jest otoczenie, w jakim się znajdujemy. Otoczenie to należy rozpatrywać jako zasoby zewnętrzne oraz wewnętrzne (tj. zasoby finansowe, zasoby ludzkie, zasoby materiałowe itp.). Zarówno czynniki wewnętrzne jak i zewnętrzne mają wpływ na cały proces planowania i są determinantami tego procesu. Dostrzeżenie zmian zachodzących w otoczeniu ma znaczący wpływ na cały proces planowania. Ważne jest, aby podczas procesu planowania uwzględnić zmienność otoczenia, szybkie dostosowanie się do zadań i wyma-

gań otoczenia, szybkie inicjowanie procesu planowania oraz przewidywanie rozwoju zdarzeń²¹. Ze względu na złożoność procesu planowania, powinien on charakteryzować się zorganizowaniem. Prawdliwość planowania polega na ustaleniu podstaw sporządzenia planów, następnie kolejności wykonywania czynności oraz określeniu zasobów. Jako kolejne etapy tego wieloaspektowego procesu należy wskazać: tworzenie alternatywnych rozwiązań problemów, wybór najlepszego wariantu działania, wprowadzenie planu w życie, ciągłe i bieżące rejestrowanie zmian zachodzących w organizacji, ciągłe porównywanie rezultatów i następstw z celami planów²².

Dodatkowym czynnikiem, który należy uwzględnić w planowaniu, jest określenie zagrożeń występujących na danym obszarze, biorąc pod uwagę potencjał regionu. Ważne jest, aby porównać zagrożenia i ustalić ich wagę dla lokalnej społeczności. Następnie stworzyć i stosować scenariusze w celu znalezienia rozwiązań planistycznych dla konkretnych zagrożeń oraz oszacowania konkretnych zasobów. Istotne jest także scharakteryzowanie zagrożeń odpowiadając na pytania: dlaczego?, kto?, co?, jak?, jak często?, skąd?, po co? Do czynników wpływających na błędy podczas planowania należą m.in.: mylna diagnoza organizacji oraz jej otoczenia, niedostrzeżenie zagrożeń oraz szans czy stwarzanie planów jednowariantowych. Uwzględniając powyższe czynniki, należy podjąć działania planistyczne mające na celu przygotowanie danego terenu na określone zagrożenia.

Etapy planowania

Według Jana Brzóska, planowanie przebiega w czterech etapach. Występują one we wszystkich działaniach planistycznych i na wszystkich szczeblach organizacji. Najważniejszymi etapami planowania są: ustalenie celu lub zbioru celów, określenie istniejącej sytuacji, ustalenie, co sprzyja, a co przeszkadza w realizacji celów, opracowanie planu lub zbioru działań prowadzących do osiągnięcia celów²³. Według Mieczysława Rybaka, proces planowania obejmuje kolejno: ocenę zagrożeń, ocenę własnego potencjału, ustalenie zamiaru działań, ustalenie działań dla podległych sił i środków, ustalenie głównych problemów współdziałania oraz pełnego zabezpieczenia materiałowo-technicznego oraz opracowanie odpowiednich dokumentów²⁴. Na podstawie przedstawionych klasyfikacji można uznać, że proces planowania składa się z pięciu głównych etapów. Planowanie należy rozpocząć od ustalenia celu, następnym krokiem jest określenie sytuacji, podczas której należy postawić sobie pytania: czym dysponujemy?, jakie jest nasze oto-

¹⁹ D. Majchrzak, *Znaczenie systemu zarządzania kryzysowego w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego*, [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.) *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2011.

²⁰ K. Sienkiewicz-Matyjurek, F.R. Krynojewski, op.cit., s. 39.

²¹ T. Majewski, *Determinanty i zasady planowania w organizacji*, [w:] T. Majewski, M. Strzoda, W. Zawadzki, *Planowanie w organizacji*, Warszawa 2003.

²² A. Chrostowski, P. Szczepanowski, *Planowanie*, [w:] A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, wyd. IV, Warszawa 1999.

²³ J. Brzóska, *Planowanie strategiczne i operacyjne*, Katowice 2006, s. 78.

²⁴ M. Sułek, *Programowanie gospodarczo-obronne*, Warszawa 2008, s. 81.

czenie?, co nam zagraża, a co może stworzyć dodatkowe szanse? Kolejnym etapem jest poszukiwanie odpowiednich rozwiązań, należy w tym momencie sprecyzować, jakim sposobem możemy osiągnąć zamierzony cel oraz jakie działania należy podjąć. Po ustaleniu tych informacji pozostaje opracowanie planu, jego wdrożenie i kontrola. W tym momencie należy ustalić czas wykonania zadań oraz osoby, które będą odpowiedzialne za ich realizację. Podczas kontroli planu dowiemy się, czy zachodzące zmiany przyniosą oczekiwane rezultaty²⁵.

Zakończenie

Planowanie polega na dokładnej analizie i ocenie sytuacji i wszelkich czynników wpływających na rozwój sytuacji, a także określeniu swoich słabych i mocnych stron. W fazie tej powstają propozycje rozwiązań dla organu decydującego, zwane wariantami działania, na podstawie których podejmuje on decyzję zgodnie ze swoimi kompetencjami. Planowanie powinno określać zależności pomiędzy odpowiedzialnym za realizację procedury a centralą organizacyjną, która kieruje całym reagowaniem na katastrofę. Sprawność zarządzania kryzysowego ma wpływ na bezpieczeństwo gmin, powiatów, województwa, a nawet kraju. Sprawność zarządzania kryzysowego wynika z właściwego planowania działań podjętych w razie wystąpienia zagrożenia. Zaniechanie planowania mogłoby doprowadzić m.in. do:

- podejmowania nieadekwatnych decyzji,
- powstania chaosu,
- podejmowania nieprzemyślanych działań,
- wykorzystania przy podejmowanych działaniach zbyt dużej liczby posiadanych sił i środków,
- dublowania działań,
- braku współdziałania między służbami.

Bez planowania niemożliwe byłoby zarządzanie kryzysowe²⁶. Planowanie w zarządzaniu kryzysowym odgrywa istotną rolę. Cele planowania kryzysowego wynikają wprost z jego definicji. Problematyka dotycząca planowania w sferze zarządzania kryzysowego może być rozpatrywana w ujęciu wszechstronnym. Zarządzanie kryzysowe to zestaw działań, który posiada zasadnicze znaczenie w eliminacji wszelkich zagrożeń oraz walce z nimi. Można też traktować zarządzanie kryzysowe jako system, który ma zapewnić spójne i transparentne funkcjonowanie wielu elementów i instytucji w osiągnięciu zasadniczego celu, jakim jest ochrona ludności.

Planowanie jest nie tylko podstawą pozostałych funkcji zarządzania kryzysowego, ale także odgrywa kluczową rolę jako element zarządzania kryzysowego.

Bibliografia:

- Brzóska J., *Planowanie strategiczne i operacyjne*, wyd. Wydział Organizacji i Zarządzania Politechniki Śląskiej, Katowice 2006.

- Chrostowski A., Szczepanowski P., *Planowanie*, [w:] Koźmiński A.K., Piotrowski W., *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, wyd. IV, PWN, Warszawa 1999.
- Cienkowski W., *Praktyczny słownik wyrazów bliskoznacznych*, Polska Oficyna Wydawnicza BGW, Warszawa 1993.
- Gąsiorek K., *Proces i procedury zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe w sytuacji klęski żywiołowej*, Zeszyt Problematywy TWO.
- Czarnecki D., Skalski D., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej. Wybrane aspekty*, wyd. AWFIS, Gdańsk 2019.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 1998.
- Kitler W., *Planowanie cywilne w zarządzaniu kryzysowym*, wyd. AON, Warszawa 2011.
- Koziński J., *Planowanie jako funkcja zarządzania*, [w:] M. Przybyła, *Organizacja i zarządzanie*, Wrocław 2001.
- Krzyżanowski L., *Podstawy nauki zarządzania*, PWN, Warszawa 1985.
- Majchrzak D., *Znaczenie systemu zarządzania kryzysowego w kształtowaniu bezpieczeństwa narodowego*, [w:] G. Sobolewski, D. Majchrzak (red.) *Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego*, wyd. AON, Warszawa 2011.
- Majewski M., *Pojęcie i istota planowania*, wyd. AON, Warszawa 2003.
- Majewski T., *Determinanty i zasady planowania w organizacji*, [w:] T. Majewski, M. Strzoda, W. Zawadzki, *Planowanie w organizacji*, wyd. AON, Warszawa 2003.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F.R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej, Zarządzanie bezpieczeństwem*, wyd. Diffin, Warszawa 2010.
- Skalski D., *Zarządzanie kryzysowe i bezpieczeństwo wodne. Wybrane aspekty ratownictwa wodnego*, Pomorska Szkoła Wyższa w Starogardzie Gdańskim przy udziale Akademii Wychowania Fizycznego i Sportu im. Jędrzeja Śniadeckiego w Gdańsku i Towarzystwa Naukowego w Grudziądzu, Gdańsk – Starogard Gdański 2018.
- Sułek M., *Programowanie gospodarczo-obronne*, Bellona, Warszawa 2008.
- Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, DzU z 2007, nr 89 poz. 590 z późn. zm.
- Wrzostek M., Nowak A., Scheffs W., *Planowanie, organizowanie i prowadzenie działań rozpoznawczych w operacjach*, wyd. AON, Warszawa 2009.

²⁵ W. Kitler, op.cit., s. 26.

²⁶ W. Kitler, op.cit., s. 60.



■
Szymon Ryczek

Zagrożenia terrorystyczne piłkarskich mistrzostw Europy w 2016 r.

Terrorist threats to the european football championship in 2016

Streszczenie: Najważniejszym elementem dla organizatorów Euro 2016 we Francji jest zapewnienie bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom tej imprezy i zmniejszenie ryzyka wystąpienia zamachów terrorystycznych. Francja wciąż jest bowiem narażona na atak terrorystyczny ze strony fundamentalistów religijnych. Wyznawcy islamu we Francji stanowią najliczniejszą mniejszość religijną wśród wszystkich państw Europy. Ma to związek z zaangażowaniem Francji w pomoc uchodźcom oraz dużym wskaźnikiem obywateli pochodzących z byłych kolonii francuskich. Dyskryminacja i odbieranie szans na rynku pracy popycha młodych muzułmanów w stronę licznie działających radykałów. Ten czynnik, a także duże zaangażowanie wojsk francuskich w zwalczanie terroryzmu na świecie, przyczynia się do wysokiego zagrożenia wystąpienia zamachu terrorystycznego podczas Euro 2016. Aby zminimalizować ryzyko wystąpienia ataków, władze francuskie wprowadziły dodatkowe metody zabezpieczeń tej imprezy oraz zwiększyły siły i środki niezbędne do zwalczania zagrożeń. Natomiast jednostki antyterrorystyczne wraz ze służbami ratowniczymi brały udział w 30 próbnym zamachach terrorystycznych. W ten sposób ryzyko przeprowadzenia zamachu terrorystycznego zostało zmniejszone do takiego poziomu, jaki istnieje wśród pozostałych odpowiednio zabezpieczanych imprez sportowych w Europie.

Summary: The most important element for the organizers of Euro 2016 in France is to ensure the security of all participants in this event and reduce the risk of terrorist attacks. France is still vulnerable to a terrorist attack by religious fundamentalists. Muslims in France are the largest religious minority in all European countries. This is due to France's commitment to assisting refugees and the high proportion of citizens from former French colonies. Discrimination and depriving young Muslims of

opportunities in the labour market is pushing them towards a large number of active radicals. This factor, together with the strong commitment of French troops to combating terrorism around the world, contributes to the high risk of a terrorist attack during Euro 2016. In order to minimise the risk of attacks, the French authorities have introduced additional security measures for this event and have increased the forces and resources needed to combat the threats. Counter-terrorism units, together with rescue services, took part in 30 trial terrorist attacks. In this way, the risk of a terrorist attack has been reduced to a level equivalent to that of other adequately secured sporting events in Europe.

Słowa kluczowe: Euro 2016, Francja, kolonializm, migracja, radykalizm, mecz piłki nożnej, bezpieczeństwo, terroryzm, ochrona, stadion, zamach terrorystyczny, organizacja terrorystyczna, zagrożenie, metoda zabezpieczenia, poziom zabezpieczenia.

Keywords: Euro 2016, France, colonialism, migration, radicalism, football match, security, terrorism, security, stadium, terrorist attack, terrorist organisation, threat, method of security, level of security.

Mistrzostwa Europy w 2016 r. są najbardziej narażonym na zagrożenia terrorystyczne turniejem piłkarskim w historii Starego Kontynentu. Ma to związek ze zwiększeniem częstotliwości działań terrorystycznych na terenie Europy, a zwłaszcza z dokonanymi zamachami terrorystycznymi w Paryżu (13 listopada 2015 r.) i Brukseli (22 marca 2016 r.) oraz dużym problemem terroryzmu w tym kraju. Podczas Euro 2016, w miastach-gospodarzach turnieju, a zwłaszcza w Paryżu, znajdować się będą setki tysięcy kibiców z całego świata, a także mnóstwo turystów odwiedzających chętnie Francję w sezonie

Tabela 1. Największe zamachy terrorystyczne we Francji w XX i XXI w.

Źródło: Opracowanie własne.

Największe zamachy terrorystyczne we Francji w XX i XXI w. Data	Liczba zabitych/rannych	Lokalizacja i opis	Organizacja/osoba odpowiedzialna za zamach
18.06.1961	28/100+	Zamach bombowy przy stacji Vitry-le-François na pociąg linii Strasburg-Paryż	Organizacja Tajnej Armii
29.03.1982	5/29	Zamach bombowy na pociąg linii Paryż-Tuluza	Carlos Szakal
15.07.1983	8/56	Zamach bombowy w Paryżu na lotnisku Orly	Tajna Armia Wyzwolenia Armenii (ASALA)
5-15.09.1986	5/131	4 zamachy bombowe w Paryżu: poczta w Hôtel de Ville, Casino cafeteria w La Défense, restauracja w Champs-Élysées i biuro w Préfecture de police	CSPPA
17.09.1986	7/55	Zamach bombowy w sklepie „Tati” w Paryżu	CSPPA
24.12.1994	7/25	Porwanie samolotu Air France Flight 8969	Islamska Grupa Zbrojna (GIA)
lipiec-październik 1995	8/140+	8 zamachów bombowych na paryskie metro i pociągi RER	Islamska Grupa Zbrojna (GIA)
3.12.1996	4/170	Zamach bombowy na stację metra w Paryżu	Islamska Grupa Zbrojna (GIA)
11-22.03.2012	7/5	Strzelanina w Tuluzie i Montauban	Mohammed Merah
7-9.01.2015	12/11	Strzelanina w redakcji magazynu „Charlie Hebdo” w Paryżu	AlKaida Półwyspu Arabskiego (AQAP)
13-14.11.2015	132/352	Strzelanina i zamachy bombowe w sześciu miejscach Paryża	Państwo Islamskie

letnim. Dlatego też priorytetem przy organizacji Euro 2016 jest zapewnienie bezpieczeństwa wszystkim uczestnikom imprezy. Przed czerwcowymi mistrzostwami francuskie siły specjalne wraz z zespołami ratowniczymi brały udział w próbnym symulacjach ataków terrorystycznych na stadionach, dworcach i lotniskach. Miejsca te, a także wszelkie atrakcje turystyczne, restauracje, centra handlowe oraz komunikacja publiczna, są najczęściej wybieranymi przez terrorystów obiektami ataku. Wybierają oni miejsca publiczne ze względu na obecność dużej liczby osób, których ewentualna śmierć przyniosłaby grupie terrorystycznej rozgłos na całym świecie. Organizatorzy mistrzostw muszą zatem stawić czoła jednemu z największych problemów współczesnej Europy.

Przedmiotem badań pracy magisterskiej były metody zabezpieczenia imprezy sportowej Euro 2016 we Francji. Cel niniejszej pracy stanowił opis zagrożenia terrorystycznego podczas Euro 2016 i podjętych zabezpieczeń przeciw temu zjawisku. W związku z powyższym, nasunęło się pytanie, jakie jest ryzyko wystąpienia ataku terrorystycznego podczas turnieju piłkarskiego we Francji po wprowadzeniu dodatkowych metod zabezpieczeń, sił oraz środków? Odpowiedź na postawiony problem badawczy pozwoliła na zweryfikowanie hipotezy: przedsięwzięte środki zaradcze będą wystarczające, aby zminimalizować ryzyko zamachu terrorystycznego. Podczas analizy zebranego materiału nasunęły się również pytania: jak duży wpływ na poziom zagrożenia terrorystycznego we Francji ma historia kolonializmu, zaangażowanie państwa w pomoc uchodźcom oraz udział wojsk francuskich w zwalczaniu terroryzmu na świecie? Jakie

były główne przyczyny przeprowadzonych zamachów terrorystycznych we Francji w XX i XXI w.? Jakimi krajowymi oraz międzynarodowymi metodami zabezpieczeń masowych imprez sportowych będą zastosowane podczas turnieju we Francji?

Metodami badawczymi wykorzystanymi w pracy była analiza literatury przedmiotu i badanie dokumentów z zakresu: historii kolonializmu we Francji, problemu imigracyjnego w tym kraju, współczesnego terroryzmu oraz metod zabezpieczeń międzynarodowej imprezy sportowej. Dokonano również analizy aktów prawnych związanych z poruszoną problematyką. Posłużono się także polskimi oraz zagranicznymi artykułami i materiałami internetowymi. Praca składa się z wstępu, trzech rozdziałów oraz zakończenia.

W rozdziale pierwszym scharakteryzowano Francję jako organizatora mistrzostw. Opisano członkostwo kraju w organizacjach i instytucjach międzynarodowych. Przedstawiona została również historia kolonializmu we Francji oraz jego wpływ na późniejszy wzrost liczby imigrantów w kraju. Przedstawiono także zaangażowanie wojsk francuskich w zwalczanie terroryzmu na świecie poprzez udział w międzynarodowych operacjach militarnych, jak również wykazano, w jak dużym stopniu naraża to Republikę Francuską na odwet ze strony organizacji terrorystycznych.

Tematyką rozdziału drugiego jest współczesny terroryzm. Przedstawiono w nim przegląd ugrupowań terrorystycznych, które działały bądź działają na terytorium Francji. Opisano również największe zamachy terrorystyczne przeprowadzone we Francji w XX i XXI w. oraz najtragiczniejsze w skutkach ataki terrorystyczne doko-

Tabela 2. Największe zamachy terrorystyczne przeprowadzone podczas imprez sportowych na świecie XX i XXI w.

Źródło: Opracowanie własne.

Data	Liczba zabitych/rannych	Lokalizacja i opis	Organizacja/osoba odpowiedzialna za zamach
5.09.1972	17/0	Strzelanina podczas igrzysk olimpijskich w Monachium	Czarny Wrzesień
27.07.1996	2/111	Zamach bombowy podczas igrzysk olimpijskich w Atlancie	Eric Robert Rudolph
1.05.2002	0/17	Zamach bombowy w Madrycie przy stadionie Santiago Bernabeu	ETA
9.05.2004	30/50+	Zamach bombowy na stadionie w Groznm	Szamil Basajew
6.04.2008	15/90	Wysadzenie się zamachowca podczas maratonu w Sri Lance	Tamilskie Tygrysy
8.01.2010	3/10	Ostrzelanie autokaru reprezentacji Togo w Kabindzie podczas Pucharu Narodów Afryki	Front Wyzwolenia Enklawy Kabindy
15.04.2013	3/264	Zamach bombowy podczas maratonu w Bostonie	Tamerlan i Dżochar Carnajewowie
25.03.2016	25–65/105	Wysadzenie się zamachowca podczas meczu piłkarskiego na stadionie w Iskanderiyah	Państwo Islamskie

nane podczas imprez sportowych na świecie w XX i XXI w. Ukazano, że Republika Francuska znacznie częściej niż inne kraje Starego Kontynentu była celem ataków terrorystycznych.

Rozdział trzeci jest poświęcony Mistrzostwom Europy we Francji. Opisano w nim nowe zasady rozgrywania turnieju oraz scharakteryzowano infrastrukturę stadionową. W rozdziale przedstawiono również francuskie środki ochrony przed potencjalnymi atakami terrorystycznymi – akty prawne, jednostki antyterrorystyczne oraz plany reagowania. Przeanalizowano także krajowe i międzynarodowe metody zabezpieczenia międzynarodowych imprez sportowych oraz opisano dodatkowe siły i środki, jakie zostaną zastosowane podczas Euro 2016.

Ze względu na wzrastającą liczbę imigrantów i cudzoziemców mieszkających we Francji oraz duże zaangażowanie kraju w zwalczaniu terroryzmu na świecie, występuje wysoki poziom narażenia kraju na zamachy terrorystyczne. Radykalowie Państwa Islamskiego wciąż werbują dżihadystów, zwłaszcza z biedniejszych dzielnic oraz więzień. Oprócz ciągłego usprawniania instrumentów policyjnych i prawnych, władze Francji są zmuszone do prowadzenia prewencji radykalizacji religijnej. Liczba obywateli francuskich wyjeżdżających na dżihad do Iraku i Syrii stale wzrasta. Po tragicznych zamachach terrorystycznych, przeprowadzonych 13 listopada 2015 r. w Paryżu, za które odpowiedzialni są między innymi dwaj mężczyźni mieszkający w brukselskiej dzielnicy Molenbeek, Francja i Belgia zacieśniły współpracę w walce z terroryzmem. W celu sprawniejszego wykrywania radykalizacji i osób z nią związanych, oba kraje zwiększyły wymianę ilości danych wywiadowczych.

Dzisiejszym zagrożeniem dla Francji jest głównie terroryzm napędzany fundamentalizmem religijnym, a także terroryzm separatystyczny związany z Frontem

Wyzwolenia Narodowego Korsyki oraz odłamy Frontu Wyzwolenia Bretanii. Francja jest jedynym krajem Unii Europejskiej, który angażuje własne wojsko w zwalczanie dżihadu. Żołnierze francuscy są obecni w Mali, na całym terytorium Sahelu, a także Nigerii, a w ramach koalicji dowodzonej przez Stany Zjednoczone lotnictwo atakuje obozy szkoleniowe ISIS w Syrii. Tak duże zaangażowanie Francji w zwalczanie islamskich ekstremistów naraża ten kraj na ataki terrorystyczne.

Ugrupowania separatystyczne dążą do oderwania i ustanowienia własnych państw na terytorium francuskim. Obecnie organizują one wprowadzenie mniej akcji terrorystycznych, jednak powiązania mafijne i spektakularność przeprowadzanych zamachów mogą wskazywać, że problem nadal istnieje i może wybuchnąć na nowo.

Zamachy terrorystyczne w 6 miejscach Paryża przeprowadziło 7 terrorystów. Pięciu sprawców zginęło w dniu zamachu, a dwóch pozostałych zastrzelono pięć dni później podczas policyjnej obławy w Saint-Denis. 14 listopada Państwo Islamskie przyznało się do ataków. Poinformowało również, że był to odwet za naloty na miejsca zajmowane przez członków ISIS na terenach Syrii i Iraku oraz za złe traktowanie muzułmanów na całym świecie. Podczas śledztwa okazało się, że trzech terrorystów było obywatelami Francji. Dwóch terrorystów pochodziło z Belgii, a jeden z terrorystów dostał się do Europy jako syryjski imigrant. Dodatkowo belgijskie służby zatrzymały pięciu kolejnych podejrzanych w brukselskiej dzielnicy Molenbeek, gdzie znajduje się jedno z najważniejszych centrów nauczania radykalnej islamskiej sekty salafitów. 18 marca 2016 r. belgijska policja schwytała w Molenbeek Salaha Abdeslama, który jest podejrzewany o koordynowanie zamachów w Paryżu. Wielka

skala wydarzeń z 13 listopada przyczyniła się do tego, że prezydent Hollande na określony czas wprowadził stan wyjątkowy na terenie całej Francji oraz zamknął granice państwa. Po dokonanych zamachach Francja, wraz z Unią Europejską, stoi przed wyborem: tropić zagrożenia w społecznościach muzułmańskich i wśród imigrantów z Syrii, tonąc w ksenofobii, czy solidarnie rozwiązywać kryzys uchodźczy, który jest rzeczywistym źródłem terroru i wziąć się do walki z Państwem Islamskim¹.

Imprezy masowe organizowane w obiektach sportowych są narażone na zamachy terrorystyczne. Wpływa na to duża liczba osób uczestniczących w takich imprezach. Dokonując zamachu w obrębie obiektu sportowego przy użyciu ładunków wybuchowych, terroryści mogą zamordować osoby przebywające w zasięgu wybuchu, a także wywołać panikę tłumu, w wyniku której ludzie mogą się nawzajem tratować. Tak duża liczba ofiar dałaby terrorystom rozgłos na cały świat.

W wyniku przeprowadzonych prawie 350 zamachów terrorystycznych w XX i XXI w. we Francji zginęło łącznie ponad 300 osób (wraz z zamachowcami). Jest to jeden z największych wskaźników w Europie. W większości przypadków, przyczynami zamachów było wyrażenie sprzeciwu wobec prowadzonej polityki Francji bądź odwet za udział francuskich wojsk w zwalczaniu konfliktów na świecie. Z biegiem czasu władze francuskie usprawniły walkę z ugrupowaniami terrorystycznymi, eliminując wiele zagrożeń. Aktywne działania islamskich ekstremistów oraz duża ilość osób będących potomkami imigrantów z dawnych francuskich kolonii, niemających perspektyw we Francji, doprowadziły jednak do kolejnych zamachów. Przyczyniły się do tego również otwarte granice w Europie oraz coraz sprawniejszy system komunikacji między terrorystami. W efekcie, w listopadzie 2015 r., miał miejsce najtragiczniejszy zamach terrorystyczny we Francji – 132 ofiary. Była to również próba przeprowadzenia ataku bombowego na terenie obiektu sportowego. Dzięki skutecznej reakcji służb bezpieczeństwa, próba ataku na Stade de France zakończyła się fiaskiem. To mogło jednak zmotywować zamachowców do ulepszenia planów ataku.

Z przedstawionych największych zamachów terrorystycznych dokonanych podczas imprez masowych na świecie wynika, że z biegiem czasu metody zabezpieczeń imprez stawały się coraz skuteczniejsze (zwłaszcza w Europie), dzięki czemu organizatorzy przedsięwzięć mogą zapewnić wysokie bezpieczeństwo wszystkim uczestnikom na nowoczesnych obiektach sportowych. Zagrożenie atakiem terrorystycznym podczas Euro 2016 wymusiło na organizatorach zwiększenie sił i środków zabezpieczenia turnieju, a także wprowadzenie nowych metod, które zwiększą bezpieczeństwo podczas międzynarodowej imprezy sportowej we Francji.

Organizatorami Euro 2016 we Francji były cztery podmioty: Unia Europejskich Związków Piłkarskich (UEFA),

Francuska Federacja Piłki Nożnej (FFF), rząd francuski oraz miasta-gospodarze. Do bezpośrednich zadań UEFA należały sprawy organizacyjne turnieju (harmonogram, sprawy dyscyplinarne, sędziowanie, doping, kontrole piłkarzy itp.) oraz marketing i zarządzanie prawami handlowymi (prekazy audiowizualny, licencje, bilety itp.). FFF była odpowiedzialna głównie za bezpieczeństwo na stadionach i program wolontariatu. Na potrzeby organizacyjne mistrzostw, w styczniu 2011 r., została założona firma EURO 2016 SAS. Działała ona na mocy prawa francuskiego i jest zarejestrowana w Paryżu. Firma była własnością UEFA (95% udziału) oraz FFF (5%). Do zadań SAS należało w szczególności: zarządzanie Euro 2016, zarządzanie bezpieczeństwem, marketing i zarządzanie prawami handlowymi, promocja imprezy w imieniu UEFA i FFF, organizacja techniczna i logistyczna, program wolontariatu. Natomiast najważniejszymi zadaniami rządu francuskiego oraz miast-gospodarzy były: zaopatrywanie stadionów i innej infrastruktury, zarządzanie bezpieczeństwem publicznym, promocja kraju i miast-gospodarzy, powitanie gości i sympatyków, transport i usługi publiczne oraz ogólne wsparcie organizacyjne². Każde miasto-gospodarz realizowało i zarządzało również własnym projektem strefy kibica. Na utworzenie oficjalnych stref kibica zdecydowało się osiem miast-gospodarzy. Szacowano, że przyjedzie do nich łącznie 7 milionów fanów. Strefy były zaopatrzone w olbrzymi ekran pokazujący wszystkie mecze turnieju.

W ramach rozgrywanego turnieju, we Francji uruchomiono także Program Odpowiedzialności Społecznej UEFA EURO 2016. Program dzielił się na cztery główne obszary: zdrowie (środowisko wolne od dymu), dostępność (przyjęcie kibiców niepełnosprawnych), antydyskryminacja oraz wsparcie kibiców. Wszelkie działania programu realizowane były dzięki współpracy z organizacjami francuskimi, związanymi z tymi obszarami. Organizatorzy współpracowali między innymi ze Światową Federacją Serca oraz Europejską Siecią Zdrowych Stadionów. UEFA miało na celu stworzenie wolnego od dymu środowiska dla wszystkich posiadaczy biletów, pracowników i dostawców wewnątrz wszystkich stadionów Euro 2016. Miało także nadzieję, że te zasady zostaną przyjęte również na imprezach preturniejowych oraz w oficjalnych strefach kibica. Została również podjęta współpraca z Centrum Dostępu do Piłki Nożnej w Europie (CAFE) w celu stworzenia jak najlepszych warunków do przyjęcia osób niepełnosprawnych, aby mogli oni w pełni uczestniczyć w turnieju. W obszarze antydyskryminacyjnym, dzięki porozumieniu z organizacją FARE (Futbol Przeciwko Rasizmowi w Europie), UEFA zamierza również wdrożyć politykę zerowej tolerancji wszelkich form rasizmu i dyskryminacji. Wszystkie mecze Euro 2016 były monitorowane przez obserwatorów FARE pod kątem objawów rasizmu. Raporty z obserwacji zostały przekazane do Wydziału Etyki i Dyscypliny UEFA, a za wykryte incydenty mogły być nakładane sankcje.

² UEFA EURO 2016 Press Kit, http://www.uefa.com/MultimediaFiles/Download/competitions/General/02/28/6_1/20/2286120_DOWNLOAD.pdf, stan z 2.03.2016.

¹ T. Bielecki, *Zamach na Europę*, Gazeta Wyborcza, 2015, nr 267, s. 1.

Tabela 3. Stadiony Euro 2016

Źródło: Opracowanie własne.

Miasto	Nazwa	Data otwarcia	Pojemność	Łączny koszt budowy	Mecze podczas Euro 2016 (oprócz fazy grupowej)
Saint-Denis	Stade de France	styczeń 1998	80 000 osób	---	1/8 finału ćwierćfinał finał
Lyon	Stade de Lyon	9.01.2016	59 000 osób	405 mln €	1/8 finału półfinał
Marsylia	Stade Vélodrome	16.10.2014	67 000 osób	267 mln €	ćwierćfinał półfinał
Lille	Stade Pierre Mauroy	sierpień 2012	50 000 osób	324 mln €	1/8 finału ćwierćfinał
Bordeaux	Stade de Bordeaux	18.05.2015	42 000 osób	184 mln €	ćwierćfinał
Nicea	Stade de Nice	22.09.2013	36 000 osób	204 mln €	1/8 finału
Paryż	Parc des Princes	4.06.1972 (ostatnia renowacja w 2016)	48 000 osób	75 mln €	1/8 finału
Saint-Etienne	Stade Geoffroy Guichard	styczeń 2015	42 000 osób	75 mln €	1/8 finału
Lens	Stade Bollaert-Delelis	18.07.1933 (ostatnia renowacja w 2015)	38 000 osób	70 mln €	1/8 finału
Tuluza	Stadium de Toulouse	16.01.2016	33 000 osób	35 mln €	1/8 finału

W ramach obszaru pod tytułem Wsparcie kibiców, UEFA współpracując z Międzynarodową Federacją Kibiców (FSE), zamierza powitać, doradzać i wspierać kibiców podczas mistrzostw w najlepszy możliwy sposób.

Infrastruktura stadionowa Francji została przygotowana zgodnie z początkowymi założeniami. Wszelkie kontrole UEFA, które odbyły się przed Euro 2016 we Francji, dowiodły, że organizacja turnieju stanie na najwyższym poziomie. Uważa się, że Francja jest gotowa na przyjazd reprezentacji, które wezmą udział w finałach mistrzostw oraz milionów kibiców. Tego zdania są również obywatele Francji, którzy kilka dni po atakach terrorystycznych w Brukseli wzięli udział w badaniach dotyczących bezpieczeństwa podczas Euro. 79% badanych sprzeciwiło się ewentualnemu odwołaniu mistrzostw, a 72% Francuzów stwierdziło, że francuskie obiekty sportowe są dobrze zabezpieczone.

W XX i XXI w. Republika Francuska doświadczyła i odczuła w granicach swego terytorium, w jak szybkim tempie rozwija się zjawisko terroryzmu. Tak duża eskalacja tego zjawiska zmusiła władze francuskie do wprowadzenia nowych uregulowań dotyczących walki z terroryzmem. Pozwoliły one skuteczniej poszukiwać osób podejrzanych oraz wyciągać wobec nich odpowiednie konsekwencje. Dzięki nowym przepisom utworzono również szereg jednostek i instytucji przeciwdziałających terroryzmowi. Regulacje prawne oraz kompetencje jednostek zmieniały się wprost proporcjonalnie do rozwoju działań terrorystycznych.

Do najważniejszych zmian w przepisach dokonanych w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych należało:

prawo do dokonywania przeszukiwań podejrzanych lokali bez obowiązujących pozwoleń oraz barier czasowych; łagodzenie kary dla osób, które zrezygnują z dokonania zamachu i poinformują o tym organy państwowe (tak zwana instytucja czynnego żalu); zwiększenie kompetencji sądów oraz ich scentralizowanie w sprawach dochodzeń związanych z terroryzmem. Wszystkie zmiany zostały udokumentowane w ustawach.

We francuskiej jurysdykcji terroryzm jest interpretowany jako kombinacja przestępstwa z indywidualnym lub kolektywnym działaniem, którego celem jest zakłócenie porządku publicznego poprzez stosowanie zastraszania lub terror³. W przypadku udowodnienia przez organy, że zatrzymany dokonał czynów związanych z terroryzmem, wymierzona kara zostanie zaostrzona. Co więcej, w Kodeksie Karnym Republiki Francuskiej znajdują się trzy przepisy regulujące prawne zwalczanie terroryzmu: lista zabronionych czynów, których wykrycie i likwidacja uniemożliwi przeprowadzenie ataku terrorystycznego jeszcze w momencie preparacji; wyjątkowe procedury dające możliwość aresztowania podejrzanego na 96 godzin z możliwością przedłużenia do 6 dni, dopuszczenie zatrzymanego do kontaktu z obrońcą dopiero po 72 godzinach, zwiększenie uprawnień w sferze stosowania technik specjalnych podczas nadzoru operacyjnego oraz stosowanie instytucji anonimowego świadka oraz anonimowej osoby prowadzącej sprawę; utworzenie wyspe-

³ R. Polko, *GROM w działaniach przeciwterrorystycznych*, Biblioteka „Bezpieczeństwa Narodowego”, t. 6, Warszawa 2008 r., s. 80.

cializowanych sądów, które rozpatrują wyłącznie przestępstwa o charakterze terrorystycznym⁴.

16 listopada 2015 r. prezydent Francji François Hollande zapowiedział wzmocnienie walki z przestępczością zorganizowaną, terroryzmem i jego finansowaniem oraz poprawę efektywności i gwarancję postępowania karnego. Postanowienia władzy francuskiej zostały zrealizowane w trybie pilnym; w maju 2016 r. uchwalono ustawę zwiększającą uprawnienia służb bezpieczeństwa. Na mocy tej ustawy odpowiednie organy są uprawnione między innymi do kontroli pojazdów, nocnych przeszukiwań podejrzanych lokali mieszkalnych oraz kontroli w bankach finansów obywateli. Ustawa ułatwia także stosowanie różnych form inwigilacji przez służby wywiadowcze.

Od czasu listopadowej serii zamachów w Paryżu do momentu rozpoczęcia Mistrzostw Europy we Francji, w kraju nie odnotowano żadnych konkretnych zagrożeń terrorystycznych. Francja boryka się jednak jeszcze z innymi problemami. Od marca 2016 r. na ulicach Francji licznie przeprowadzane są protesty obywateli. W głównej mierze mają one związek z reformą francuskiego prawa pracy. Do strajków przyłączali się również pracownicy transportu publicznego, elektrowni atomowych, a także kontrolerzy ruchu lotniczego. 14 czerwca zaplanowano strajk generalny, a więc podczas trwania mistrzostw. Protestowali również pracownicy francuskich rafinerii i terminali paliwowych, przez co na wielu stacjach tydzień przed Euro 2016 brakowało paliwa. Francji nie pomagała również pogoda. Parę tygodni przed mistrzostwami ulewne deszcze załamywały terytoria Francji. Na tydzień przed Euro poziom wody w Sekwanie wciąż utrzymywał powyżej normy, a niektóre kursy podmiejskich pociągów RER zostały zawieszane.

W kontekście Mistrzostw Europy problemy, z jakimi boryka się Francja, są niepokojące dla kibiców, którzy przyjadą oglądać turniej. Władze francuskie jednak uspokajają i zapewniają, że rafinerie zaczynają z powrotem funkcjonować, dzięki czemu nie zabraknie paliwa na stacjach, a liczba demonstrantów stale się zmniejsza i nie powinna zakłócić mistrzostw. Wciąż jednak niepokoją powódnie we Francji, które paraliżują ruch we francuskich miastach, w tym również w Paryżu.

Natomiast infrastruktura stadionowa Francji została przygotowana na najwyższym poziomie. Stadiony spełniają wszelkie normy UEFA, zapewniając bezpieczeństwo podczas rozgrywanych meczów. W związku z organizacją Euro 2016, wszystkie jednostki antyterrorystyczne w kraju zostały postawione w stan gotowości. Nigdy wcześniej nie przeprowadzono tak dużej liczby ćwiczeń i symulacji ataków terrorystycznych. Władze francuskie zdecydowały się również zwiększyć liczbę oddziałów jednostek oraz ulepszyć wyposażenie funkcjonariuszy policji i żandarmerii. Wprowadzone dodatkowe metody zabezpieczeń zwiększyły poziom bezpieczeństwa Euro 2016. Jednak mogą one wydłużyć czas wejścia kibiców na obiekty spor-

towe. Może to spowodować większe zgromadzenie się ludzi wokół stadionu (zwłaszcza przy 80-tysięcznym Stade de France). Konieczna jest uważna obserwacja tych terenów przez wszystkie służby ochrony.

Ze względu na przeprowadzone zamachy terrorystyczne na terenie Francji w XX i XXI w., istnieje duże zagrożenie terrorystyczne w trakcie Mistrzostw Europy. Celem pracy magisterskiej był opis zagrożenia terrorystycznego podczas Euro 2016 i podjętych zabezpieczeń przeciw temu zjawisku; cel ten dzięki zebrany materiałom został osiągnięty. Dokonana analiza materiałów źródłowych wykazała, że Francja jest przygotowana na przeprowadzenie Euro 2016 na wysokim poziomie bezpieczeństwa. Na taką ocenę wpłynęły przede wszystkim zwiększone metody zabezpieczeń meczów piłki nożnej na stadionach i w strefach kibica oraz rozmieszczenie dodatkowych patroli policjantów i żandarmów na ulicach, lotniskach, w pociągach i w metrze. Częstsze i dokładniejsze będą również kontrole pojazdów na granicach państwa.

W niniejszej pracy udało się rozwiązać problem badawczy. Wykazano na podstawie analizy danych, że ze względu na duży problem związany z terroryzmem we Francji, Euro 2016 jest zagrożone wystąpieniem zamachów terrorystycznych. Jednak, dzięki wprowadzonym dodatkowym metodom zabezpieczenia tej imprezy, ryzyko przeprowadzenia zamachu terrorystycznego zostało zmniejszone do takiego poziomu, jakie istnieje wśród pozostałych odpowiednio zabezpieczanych imprez sportowych w Europie. W związku z tym w pełni potwierdziła się hipoteza robocza. Wpływ na taką ocenę mają następujące wnioski: władze francuskie dokonały wszelkich starań, aby zapewnić bezpieczeństwo podczas turnieju; metody zabezpieczeń, a także siły i środki są wystarczające do usunięcia potencjalnych zagrożeń; jednostki antyterrorystyczne są odpowiednio przygotowane.

Zastosowane metody badawcze pozwoliły również rozwiązać problemy szczegółowe. Likwidacja francuskiego systemu kolonialnego przyniosła fale migracji do jej kraju z byłych kolonii, a zwłaszcza z Algierii. Imigrantów traktowano jako margines społeczny oraz tanią siłą roboczą. Kłopoty ze znalezieniem przez nich pracy powodowały organizowanie zamieszek i powstawanie gangów i handlarzy narkotyków. Wzrastała liczba Arabów, którzy byli werbowani przez islamskich radykałów, trafiających do francuskich więzień. Wysokie zaangażowanie Francji w rozwiązywanie kryzysu związanego z napływem uchodźców do Europy spowodowało, że w tym kraju, spośród wszystkich państw Unii Europejskiej, zamieszkuje najwięcej wyznawców islamu. Przyczynia się to do większego prowadzenia radykalizacji przez organizacje terrorystyczne, zwłaszcza że mimo upływu lat imigranci we Francji stale nie mają perspektyw, są dyskryminowani i żyją z poczuciem odrzucenia. Natomiast decyzje władz francuskich o dużym udziale wojsk w zwalczaniu terroryzmu na świecie stale motywują terrorystów do planowania ataków na terytorium Francji.

⁴ R. Polko, *GROM w działaniach przeciwterrorystycznych*, Biblioteka „Bezpieczeństwa Narodowego”, tom 6, Warszawa 2008 r., s. 80.

Główną przyczyną zamachów dokonanych we Francji w XX i XXI w. były sprzeczności wobec francuskiej polityki i odwet grup terrorystycznych za obecność wojsk francuskich w ich krajach. Obecnie największe zagrożenie dla Francji stanowi terroryzm napędzany fundamentalizmem religijnym oraz terroryzm separatystyczny. Zrealizowane przez terrorystów zamachy w Paryżu z 13 listopada 2015 r. oraz Brukseli z 22 marca 2016 r. poważnie wpłynęły na zaangażowanie Francji w zapewnienie bezpieczeństwa podczas Euro 2016, usprawniając krajowe i międzynarodowe metody zabezpieczeń piłkarskich Mistrzostw Europy, zwiększając siły i środki oraz organizując symulacje ataków terrorystycznych, w których brały udział francuskie jednostki antyterrorystyczne oraz zespoły ratownicze.

Kończąc rozważania podjęte w niniejszej pracy, należy zwrócić uwagę, co wpływa na tak duży problem Francji związany z terroryzmem. Na jej terytorium występuje zbyt duży poziom działania radykałów islamskich, a panująca bieda wśród imigrantów licznie zamieszkujących francuskie przedmieścia oraz brak dla nich perspektyw popycha ich w ręce islamskich ekstremistów. Decydując się na przyjęcie uchodźców, ich dyskryminacja oraz odbieranie szans w poszukiwaniu pracy nie powinny mieć miejsca. Skuteczniejsze likwidowanie islamskiej radykalizacji oraz zwiększenie rewitalizacji imigrantów może wpłynąć na sukcesywne zmniejszanie się problemu terroryzmu we Francji. Niezwykle interesujące byłoby rozszerzenie badań względem społecznego i etnicznego podziału mieszkańców Francji.

Literatura

- Baszkiewicz J., *Historia Francji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1999 r.
- Bezpieczeństwo Narodowe, nr 36, 2015 r.
- Bielecki J., *Wojna w centrum Paryża*, Rzeczpospolita, 2015 r., nr 267.
- Bielecki T., *Zamach na Europę*, Gazeta Wyborcza, 2015 r., nr 267.
- Chodor J., Chudy K., Dołęga J., Posel-Częścik E., *Zwalczanie terroryzmu w krajach Unii Europejskiej (RFN, Wielka Brytania, Hiszpania, Francja)*, Biuletyn PISM nr 24 (24), 12 września 2001 r.
- Dietl W., Hirschmann K., Tophoven R., *Terroryzm*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- *Encyklopedia terroryzmu*, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2004 r.
- Gracz K., *Przymusowe migracje a perspektywy wielokulturowości w Polsce*, Warszawa 2008.
- Hołyst B., *Terroryzm*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2009.
- Iwiński T., *Współczesny neokolonializm*, Wydawnictwo Ministerstwa Obrony Narodowej, Warszawa 1979.
- Kaliszuk M., *Sport splamiony niewinną krwią*, Przegląd Sportowy, 2015 r., nr 267.
- Kapiszewski J., *USA słabną, bojownicy islamu wzmagają presję*, Dziennik Gazeta Prawna, 2015 r., nr 222.

- Karnas Ł., *Ochrona praw cudzoziemców w francuskim prawie administracyjnym*, Katowice 2014.
- Kosowicz A., Marek A., *Muzułmanie i uchodźcy w polskim społeczeństwie*, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Warszawa 2008.
- Kosta R.A., *Terroryzm jako zagrożenie dla bezpieczeństwa cywilizacji zachodniej w XXI wieku*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Masiul K., *Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej wobec współczesnego zagrożenia terroryzmem*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2014.
- Oleksiewicz I., *Polityka antyterrorystyczna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2013.
- Polko R., *GROM w działaniach przeciwterrorystycznych*, Biblioteka „Bezpieczeństwa Narodowego”, t. 6, Warszawa 2008.
- Sabat M., *Euro 2012 w Polsce. Organizacja turnieju oraz zapobieganie zagrożeniom bezpieczeństwa publicznego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Polska Zbrojna nr 2, 2016.
- *Stadium Rules for UEFA EURO 2016*.
- Wiśniewski R., *Prawno-organizacyjne aspekty walki z terroryzmem na przykładzie Republiki Francuskiej*, [w:] *Zwalczanie terroryzmu*, M. Marszałek, J.T. Limanowski (red.), Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2014.
- UEFA EURO 2016 Press Kit.

Akty prawne, dokumenty prawa lokalnego

- *Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile*, artykuł L111-1, ord. nr 2004-1248 z 24 listopada 2004 r. ze zm. – J.O. „Lois et Décrets”.
- Konstytucja Francuska z 4 października 1958 r. artykuł 53-1, tekst zaktualizowany z 23 lipca 2008 r., LOI constitutionnelle nr 2008-724 z 23 lipca 2008 r. – J.O. „Lois et Décrets”.
- *Konwencja dotycząca statusu uchodźców*, Genewa, 28 lipca 1951 r. (DzU 91.119.515, DzU 91.119.517).
- Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 9 grudnia 1999 r., DzU z 2004 nr 263 poz. 2620.
- Protokół do Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, Nowy Jork, 31 stycznia 1967 r. (DzU 91.119.517).
- UEFA Safety and Security Regulations, 2006 r.

Źródła internetowe

- <http://edition.cnn.com/2016/03/25/middleeast/iraq-violence/>
- <http://ed.frog.org.pl/component/content/article/92-europejskiedoswiadczeniafrancja.html>
- http://elections.countrywatch.com/imgs/vCountry/61_map.gif
- <http://euro2016-france.net/camps-base-euro-2016/>

- <http://forsal.pl/galerie/905405,zdjecie,8,panstwo-islamskie-isis-co-to-mapa-funkcjonowanie-i-dochody-terytorium.html>
- <http://ici.radio-canada.ca/nouvelles/International/2016/06/06/002-ukraine-attaque-terroriste-euro-2016-complot.shtml>
- <http://pl.gatestoneinstitute.org/7329/islamizacja-francji>
- <http://sport.dziennik.pl/artykuly/119660,wlosi-i-turcy-pokonani-euro-we-francji.html>
- http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,11389026,Morderca_zydowskich_dzieci_dzwonil_do_telewizji___Zabilem_.html
- <http://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/historia-terroryzmu-we-francji-od-ubogich-imigrantow-do-wojownikow-dzihadu/f5w6zg>
- <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article-10629098.ab>
- http://www.mhhe.com/socscience/anthropology/imagebank/kottak/chap24/kot37055_2403.jpg
- <http://www.midilibre.fr/2016/06/08/euro-2016-le-gouvernement-lance-l-alerte-attentat-sur-votre-smarphone,1345606.php>
- https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagranicz-na/polityka_bezpieczenstwa/operacje_nato_i_ue/operacje_ue/
- <http://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/historia/1642083,1,terror-oas-francuzi-przeciw-francuzom.read>
- <http://www.polskieradio.pl/43/265/Artykul/1547746,W-Hanowerze-planowano-zamach-na-szeroka-skale-Trzy-bomby-mialy-eksploadowac-na-stadionie>
- <http://www.psz.pl/91-europa/francja-przyjecie-ustawy-antyterrorystycznej>
- <http://www.tvn24.pl/magazyn-tvn24/francja-sie-boi-i-zbroi-na-euro,32,747>
- <http://www.tvn24.pl/raporty/zamachy-w-paryzu,1025>
- <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/zamachy-we-francji-sa-czeste-serie-atakow-sie-powtarzaja,506444.html>
- <http://www.workers.org/articles/2015/01/13/french-imperialisms-brutal-colonial-rule/>
- <http://wyborcza.pl/1,75248,2063355.html>



Małgorzata Kochańska

Akademia Marynarki Wojennej
Wydział Dowodzenia i Operacji Morskich

Finansowanie edukacji w Polsce w latach 2010–2018

Financing education in Poland in 2010-2018

Streszczenie: Źródłem finansowana oświaty jest transfer środków budżetu państwa samorządu terytorialnego w formie subwencji i dotacji. Jest to jednak niewystarczające, stąd szkoły uzupełniają swój budżet z zasobów własnych oraz ze źródeł funduszy Unii Europejskiej, różnych fundacji i źródeł prywatnych. Wysokość subwencji oświatowej ustalana jest na podstawie algorytmu opracowywanego dla konkretnego roku i dzielona między jednostki samorządu terytorialnego (JST) z uwzględnieniem danych demograficznych.

Abstract: The source of the financed education is the transfer of the budget resources of the local government in the form of subsidies and subsidies. However, this is insufficient, thus schools supplement their own budget with own resources and sources of European Union funds, various foundations and private sources. The amount of educational subsidy is determined on the basis of an algorithm developed for a given year and divided between local government units (LGUs) taking into account demographic data.

Słowa kluczowe: finansowanie oświaty/edukacji, budżet państwa, teoria ekonomiczna a oświata, algorytm podziału subwencji oświatowej.

Keywords: financing education, national budget, economic theory and education, algorithm for dividing educational subsidy.

Finansowanie edukacji w teorii ekonomicznej – zarys problematyki

Za początki klasycznej ekonomii uważa się rok 1776, datę wydania pracy Adama Smitha „Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodu”¹. W pracy tej autor

stwierdza, że oświata mogłaby przeciwstawiać się niektórym negatywnym skutkom podziału pracy odczuwanym przez klasę robotniczą. Wiązał z nią szansę na wykształcenie postaw moralnych, a nie tylko wyrabianie umiejętności wytwórczych². Ekonomia klasyczna traktuje oświatę jako czynnik wpływający na propagowanie roztropności wśród społeczeństwa³. Dopuszcza się pomoc państwa szkołom prywatnym, udzielaną w formie dotacji, jednak bez tworzenia bezpłatnych szkół publicznych. W swoich poglądach Smith głosił dwa rozwiązania: pierwsze – kształcenie w celu wychowania dzieci i młodzieży, a drugie – kształcenie bez względu na wiek. Współcześnie nazwalibyśmy to kształceniem ustawicznym, uczeniem się przez całe życie.

Przekonania Adama Smitha oscylują wokół wyróżniania alokacyjnej roli państwa wraz z ograniczaniem jego redystrybucyjnej roli. Taka postawa określana jest w doktrynie liberalnej finansów publicznych jako doktryna neutralności⁴.

Johna Stuarta Milla⁵ ekonomiści uważają za autora zasady równości ofiar finansowych, według której każda jednostka zobowiązana jest do ponoszenia danin finansowych celem ochrony społeczeństwa, w którym funkcjonuje. Wysokość podatków nie powinna być pochodną korzyści, które podatnik otrzymuje z działalności państwa⁶.

² K. Maj-Wiśniowska, *System finansowania oświaty w Polsce. Rozprawa doktorska*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów, Kraków 2014.

³ M. Blaug, *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 227.

⁴ K. Maj-Wiśniowska, op.cit, s. 14.

⁵ J.S. Mill, *Zasady ekonomii politycznej*, Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000.

⁶ M. Kosek-Wojnar, *Zasady podatkowe w teorii i praktyce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012, s. 18.

¹ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodu*, t. 1 i 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

Herbert Spencer⁷ był zwolennikiem darwinizmu społecznego⁸, głosząc, że państwo nie powinno prowadzić aktywnej polityki socjalnej. Kształcenie staje się źródłem niezadowolenia, bowiem rodzi nowe pragnienia (jeszcze) niedostępne dla robotników. Upowszechnianie oświaty to propagowanie przyjemnych złudzeń, nie zaś przykrew prawdy, czynienie tych nadziei żywszymi i bardziej powszechnymi⁹.

Liberalizm społeczny dopuszczał ingerencję państwa w życie jednostki przez zapewnianie jej równych szans. Stąd funkcje socjalne państwa, w szczególności opieka nad najstańszymi, którzy nie sprostają walce z konkurencją¹⁰.

Milton Friedmann¹¹ w swoich pracach głosił, że przyczyną niezadowolającej sytuacji w oświacie jest jej nadmierne przeregulowanie i za daleko idąca ingerencja państwa. Wyjściem z sytuacji ma być ograniczenie władzy i oddanie jej częściowo społeczeństwu. Wiązało się to m.in. z brakiem możliwości dokonywania wyboru rodzaju nauki czy szkoły przez rodziców. Poprzez swoje poglądy Friedmann stał się pierwszym ekonomistą orędującym za przywróceniem zasad konkurencji rynkowej w sektorze edukacji. Jego zdaniem, *bon* oświatowy wykorzystywany zarówno w szkolnictwie prywatnym jak i publicznym daje rodzicom wybór. Model finansowania oświaty przy pomocy bonu zakładał jego jednakową wartość dla wszystkich odbiorców, a jego wartość powinna pokrywać koszty ponoszone w wyniku edukacji w oświacie powszechnej. Dopuszczał możliwość dopłat dokonywanych przez opiekunów ponad ustalony wolumen bonu¹². Friedmann dokonał rozróżnienia edukacji na trzy rodzaje: oświatę powszechną (obowiązkową), szkolenie zawodowe i kształcenie wyższe.

Człowiek posiada swój indywidualny potencjał, który można nazwać jego kapitałem – kapitałem ludzkim¹³.

⁷ H. Spencer, *Jednostka wobec państwa*, Wydawnictwo LIBER, Warszawa 2002.

⁸ Kierunek w socjologii występujący w 2. poł. XIX w. i stanowiący skrajną postać teorii naturalistycznych (naturalizm) i jedną z odmian teorii ewolucjonistycznych (ewolucjonizm); przenosił do badań nad społeczeństwem koncepcję walki o byt i doboru naturalnego Ch.R. Darwina i usiłował za jej pomocą wyjaśnić życie społeczne, jego przemiany i rozwój; według darwinizmu społecznego wszelki rozwój społeczny jest funkcją między- i wewnątrzgrupowej walki o byt, w której zwyciężają silniejsze jednostki i grupy; głównymi przedstawicielami darwinizmu społecznego byli: W. Bagehot, L. Gumplowicz i G. Ratzenhofer, G.N. Novikow, M. Vaccarozahttps://encyklopedia.pwn.pl, stan z 20.06.2018.

⁹ M. Kosek-Wojnar, op.cit. s. 68.

¹⁰ K. Maj-Waśniowska, *System finansowania oświaty w Polsce*, op.cit. s. 20.

¹¹ M. Friedmann, R. Friedmann, *Wolny wybór*, Wydawnictwo Aspekt, Sosnowiec 2006.

¹² P. Bielecki, *Bony edukacyjne. Granice urynkowienia edukacji*. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2005, s. 52.

¹³ Jest to ogół zgromadzonych przez pracowników danej organizacji zasobów wiedzy fachowej, postaw, zdrowia, motywacji, zdolności, doświadczenia i umiejętności, które mają określoną wartość. Dzięki niemu możliwe jest uzyskanie większych dochodów dla pracownika (właściciela kapitału ludzkiego) oraz organizacji, która korzysta z tego kapitału na określonych warunkach. Kapitał ludzki wchodzi w skład kapitału intelektualnego danej organizacji. Często stosuje się te dwa pojęcia zamiennie. Wynika to z tego, że kapitał

W ujęciu ekonomicznym człowiek stanowi kapitał, a więc można szacować jego wartość. Zwolennikami takiego podejścia byli: W. Petty, później m.in.: V. Pareto. Można także traktować człowieka jako zbiór nagromadzonych w nim umiejętności, zdolności, wiedzy, energii i zdrowia, które powstały wskutek poniesienia określonych nakładów na ich wykształcenie. Zwolennicy teorii kapitału ludzkiego w swoich badaniach oceniali wpływ edukacji i szkolnictwa na wzrost gospodarczy. B. Weisbrodt stwierdza, że inwestowanie w edukację rozszerza wiedzę, prowadząc do wzrostu produktywności i dalszego rozwoju medycyny. Z kolei R. Barro rozróżnił w przeprowadzonych przez siebie badaniach aspekt ilościowy edukacji, mierzony liczbą lat pobytu w szkole, od jej jakości, mierzonej wynikami egzaminów porównywalnych w skali międzynarodowej¹⁴.

Powyżej przedstawiono poglądy przedstawicieli ekonomistów w zakresie ich zapatrywania się na oświatę i realizację zadań, poprzez pryzmat różnych koncepcji państwa. Przytoczona klasyczna szkoła ekonomii przeciwstawia się ingerencji państwa w gospodarkę. A. Smith w odniesieniu do szkolnictwa postulował wprowadzenie elementów wyboru i konkurencji. Był przekonany, że aparat finansów publiczny jest mało efektywny dla beneficjentów (poprzez czesne) i filantropów (donacje).

John Stuart Mill i Herbert Spencer negowali interwencjonizm państwowy w oświacie, wskazując na jej kontekst społeczny. Separacja państwa od szkoły nastąpiła w doktrynie ekonomicznej XX w. w myśli konserwatywnej – austriackiej – szkoły ekonomicznej F.A. von Hayeka i Ł. von Misesa¹⁵.

Światowy kryzys gospodarczy zapoczątkowany w latach 70. XX w. skutkowało zwrotem od idei interwencjonizmu państwowego i etatyzmu gospodarczego do teorii neoklasycznej ekonomii liberalnej¹⁶. Prywatyzacja edukacji to prywatne dostarczanie usług, finansowanie i regulacja, podejmowanie decyzji i odpowiedzialność,

ludzki jest traktowany jako najbardziej istotny element kapitału intelektualnego. Za: <https://mfiles.pl>, stan z 20.06.2018.

¹⁴ Szerzej: K. Maj-Waśniowska, op.cit. s. 56–58.

¹⁵ W poglądach przedstawicieli austriackiej szkoły w ekonomii priorytetową rolę odgrywa rola prawno-instytucjonalnych ram funkcjonowania gospodarki. Polityka gospodarcza rządu powinna być przede wszystkim skierowana na respektowanie i ochronę mechanizmu wolnego rynku. To „rządy prawa”, a nie „rządy prawne” umożliwiają odróżnienie działań zgodnych z duchem wolnego rynku od tych, które są z nim sprzeczne. Przedsiębiorstwa państwowe są o tyle niekorzystną formą gospodarowania, o ile powodują powstanie monopolu w gospodarce. Mogłyby wtedy bowiem stać się realnym zagrożeniem dla ich koncepcji „wolności”, jeżeli nazbyt wielką część działalności gospodarczej przesłabły pod bezpośrednią kontrolę państwa. Według nich najgorsze są te przypadki, kiedy to działania władz wiążą się z wszelkiego rodzaju różnicowaniem ludzi. Są to decyzje określające, kto ma być upoważniony do dostarczania dóbr i świadczenia usług, po jakich cenach, czy i w jakich ilościach – innymi słowy, posunięć mających na celu kontrolowanie dostępu do różnych rodzajów działalności gospodarczej i warunków sprzedaży oraz rozmiarów produkcji lub sprzedaży. Za: <https://pl.wikipedia.org>, stan z 20.06.2018.

¹⁶ Por.: M. Szostak, *Odwrot od nadmiernego interwencjonizmu gospodarczego państwa jako zjawisko globalne*, [w:] *Państwo wobec zacofania i rozwoju*, E. Markowska, M. Szostak (red.), Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, 1991 s. 17–53.

którą w praktyce sprowadzić można do stosowania *bonów edukacyjnych* w sferze szkół publicznych i ich liberalizacji, we wprowadzaniu wyboru edukacyjnego, specjalistycznych usług, zwolnień i ulg podatkowych dla rodziców uczących się, w subsydiach i grantach pomocowych dla szkół prywatnych¹⁷.

Dla teorii finansów publicznych oświata powszechna jest dobrem i usługą ogólnie dostępną i świadczoną przez państwo. Wysokość świadczeń przeznaczanych przez państwo na edukację jest atutem politycznym dla rządzących i ich przeciwników. Polityka społeczna powinna dążyć do wyrównywania szans w dostępie do dóbr publicznych przez część społeczeństwa o niższych dochodach, a działalność w tym obszarze postrzegana jest w kategoriach efektywności ekonomicznej.

Leszek Balcerowicz ujmował kwestie oświaty w jej społecznym kontekście. Środowisko edukacyjne to źródło m.in. informacji, wiedzy i objaśnień, w którego skład wchodzi: wyspecjalizowany system edukacyjny, rodzina wraz z relacjami rodzice (opiekunowie) – dzieci wraz z wpływem świata wirtualnego. Zakładając za K. Maj-Waśniowską, że 60% różnic w warunkach edukacji to efekt odmiennych warunków domowych, to strategia edukacyjna powinna być zogniskowana na ograniczaniu skutków tych zagrożeń (rodziny dysfunkcyjne, o niskich dochodach). Polski ekonomista traktuje rodzinę jako mechanizm międzypokoleniowego przekazu wiedzy i aspiracji edukacyjnych¹⁸.

Oświata jako instytucja i działalność edukacyjna rozpatrywana powinna być w oparciu o warunki działania gospodarki, w której jest osadzona.

Oświata a edukacja. Teoria i prawo

Oświata to według J. Szczepańskiego, system instytucji, pewien rodzaj działalności, a także stan świadomości¹⁹. W encyklopedii PWN hasło to posiada następujące wyjaśnienie: *proces upowszechniania wykształcenia i kultury w społeczeństwie; (...) jest często używany na oznaczenie działalności oświatowej rozumianej jako proces wykraczający poza upowszechnianie wykształcenia, obejmujący również rozszerzanie świadomości społecznej, politycznej, narodowej (np. oświata ludowa, oświata etniczna); współcześnie przez system oświatowy rozumie się organizację upowszechniania wykształcenia ogólnego i zawodowego przez system szkolny oraz instytucje wychowania równoległego²⁰.*

Oświata pełni szereg funkcji względem innych działających w społeczeństwie systemów. Można wyróżnić funkcję społeczną oświaty ze względu na jej wychowawczy i kształcący charakter. Treści kształcenia powinny być adekwatne do potrzeb gospodarki, a także uwzględ-

niać historię i kulturę lokalnego środowiska, a przede wszystkim kraju – jest to więc ekonomiczna i kulturalna funkcja oświaty, obok funkcji integracyjnej czy różnicującej poziomy kształcenia²¹. Na jej kształt wpływa również czynnik demograficzny i uwarunkowania ustrojowo-polityczne.

Oświata jest także rozumiana jako system instytucji i taki zapis został wprowadzony do prawa w ustawie z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, w skład której wchodziły przedszkola, szkoły podstawowe i ponadpodstawowe, placówki oświatowo-wychowawcze itd.²². Elementami systemu oświaty są systemy wychowania rodzinnego, szkolnictwa, kształcenia ustawicznego oraz wychowania równoległego.

W literaturze poświęconej teorii szkolnictwa spotkać można stosowane zamiennie z oświatą, system oświaty – pojęcie *edukacji* jako: [łac. *educatio* „wychowanie”, „wykształcenie”] wychowanie, kształcenie; ogół czynności i procesów mających na celu przekazywanie wiedzy, kształtowanie określonych cech i umiejętności²³. Edukacja obejmuje wieloaspektowe działania, procesy dedykowane wychowaniu i kształceniu jednostek czy też grup społecznych, także w kontekście uzyskiwania różnych umiejętności, kompetencji a przede wszystkim gotowości do dalszego samokształcenia: uczenia się przez całe życie. Takie rozumienie edukacji determinuje nie tylko powstawanie i utrzymywanie jednostek edukacyjnych ograniczających wiek ich użytkowników. Polityka państwa wyrażona w prawie oświatowym²⁴ ma umożliwiać efektywność edukacji, osiągać założone cele zgodne z jej rzeczywistymi potrzebami. Tak więc, system edukacji będzie tworzony przez instytucje powołane do kształcenia, wychowania i opieki, polityki edukacyjnej, administrowania poziomami nauczania i służbami pomocniczymi (np.: pomoc psychologiczna, opieka społeczna czy zdrowotna).

W literaturze oraz powszechnie używa się obu terminów *oświata* i *edukacja* zamiennie.

Finansowanie systemu edukacji (oświaty)

Transformacja ustrojowa 1989 r. pozwoliła na powstanie obok publicznych (państwowych) instytucji kształcenia i opiekuńczo-wychowawczych sektora prywatnego, tzw. niepublicznego, który zgodnie z zapisami ustawy o systemie oświaty ma obowiązek funkcjonować w jej ramach. Podział ten niesie ze sobą różne możliwości finansowania działalności instytucji wchodzących w system edukacji.

Dziesięć lat później, w 1999 r., wprowadzono reformę administracyjną kraju, która wprowadziła 3-stopniową strukturę podziału terytorialnego. Była to jedna z czte-

¹⁷ P. Bielecki, *Bony edukacyjne. Granice urynkwienia edukacji*. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza 2005, s. 8.

¹⁸ K. Maj-Waśniowska, op.cit. s. 80.

¹⁹ J. Szczepański, *Refleksje nad oświatą*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1974, s. 7.

²⁰ <https://encyklopedia.pwn.pl, stan z 21.06.2018>.

²¹ Więcej: K. Maj-Waśniowska, *System finansowania oświaty w Polsce*, s. 85–87.

²² Art. 2, Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, DzU z 1991 nr 95, poz. 425.

²³ <https://encyklopedia.pwn.pl, ibidem>.

²⁴ DzU z 2017 poz. 59, Ustawa z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe.

rech reform, które zmieniały dotychczasową rzeczywistość Polski (reforma oświatowa, emerytalna i służby zdrowia). Konstytucyjna zasada decentralizacji władzy publicznej wyrażona w art. 15²⁵ wymusza model zarządzania przestrzenią publiczną.

Prawa i obowiązki samorządu terytorialnego zostały oparte na zasadzie jego prawa do samodzielności. JST wykonują zadania publiczne w określony sposób założony przez prawodawcę w odpowiednich aktach prawnych. Nie oznacza to jednak władzy absolutnej samorządowców na swoim terenie. Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy zasadniczej ustawodawca nabywa uprawnienia do ingerowania w sferę tej samodzielności, jednak pod określonymi rygorami. Pierwsze kryterium mówi, że nakładanie na JST obowiązku może nastąpić tylko w drodze ustawy. Po drugie: ograniczenia samodzielności powinny być uzasadnione w konstytucyjnych określonych celach i chronionych wartościach, którym ustawodawca dał pierwszeństwo przed zasadą samodzielności²⁶.

Institucje wchodzące w skład systemu oświaty (edukacji) na poziomie regionalnym wykorzystują środki z budżetu państwa, budżetów samorządów terytorialnych (JST) oraz źródeł pozabudżetowych, w tym Unii Europejskiej.

Organy stanowiące (rady) samorządów autonomicznie uchwalają wydatki na swoje zadania własne. Dotacje celowe podlegają rozliczeniu z podmiotem, który je udzielił. Jednak charakter dochodów (subwencje, dochody własne) nie są środkami adresowanymi. Zastosowany podział na dochody własne, subwencje i dotacje ma znaczenie identyfikujące pochodzenie i wpływ do budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

W tabeli nr 1 zebrano wydatki na oświatę i wychowanie ponoszone przez państwo w latach 2010–2018. Zakłada się, że w państwach UE udział procentowy na ten obszar działalności państwa powinien wynosić 5%. W Polsce oscyluje on od 3,7% do 4%.

Część oświatowa subwencji jest wyodrębniana z subwencji ogólnej i dzielona pomiędzy gminy, powiaty i województwa²⁷. Minister edukacji narodowej odlicza stosowną rezerwę budżetową, dzieli część oświatową subwencji ogólnej pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego, uwzględniając zakres realizowanych przez te jednostki zadań oświatowych.

Rok	Wydatki/PKB		Środki z budżetów jednostek samorządu terytorialnego na oświatę i wychowanie (łącznie ze środkami otrzymanymi z budżetu państwa)	Część oświatowa subwencji ogólnej
	w mld zł	%		
2010	56,0	4	35,0	54,6
2011	57,3	3,9		36,9
2012	61,7	3,9	38,7	60,1
2013	62,0	4	61,1	39,5
2014	64,5	3,7	62,6	39,5
2015	66,0	3,7	64,3	40,4
2016	67,6	3,7	66,0	41,5
2018 (plan)	45,1			41,1

Tabela 1. Publiczne wydatki w latach 2010 i 2018 na oświatę i wychowanie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2010/2011, 2011/2012, 2012/2013, 2013/2014, 2014/2015, 2016/2017.

O przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący JST. Organ ten nie redystrybuuje co do zasady tych środków, ale posiada kompetencję podmiotową (sprawczą i inicjatywną). Kwotę na część subwencji ogólnej określa ustawa budżetowa. Część subwencji oświatowej ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych²⁸. Kwotę tę tworzy się nie poprzez sumowanie wydanych i planowanych wydatków na zadania oświatowe w poszczególnych JST. Kwoty te, co do zasady, podlegają bezwzględnemu procesowi negocjacji między ministrem edukacji narodowej a ministrem właściwym do spraw finansów.

Podstawą finansowania zadań oświatowych w JST jest budżet samorządu na dany rok. Budżet skonstruowany jest na podstawie zbilansowania wszystkich dochodów i wszystkich wydatków.

Subwencja oświatowa jest największym kwotowo dochodem dla jednostek samorządu terytorialnego. Przyznawana subwencja jest jednak w rzeczywistości niewystarczająca i nie pokrywa wszystkich wydatków związanych z utrzymaniem placówek oświatowych i opiekuńczo-wychowawczych. JST przeznaczają na ten cel inne dochody.

Ustawa z 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświata, art. 5a: Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego finansowane są na zasadach określonych w odrębnych ustawach (...). Środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, o których mowa w ust. 2, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placó-

²⁵ Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., 1. Ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. 2. Zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa.

²⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 1997 r., sygnatura K13/97, z 3 listopada 1998 r., sygnatura K12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98.

²⁷ Art. 28 ust. 6 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

²⁸ Art. 19, ibidem.

wiek zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁹. Dochody jednostek samorządu terytorialnego (JST) są zgodnie z art. 167 Konstytucji RP: 1. Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. 2. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. 3. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie³⁰.

Planowanie budżetu w oświacie to jeden z głównych i najważniejszych procesów z obszaru zarządzania w JST, na który składa się monitoring i analiza informacji mających wpływ na funkcjonowanie systemu w jednostce administracyjnej, planowanie organizacji pracy placówek oświatowych i opiekuńczo-wychowawczych, a także zabezpieczenie środków finansowych służących ich funkcjonowaniu.

Jak twierdzą M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas planowanie budżetu jednostki oświatowej przebiega na trzech poziomach: I planowanie organizacji, II planowanie finansów i III realizacja budżetu³¹. Są one obciążone zaskońciami z poprzedniego modelu finansowania oraz sytuacją ekonomiczną samorządu (wraz z jego zadłużeniem), posiadaniem określonej strategii oświatowej (uwzględniającej demografię, rodzaj dominującej gospodarki itd.), a także sposobem funkcjonowania poszczególnych uczestników tego procesu.

Dziedzictwem po poprzednim systemie budżetowania jest: opieranie się na zrealizowanym budżecie (wydatkach), nieuwzględnianie w nowych planach budżetowych stopnia realizacji celów do postawionych zadań, mylne opieranie się na założeniach do budżetu państwa – prognozowanych dochodach na dany rok, brak elastyczności w realizacji zadań według klasyfikacji budżetowej czy też tendencja do tworzenia rezerw niewynikających z autentycznej potrzeby.

Część oświatowa subwencji ogólnej jest ustalana na finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, o których mowa w ustawie z 7 września 1991 r. o systemie oświaty³², z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów oraz zadań związanych z prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi oraz zadań związanych z prowadzeniem innych form wychowania przedszkolnego.

Wielkość części oświatowej subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala corocznie ustawa budżetowa. Przepisy gwarantują minimalną wysokość tej kwoty. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy

o dochodach jednostek samorządu terytorialnego kwotę przeznaczoną na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego ustala się w wysokości łącznej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej w roku bazowym, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych.

Kwota części oświatowej subwencji ogólnej jest rozdzielana pomiędzy poszczególne jednostki samorządu terytorialnego na podstawie algorytmu, określanego corocznie w rozporządzeniu ministra edukacji narodowej w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego³³.

	Rok	Kwota w tys. zł
Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego	2018	43 075 129
	2017	41 909 536
	2016	41 496 952
	2015	40 376 952
	2014	39 499 597
	2013	39 509 195
	2012	38 711 095
	2011	36 924 829
	2010	35 009 865

Tabela 2. Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bip.men.gov.pl

Z dniem 1 stycznia 2018 r. dokonano zmiany w systemie subwencji oświatowej, w tym dniu weszła w życie Ustawa z 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych (DzU poz. 2203) obowiązująca od 1 stycznia 2018 r. Ustawa określa zasady finansowania zadań oświatowych. Art. 3. 1. *Zadania oświatowe jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kształcenia, wychowania i opieki (...) są finansowane na zasadach określonych w niniejszej ustawie oraz w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*³⁴. 2. *Środki niezbędne do realizacji zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 11 ust. 2–4 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, zwanej dalej „ustawą – Prawo oświatowe”, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie placówek wychowania przedszkolnego, szkół i placówek, są zagwarantowane w dochodach jednostek samorządu terytorialnego.*

Rokrocznie minister edukacji narodowej na podstawie zgłaszanych wniosków przez JST weryfikuje plany wydatków na finansowanie edukacji i tak 23 kwietnia 2018 r. wydał Kryteria podziału 0,4% rezerwy części

²⁹ DzU z 1998 r., nr 117, poz. 759.

³⁰ DzU 1997.78.483 – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.

³¹ M. Herbst, J. Herczyński, A. Levitas, *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009), s. 17.

³² DzU z 2004 r., nr 256, poz. 2572 z późn. zm.

³³ M. Korolewska, Część oświatowa subwencji ogólnej, [w:] *leksykon budżetowy*, <http://sejm.gov.pl>, stan z 22.06.2018).

³⁴ DzU z 2003 nr 203 poz. 1966, Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tj. DzU z 2017 r., poz. 1453, 2203, 2260, z 2018 r., poz. 317.

oświatowej subwencji ogólnej na rok 2018³⁵ przeznaczone na:

1. Dofinansowanie z tytułu wzrostu zadań szkolnych i pozaszkolnych, polegającego na wzroście liczby uczniów przeliczeniowych w stosunku do danych przyjętych do naliczenia algorytmem części oświatowej subwencji ogólnej na 2018 r.
2. Pomoc jednostkom samorządu terytorialnego w usuwaniu skutków zdarzeń losowych w budynkach szkół (placówek) publicznych prowadzonych (dotowanych) przez jednostki samorządu terytorialnego – z wyłączeniem przedszkoli ogólnodostępnych oraz innych form wychowania przedszkolnego.
3. Dofinansowanie kosztów związanych z wypłatą odpraw dla zwalnianych nauczycieli w szkołach i placówkach oświatowych w trybie art. 20 ustawy z 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela albo przechodzących na emeryturę na podstawie art. 88 ustawy – Karta Nauczyciela w związku z art. 225 ustawy z 14 grudnia 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę – Prawo Oświatowe lub z art. 20 ww. ustawy Karta Nauczyciela.
4. Dofinansowanie przekształcania gimnazjów w szkoły podstawowe.
5. Dofinansowanie doposażenia szkół i placówek w zakresie pomieszczeń do nauki w nowo wybudowanych budynkach, nowych pomieszczeń do nauki pozyskanych w wyniku adaptacji oraz pomieszczeń dla szkół rozpoczynających kształcenie w nowych zawodach.
6. Dofinansowanie wyposażenia w pomoce dydaktyczne niezbędne do realizacji podstawy programowej z przedmiotów przyrodniczych w szkołach podstawowych.
7. Korekta części oświatowej subwencji ogólnej z tytułu błędów statystycznych.
8. Inne zadania o jednorazowym charakterze nieuwzględnione w części oświatowej subwencji ogólnej na rok 2018.

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z 15 grudnia 2017 r. w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w roku 2018 r.³⁶ uwzględniła w kwocie subwencji podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli o 5% od 1 kwietnia 2018 r. (oraz dodatkowe zwiększenie kwoty bazowej dla nauczycieli, tj. o 0,35 pp. ponad poziom 5% podwyżki w związku z planowaną likwidacją dodatku mieszkaniowego). W algorytmie podziału części oświatowej subwencji ogólnej uwzględniono również zmiany służące poprawie jakości kształcenia szkół dla dorosłych (dot. liceów ogólnokształcących i szkół policealnych) poprzez wprowadzenie nowego sposobu finansowania tych szkół – wprowadzenie subwencji w części za uczestnictwo w zajęciach, a w części za zdany egzamin. Wprowadzono

zróżnicowanie wag algorytmu ze względu na kosztowność kształcenia w zawodach, tj. wyodrębniono 4 nowe wagi ze zróżnicowaniem ze względu na koszt kształcenia w zawodach w szkołach prowadzących kształcenie zawodowe (z wyłączeniem szkół policealnych)³⁷, i tak:

- waga obejmująca uczniów nauczanych indywidualnie nieposiadających orzeczenia o potrzebie kształcenia specjalnego,
- zmiana finansowania kształcenia w dwóch zawodach w szkołach policealnych (technik administracji i BHP),
- urealnienie kwot subwencji naliczanej na uczniów i słuchaczy szkół policealnych i liceów ogólnokształcących,
- podwyższenie wagi dla małych szkół podstawowych oraz zmiana definicji małej szkoły, aby mogła obejmować 7 i 8 klasy,
- dostosowanie wag do zmian wynikających z rozporządzenia zmieniającego warunki organizacyjne nauki języka mniejszości oraz języka regionalnego,
- urealnienie kwot subwencji naliczanej na uczniów szkół artystycznych, (uzupełniających szkół muzycznych I i II stopnia).

Konkluzja

System oświatowy czy też edukacyjny w Polsce finansowany jest z różnych źródeł, w tym z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego i ze źródeł pozabudżetowych, w tym środków Unii Europejskiej i prywatnych. Jednak podstawowym źródłem finansowania szkolnictwa pozostaje budżet państwa, z którego pochodzą subwencje i dotacje transferowane do budżetów samorządów terytorialnych. Wydatki publiczne na oświatę (patrz. tab. 1) kształtują się na poziomie od 3,7% do 4,0% PKB państwa. Z ogólnej subwencji oświatowej około 62% otrzymują gminy.

Jednak przyjęty w Polsce system finansowania oświaty cechuje się wysoką złożonością (patrz zamieszczony Algorytm podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego na rok 2017, który dla każdego roku ustalany jest oddzielnie). Powoduje to zawężenie w wyliczeniu subwencji oświatowej, którą państwo powinno przetransferować na sfinansowanie zadań oświatowych. Zauważyć należy wzrost dotacji celowych pochodzących z programów wsparcia Unii Europejskiej. Niemniej nie zaspokajają one wszystkich potrzeb oświatowych w JST. Wywiązywanie się z zadań oświatowych nałożonych na samorządy stanowi główne źródło ich problemów finansowych, co odbija się niedoinwestowaniem innych zadań lub nadmiernym zadłużeniem.

Czy zatem państwo gwarantuje samorządom wystarczające środki na edukację? Pytanie zostaje otwarte, bowiem należałoby odnieść się do całości dochodów

³⁵ DWST-WSST.356.2824.2018.MN, <https://men.gov.pl>, stan z 21.06.2018.

³⁶ DzU z 2017, poz. 2395.

³⁷ Za: <https://men.gov.pl/strony/podzial-czesci-oswiatowej-subwencji-ogolnej-w-2018-roku.html>

uzyskiwanych przez samorządy, jak i do wszelkich realizowanych przez nie zadań. Brak celowego charakteru subwencji oświatowej powoduje również, że w praktyce nie można zarzucić, że kwota otrzymywanej subwencji jest zbyt niska w stosunku do zadań oświatowych finansowanych na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego³⁸.

Bibliografia:

- Adamowicz M., Kmiecński M., *Finansowanie oświaty w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce*, Rozprawy Społeczne, 11 (1), s. 68–78.
- Bielecki P., *Bony edukacyjne. Granice urynkowienia edukacji*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza 2005.
- Blaug M., *Teoria ekonomii, Ujęcie retrospektywne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 227.
- Friedmann M., Friedmann R., *Wolny wybór*, Wydawnictwo Aspekt, Sosnowiec 2006.
- Herbst M., Herczyński J., Levitas A., *Finansowanie oświaty w Polsce – diagnoza, dylematy, możliwości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997.78.483.
- Korolewska M., *Część oświatowa subwencji ogólnej*, [w:] *leksykon budżetowy* <http://sejm.gov.pl>, stan z 22.06.2018].
- Kosek-Wojna M., *Zasady podatkowe w teorii i praktyce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012.
- Maj-Wiśniowska K., *System finansowania oświaty w Polsce. Rozprawa doktorska*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów, Kraków 2014.
- Mill J.S., *Zasady ekonomii politycznej*, Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000.

- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodu*, tom 1 i 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Spencer H., *Jednostka wobec państwa*, Wydawnictwo LIBER, Warszawa 2002.
- Szczepański J., *Refleksje nad oświatą*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1974.
- Szostak M., *Odwrót od nadmiernego interwencjonizmu gospodarczego państwa jako zjawisko globalne*, [w:] *Państwo wobec zacoferania i rozwoju*, E. Markowska, M. Szostak (red.) Szkoła Główna Handlowa, Warszawa, 1991.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 września 2006 r., sygn. akt K 27/05.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 grudnia 1997 r. sygnatura K13/97, z 3 listopada 1998 r. sygnatura K12/98, OTK ZU nr 6/1998, poz. 98.

Akty prawne:

- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tj. DzU z 2017 r. poz. 1453, 2203, 2260, z 2018 r. poz. 317.
- Ustawa z 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, DzU z 2017 poz. 59.
- Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty, DzU z 1991, nr 95 poz. 425.
- DzU z 2004 r., nr 256 poz. 2572 z późn. zm.
- DzU z 2017 poz. 2395.
- DzU z 1998 r., nr 117 poz. 759
- Źródła internetowe:
- <https://encyklopedia.pwn.pl>
- <https://men.gov.pl>

³⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 18 września 2006 r., sygn. akt K 27/05.





Marika Sokół

Wydział Dowodzenia i Operacji Morskich
Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni

Ukraina jako element rozgrywki geopolitycznej w kontekście konfliktu rosyjsko-ukraińskiego

Ukraine as part of the geopolitical game in the context of the Russian-Ukrainian conflict

Streszczenie: Kryzys ukraiński jest przejawem rywalizacji geopolitycznej między Zachodem a Rosją o wpływy na Ukrainie. Artykuł przedstawia historyczne uwarunkowania konfliktu, służące podkreśleniu podziału społeczeństwa ukraińskiego między opcję prozachodnią a prorosyjską oraz motywy zaangażowanych stron. Rywalizacja między Zachodem a Federacją Rosyjską toczy się na różnych płaszczyznach: militarno-strategicznej, ekonomicznej oraz o strefę wpływów. Przedmiotem rozważań jest konflikt rosyjsko-ukraiński jako konflikt wewnętrzny i międzynarodowy.

Abstract: The Ukrainian crisis is a manifestation of geopolitical rivalry between the West and Russia for influence in Ukraine. The article presents the historical conditions of the conflict, to emphasize the division of Ukrainian society between the pro-Western and pro-Russian options and the motives of the parties involved. The rivalry between the West and the Russian Federation takes place on different levels: a sphere of influence, military-strategic and economic. The subject of discussion is the Russian-Ukrainian conflict as an internal and international conflict.

Słowa kluczowe: geopolityka, konflikt rosyjsko-ukraiński, Federacja Rosyjska, Unia Europejska.

Key words: geopolitics, the Ukrainian-Russian conflict, Russian Federation, European Union.

Wprowadzenie

Na przestrzeni ostatnich lat jesteśmy świadkami jednego z największych wyzwań w sferze bezpieczeństwa od czasu zakończenia zimnej wojny. Konflikt na Ukrainie pochłonął dziesiątki tysięcy ofiar i może doprowadzić do zniszczenia wszystkiego, co z wysiłkiem osiągnięto w ciągu ostatnich 30 lat w ramach budowy struktur bezpieczeństwa kooperatywnego.

W artykule przedstawiono specyfikę zaangażowania podmiotów międzynarodowych w konflikt na Ukrainie. Teza autorki zawiera się w stwierdzeniu, że atrakcyjność tego państwa w zasadniczej mierze wynikała z jego położenia geopolitycznego oraz pozycji jako kraju buforowego między Wschodem a Zachodem. Ponadto omówiono historyczne podłoże konfliktu wynikające z głęboko zakorzenionych podziałów w państwie, a wewnętrzna geopolityka stanowi odzwierciedlenie motywacji stron rywalizacji w tym regionie.

W związku z tym, że niniejsze rozważania stanowią złożoną strukturalnie całość, w pracy wykorzystano wiele metod właściwych dla nauk społecznych – metody porównawcza, studium przypadku, analiza historyczna, analiza treści, jak również analiza i krytyka piśmiennictwa oraz źródeł internetowych. Krytyczna analiza przedstawionego tam materiału pozwoliła wyodrębnić część wartościową pod względem merytorycznym dla niniejszego opracowania. Uzyskane w wyniku analizy i krytyki piśmiennictwa informacje pozwoliły na przygotowanie niniejszego opracowania.

Historyczne uwarunkowania konfliktu rosyjsko-ukraińskiego

Na temat genezy działań podjętych przez Federację Rosyjską i samego przebiegu konfliktu powstało wiele opracowań i publikacji. Większość analityków skupia się na działaniach zbrojnych podjętych w 2014 r. Jest to wybiórcza analiza, bowiem konflikty czy wojny nie wybuchają z dnia na dzień. Działania zbrojne są konsekwencją długoterminowych celów oraz działań. Aby uzyskać pełny obraz konfliktu, należy przeanalizować wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania sprzyjające jego rozwojowi na przestrzeni kilkunastu lub kilkudziesięciu lat (a w niektórych przypadkach w szerszym aspekcie historycznym).

Genezy konfliktu rosyjsko-ukraińskiego należy szukać w historii. Pierwotnie terytorium Ukrainy przedstawiało „historyczny krajobraz” pomiędzy polskim, rosyjskim i osmańskim imperium¹. W toku swoich dziejów obszar dzisiejszej Ukrainy był miejscem zamieszkiwanym przez różnorodne etnosy i grupy etniczne. Był widownią przemieszceń i migracji ludności, przemieszczania się różnych kultur. Jako teren wieloetniczny przez lata Ukraina była zaprzeczeniem integralnego imperium.

Problemem związanym z kształtującą się tożsamością ukraińską był fakt, że w toku procesów historycznych na ziemiach ukraińskich nie wykształcił się samodzielny organizm państwowy o określonych granicach wyznaczających historyczne terytorium Ukrainy. Przez stulecia w ukraińską historię wpisany był brak własnych struktur państwowych i uzależnienie od sąsiadów. Ziemię obecnej Ukrainy na przestrzeni dziejów znajdowały się pod kontrolą różnych organizmów politycznych czy też, inaczej mówiąc, były częściami kilku państw: Rusi Kijowskiej, Wielkiego Księstwa Litewskiego, Litwy, Rzeczypospolitej, a później odrodzonej Rzeczypospolitej Polskiej, Rosji carskiej i Związku Radzieckiego, a także Austro-Węgier i Cesarstwa Tureckiego. Od połowy XVII w., aż do 1991 r., poza krótkim okresem niepodległości w latach 1917–1920, stanowiła w większości część organizmu politycznego rządzonego przez Moskwę. Z powodów historyczno-kulturowych najsilniejsze więzi ekonomiczne, komunikacyjne i gospodarcze łączyły Ukrainę z Rosją.

Ukraińska państwowość po rozpadzie ZSRR

Granice wewnętrzne ZSRR były kształtowane bez uwzględniania rzeczywistych granic etniczno-kulturowych oraz tradycji historycznych. Rozpad tego państwa odbywał się na podstawie ukształtowanych podziałów, z pominięciem odmienności etnicznych, językowych, kulturowych czy religijnych. Obszary, które współcześnie wchodziły w skład państwa ukraińskiego, uważane są za kolebkę państwowości rosyjskiej (Ruś Kijowska); wiele obszarów obecnej Ukrainy przez wiele lat było integralną częścią państwa rosyjskiego i historycznie rzecz biorąc, nie mają żadnych związków z Ukrainą, zostały do niej przyłączone w wyniku specyficznej polityki wewnętrznej Związku Radzieckiego; dużą część ludności Ukrainy

¹ B. Panek, *Polityka Federacji Rosyjskiej w regionie Europy, Azji i Pacyfiku*, Warszawa 2015, s. 9.

stanowią etniczni Rosjanie, od wieków zamieszkujący te terytoria. Wschodnie obszary Ukrainy, a zwłaszcza tereny nadczarnomorskie, zostały zaludnione podczas akcji osiedleńczej prowadzonej przez Katarzynę II.

Na Ukrainie w latach dziewięćdziesiątych nie udało się stworzyć zintegrowanego organizmu społeczno-politycznego. Podziały między różnymi grupami uwiadczyły się m.in. w postawach i zachowaniach politycznych. Prowadzone od 1992 r. na Ukrainie badania opinii publicznej regularnie ukazywały we wschodnich regionach kraju prorosyjską orientację, nacisk na integrację w ramach WNP, przyłączenie się do sojuszu białorusko-rosyjskiego i pełną partycypację w eurazjatyckiej przestrzeni gospodarczej konstruowanej przez Rosję, podczas gdy ludność zachodniej Ukrainy, jako spójna grupa nacisku, nigdy nie akceptowała takich poglądów². Różnice pomiędzy regionami południowo-wschodnimi, a zachodnio-centralnymi były widoczne podczas każdego wyborów parlamentarnych i prezydenckich.

Następowała stopniowa alienacja elit politycznych i ich izolacja od reszty społeczeństwa. Zdominowanie polityki państwa przez ekonomicznych oligarchów i regionalnych biznesmenów implikowało zawłaszczeniem struktur państwa przez biznesowo-polityczne sojusze. Z kolei elity polityczne prowadziły własną rozgrywkę, balansującą pomiędzy Wschodem i Zachodem i podkreślały, że Ukraina musi prowadzić wielowektorową politykę.

Rosnąca przepaść pomiędzy społeczeństwem a rządzącą elitą potęgowała konflikt wewnętrzny między państwem a obywatelami. Pierwszym świadectwem załamania się wewnątrzukraińskiego porządku była tzw. pomarańczowa rewolucja, a kumulacją napięć – Euromajdan.

W sytuacji rozkładu struktur państwa i załamania się dotychczasowego systemu politycznego na Ukrainę wkroczyli zewnętrzni aktorzy ze swoimi partykularnymi interesami i rozpoczęła się geopolityczna rywalizacja.

Ukraina jako przedmiot rywalizacji między Zachodem a Rosją

Obserwacja wydarzeń na Ukrainie zrodziła pytania o motywacje podmiotów międzynarodowych zaangażowanych w konflikt. Odpowiedzi udzielił Z. Brzeziński, twierdząc, że pozycja Ukrainy *nie wynika z potęgi czy ambicji, lecz raczej z ważnego położenia geograficznego i skutków jej potencjalnej niestabilności dla zachowań graczy geostrategicznych. [...] Bez Ukrainy Rosja przestaje być imperium euroazjatyckim [...], jeżeli jednak Moskwa ponownie zdobędzie władzę nad Ukrainą, wraz z 52 milionami obywateli, ogromnymi bogactwami naturalnymi i dostępem do Morza Czarnego, automatycznie odzyska możliwość stania się potężnym imperium, spinającym Europę i Azję*³.

² T. Kuzio, *Neither East nor West. Ukraine's security politics policy under Kuchma*, Problem of Post-Communism, 2005, 52(5), s. 60.

³ Z. Brzeziński, *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, Warszawa 1998, s. 56.

Z kolei doradca prezydenta Cartera usytuował Ukrainę jako jedną z pięciu – obok Azerbejdżanu, Korei Południowej, Turcji i Iranu – „osi geopolitycznych”, na której toczy się gra o panowanie nad światem⁴. Zatem o pozycji Ukrainy decyduje nie jej potencjał powierzchniowy czy ekonomiczny, ale specyficzne usytuowanie geograficzne, którego implikacją jest geopolityczne znaczenie tego państwa jako zwornika między Wschodem i Zachodem.

Wbrew przekazom i opiniom, konflikt na Ukrainie nie jest konfliktem militarnym między Federacją Rosyjską a Ukrainą, która w obliczu owego nie miałaby szans. Nie jest to również rywalizacja między Rosją a NATO, bowiem Ukraina nie przynależy do Sojuszu Północnoatlantyckiego. Zatem konflikt ukraiński należy traktować jako przejaw rywalizacji geopolitycznej między Zachodem a Rosją.

Motywy stron

Motywy Rosji

*To nie Rosja znajduje się między Wschodem i Zachodem. To Wschód i Zachód znajdują się na lewo i prawo od Rosji*⁵ – słowa Władimira Putina wypowiedziane na konferencji Ogólnorosyjskiego Frontu Narodowego 5 grudnia 2013 r. oddają główne założenia polityki zagranicznej prowadzonej przez Federację Rosyjską. Wydarzenia związane z Ukrainą i Syrią pokazały, że państwo rosyjskie zgłasza aspiracje wielkomocarstwowe, poparte argumentami siły, a braki w wiedzy historycznej drugiej strony rywalizacji doprowadziły do rozwoju niekorzystnych scenariuszy.

W rosyjskim myśleniu Ukraina jest traktowana jako część Rosji, tzw. Ruś Mała. Ukraina, w większości zamieszkała przez ludność rosyjskojęzyczną oraz powiązana historycznie i kulturowo, stanowi dla Rosji państwo tzw. bliskiej zagranicy. Dlatego podejmowane przez Zachód próby związania Ukrainy z Unią Europejską są postrzegane jako chęć osłabienia Federacji Rosyjskiej i poszerzenia strefy wpływów Zachodu. Rosja nie tyle obawia się ustanowienia strefy wolnego handlu między UE a Ukrainą, ale nie godzi się na geopolityczne związanie Ukrainy z Zachodem. Nie sposób nie wspomnieć o znaczeniu wybrzeża czarnomorskiego dla samodzielnego istnienia Rosji. Rosyjskie elity polityczne z prezydentem Władimirem Putinem nie mogły sobie pozwolić na utratę Krymu. Dlatego też, gdy 22 lutego 2014 r. władzę przejęły w Kijowie antyrosyjskie nacjonalistyczne siły prozachodnie, Moskwa przystąpiła do działania. Rosja, powołując się na przeciwstawienie się „ekspansji” Zachodu, postanowiła zachować swoje wpływy na Ukrainie i dokonać korekty podziału ZSRR z 1991 r., poprzez „zbieranie” ziem rosyjskich” i ochronę mniejszości rosyjskiej rozsianej w innych krajach poradzieckich, w tym na Ukrainie, gdzie mieszka 8,3 mln Rosjan⁶. Prezydent Władimir Putin po podpisaniu

umowy o włączeniu Półwyspu Krymskiego w skład Federacji Rosyjskiej uzasadnił to dwoma argumentami: pierwszy to – realizacja prawa mieszkańców tego terytorium do samostanowienia, a drugi – zapobieżenie przejęciu bazy w Sewastopolu przez NATO, które już kiedyś zapowiedziało rozszerzenie się o Ukrainę. Zapewnił przy tej okazji, że Rosja nie planuje dalszego rozbioru Ukrainy, a stosunki „z bratnim narodem ukraińskim” zawsze będą miały dla Rosji kluczowe znaczenie⁷.

Motywy Zachodu

Zainteresowanie Zachodu (Unia Europejska, Stany Zjednoczone) rozwojem sytuacji na Ukrainie, jak już wspomniano, wynikało ze znaczącej roli tego państwa jako buforu oddzielającego od Federacji Rosyjskiej. Od momentu rozpadu ZSRR Ukraina stanowiła oś zainteresowania unijnej polityki zagranicznej. Przejawem tego było m.in. podpisanie 14 czerwca 1994 r. porozumienia o partnerstwie i współpracy zakładającego umacnianie wzajemnych więzi oraz wspieranie Ukrainy w tworzeniu i rozwoju instytucji demokratycznych. Bezpośrednią przyczyną wybuchu kryzysu ukraińskiego była polityka wschodnia Unii Europejskiej, która postanowiła podpisać nową umowę stowarzyszeniową z Ukrainą.

Stany Zjednoczone w swojej publicznie ogłoszonej w maju 2010 r. doktrynie – Strategia bezpieczeństwa narodowego – nie odnoszą się do obszaru WNP ani Ukrainy. A więc motywy tak aktywnego zaangażowania się Waszyngtonu w „rewolucję” na Ukrainie leżą w ogólnym rozumieniu podstawowych interesów narodowych USA. Za takiej strategii Baracka Obamy przyjmuje umacnianie: bezpieczeństwa, dobrobytu, wartości demokratycznych i ładu międzynarodowego⁸. Z kolei George W. Bush dążył do włączenia Ukrainy w strukturę NATO i zmiany konstelacji geopolitycznej w Euroazji poprzez „przesunięcie” Zachodu dalej na wschód. Barack Obama pierwotnie odszedł od tej polityki, dążąc do normalizacji stosunków z Federacją Rosyjską w zakresie kontroli zbrojeń nuklearnych. Ostatecznie zmienił kurs obranej polityki pod naciskiem Republikanów i Demokratów.

Unia Europejska zaangażowała się w kryzys na Ukrainie jako wspólnota, która zainteresowana jest poszerzaniem strefy demokracji i gospodarki rynkowej. UE chciała zapobiec rozpadowi bezpieczeństwa kooperatywnego w Europie. O ile sprzeciw państw na działania mające miejsce na Ukrainie był oczywisty, to środki były już inaczej pojmowane, np. państwa wschodnie czy Szwecja i Wielka Brytania chciały obrąć twardy kurs wobec Federacji Rosyjskiej, podczas gdy państwa zachodnie chciały wykorzystać dostępne środki.

⁴ Z. Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*, New York, 1997, s. 40–41.

⁵ M. Kaszuba, M. Minkina, *Imperialna gra Rosji*, Warszawa 2016, s. 3.

⁶ R. Zięba, *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego*, *Stosunki Międzynarodowe* 2014, nr 2(50), s. 24.

⁷ Orędzie prezydenta Federacji Rosyjskiej Władimira Putina (z 18 marca 2014 r.), *Myśl Polska*, nr 13–14 (30.03–6.04.2014), <http://geopolityka.net/ryszard-zieba-ukraina-jako-przedmiot-rywalizacji-miedzy-zachodem-a-rosja/>

⁸ R. Zięba, op.cit. s. 21.

Motywy Polski

Rzeczpospolita Polska od maja 2004 r. jest częścią Unii Europejskiej i jej interesy na Ukrainie znajdują się również w sferze zainteresowania Polski. Nasz kraj posiada ponadto swoje własne interesy wobec Ukrainy, które dotyczą głównie problematyki specyficznej dla stosunków polsko-ukraińskich i wspólnej przeszłości obu krajów. Zaangażowanie Polski wynika z podstawowych założeń jej polityki zagranicznej, w której traktuje się umacnianie niepodległości i zachodniego kursu w polityce zagranicznej Ukrainy jako jedną z podstawowych gwarancji, że Rosja nie powróci do polityki imperialnej. Rosję traktuje się w Warszawie jako główne zagrożenie dla bezpieczeństwa Polski, a konsekwencją tego jest polityka odpychania Rosji od Europy, odgradzania jej pasem buforowym w postaci prozachodnich państw na naszej wschodniej granicy. To Polska właśnie była głównym inicjatorem polityki wschodniej NATO i UE, a po powstaniu samodzielnego państwa ukraińskiego jako pierwsza uznała jego niepodległość. Polska wreszcie była jednym z krajów, które bardzo aktywnie zaangażowały się w zażegnanie kryzysu na Ukrainie w 2014 r. Można nazwać Polskę adwokatem Ukrainy w Europie.

Płaszczyzny rywalizacji

Rywalizacja o strefy wpływów

Zachód i Rosja rywalizują o strefę wpływów na Ukrainie, ale do tego się nie przyznają, a swoją politykę przedstawiają, stosując różne uzasadnienia.

Stany Zjednoczone, Unia Europejska oraz Polska mówią o wspieraniu demokratycznego i prozachodniego wyboru samych Ukraińców, a trwające przez kilka miesięcy (od końca listopada 2013 r.) demonstracje na kijowskim Euromajdanie miały być koronnym argumentem za takim wyborem Ukrainy. Wciągnięcie Ukrainy w zachodnie struktury oznaczałoby, że w jakiejś perspektywie stałaby się ona „przedpokojem” salonu europejskiego, a politycznie częścią Europy⁹.

Federacja Rosyjska, podczas gdy Zachód prowadził ekspansję na Wschód, wsparła secesję Krymu, umożliwiając swobodę operowania Flocie Czarnomorskiej stacjonującej w Sewastopolu. W literaturze podkreśla się, że Krym jest geopolitycznym kluczem do utrzymania wpływów Rosji w Europie Wschodniej, a może i świecie. Zauważa się, że odbudowanie islamskich, a co za tym idzie, tureckich wpływów zniweczyłoby dążenia Rosji do dominowania w basenie Morza Czarnego.

Rywalizacja militarno-strategiczna

USA i niektóre państwa członkowskie UE, zabiegając o przyciągnięcie Ukrainy do siebie, zakładają włączenie jej kiedyś do UE, a także powrót do wcześniejszych zamierzeń przyjęcia Ukrainy do NATO (decyzja szczytu bukareszteńskiego z kwietnia 2008 r.). O tę drugą akcesję zabiega Polska, a także inne kraje Europy Środkowej

odczuwające zagrożenie ze strony Rosji. W przypadku pomyślnego związania Ukrainy z Zachodem, prozachodni ukraińscy działacze uzyskaliby gwarancję obrony przed niegodzącą się na to Rosją.

Rosja, realizująca za przywództwa Władimira Putina projekt „zbierania ziem rosyjskich” i odbudowy swojej pozycji mocarstwowej, zakłada także rywalizację wojskowo-strategiczną. Po pierwsze, w celach obronnych, a po drugie – dla prewencji lub uprzedzenia rozszerzenia na Ukrainę obecności wojskowej NATO i USA. Prezydent Putin mówił wyraźnie w Dumie Państwowej o tym, że „przyjmując z powrotem” Sewastopol, Rosji chodzi o to, aby tam nie mogli stacjonować żołnierze NATO¹⁰. Wreszcie, jak pokazał przykład aneksji Krymu, Rosja potrafi skutecznie postużyć się lokalną „samoobroną” (tzw. zielonymi ludzikami, czyli żołnierzami bez oznakowania) dla realizacji swojej polityki aneksji.

Rywalizacja ekonomiczna

Zachód, poprzez ustanowienie pogłębionej strefy wolnego handlu z Ukrainą, dąży do związania tego państwa ze wspólnym rynkiem Unii Europejskiej, a w perspektywie z transatlantycką strefą wolnego handlu. Interes Zachodu zakłada pozyskanie 48 mln ukraińskich konsumentów do tego wspólnego rynku.

Rosja wysunęła kontrpropozycję w postaci włączenia Ukrainy do planowanej Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej, mającej powstać na bazie obecnej Unii Celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu. Warto podkreślić, że oferta rosyjska – choć długofalowo mniej atrakcyjna – wydawała się optymalna dla Ukrainy borykającej się z wielkimi problemami ekonomicznymi. Do tego nie można zapomnieć, że Rosja jest największym dostawcą surowców energetycznych dla Ukrainy i wielkim odbiorcą jej eksportowych towarów.

Podsumowanie

Ukraina w pierwszym dwudziestolecu swojej niezależności prowadziła wielowektorową politykę zagraniczną, w której brakowało sprecyzowanego miejsca na mapie Euroazji, jak i kierunku geopolitycznych priorytetów. Sytuacja polityczna na Ukrainie jest dość skomplikowana – brak tradycji własnej państwowości, skorumpowane rządy, wewnętrzne podziały czy słaba gospodarka. Brak historycznego kompromisu między zwolennikami prozachodniej i prorosyjskiej opcji spowodował, że Ukraina stała się areną politycznych i gospodarczych nacisków ze strony państw Zachodu i Rosji, a kryzys ukraiński tylko pogłębił słabość tego państwa.

Ukraina jest jednym z państw buforowych, terytorium którego ma znaczenie strategiczne w walce o dominację nad światem. Walka ta jest toczona pomiędzy Stanami Zjednoczonymi z jednej strony a Rosją z drugiej. Kryzys ukraiński i jego implikacje okazały się efektem trwającej od wielu lat geopolitycznej

⁹ Ibidem, s. 24.

¹⁰ Orędzie prezydenta Federacji Rosyjskiej Władimira Putina (z 18 marca 2014 r.), op.cit.; R. Zięba, op.cit., s. 26.

rywalizacji mocarstw o poszerzenie wpływów na Ukrainie. Kolejne etapy sporu to przede wszystkim wynik braku woli porozumienia wśród ukraińskich elit oraz efekt polityki Rosji, USA i UE prowadzonej wobec Ukrainy. Geopolityczna rywalizacja między Waszyngtonem a Moskwą jest niczym innym, jak rywalizacją o dominację na świecie. Ukraina zaś w tej grze jest jedynie zasobem, o który współcześnie jest prowadzona walka. Każda ze stron, wchodząc w relacje z Ukrainą, chce ją zachęcić do integracji, mając głównie na uwadze swój interes.

Bibliografia:

- Brzeziński Z., *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, Warszawa 1998.
- Brzezinski Z., *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*, New York, 1997.
- Kaszuba M., Minkina M., *Imperialna gra Rosji*, Warszawa 2016.
- Kłaczyński R., *Rosyjsko-ukraiński konflikt 2014–2017 jako przykład wojny hybrydowej. Geneza, polityka, gospodarka*, Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 2017, vol. 11, nr 2.
- Kupiecki R., *Konflikt zbrojny na Ukrainie a bezpieczeństwo europejskie*, Zeszyty Naukowe AON, nr 3/2015.
- Kuzio T., *Neither East nor West. Ukraine's security politics policy under Kuchma*, Problem of Post-Communism, 2005, 52(5), 59–68.
- Możgin W., *Geopolityczny kontekst wojny hybrydowej na wschodzie Ukrainy*, Ante Portas – Studia nad Bezpieczeństwem 2018, nr 2(11).
- Olszyk S., *Kontekst geopolityczny kryzysu na Ukrainie (2013–2014) i zaangażowanie władz polskich w jego rozwiązanie*, Środkowoeuropejskie Studia Polityczne 2016, nr 3 (12).
- Panek B., *Polityka Federacji Rosyjskiej w regionie Europy, Azji i Pacyfiku*, Warszawa 2015.
- Pawlak C., *Konflikt na wschodzie Ukrainy i aneksja Krymu – standardowym przykładem działań hybrydowych*, Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 2017, vol. 11, nr 1.
- Pietras M., *Wojna hybrydowa Rosji na wschodzie Ukrainy w kontekście współczesnych stosunków międzynarodowych*, [w:] *Wojna hybrydowa Rosji przeciwko Ukrainie w latach 2014–2016*, red. W. Baluk, M. Doroszko, Lublin 2017.
- Potulski J., *Ukraina i Federacja Rosyjska – przyczyny i konsekwencje kryzysu ukraińskiego*, Nowa Polityka Wschodnia 2015, nr 1(8).
- Sala S., Mihaliow V., Zinko I., *Geopolityczne dylematy Ukrainy w obliczu globalizacji i wpływów wielkich mocarstw*, Przegląd Geopolityczny 2014, t. 9.
- Zięba R., *Międzynarodowe implikacje kryzysu ukraińskiego*, Stosunki Międzynarodowe 2014, nr 2(50).
- <http://geopolityka.net/ryszard-zieba-ukraina-jako-przedmiot-rywalizacji-miedzy-zachodem-a-rosja/>





■
Tomasz Płuciennik

Wywiad z prezesem Ligi Morskiej i Riecznej kpt. ż.w. dr. Andrzejem Królikowskim (cz. II)

Interview with the President of the Sea and River League, Captain. ž. in. dr Andrzej Królikowski (part. II)

Tomasz Płuciennik – redaktor naczelny PFB rozmawia z prezesem Ligi Morskiej i Riecznej kpt. ż.w. Andrzejem Królikowskim.

TP: Panie Prezesie, gratuluje ponownego wyboru na prezesa LMiR i, zgodnie z naszą wcześniejszą umową, muszę zapytać, co dalej z Ligą?

AK: Dziękuję za gratulacje, ja jednak odwrócę to pytanie i odpowiedź może trochę przewrotnie. Pytał Pan ostatnio, czy Liga istnieje w naszym społeczeństwie?

TP: No tak, istotnie rozmawialiśmy o tym, i obiecał Pan do tego tematu powrócić. Proszę więc o informacje na ten temat.

AK: Zapewne wszystkie wystąpienia najlepiej rozpocząć od jakiegoś radosnego i optymistycznego przesłania lub informacji o osiągniętych sukcesach. Krótko mówiąc, chcę, aby myślano i mówiono o Lidze jak o organizacji, która historycznie jest związana z Polską, i o Lidze, która walczy o własne miejsce w stale zmieniającej się rzeczywistości. Chcę, aby myślano i mówiono o Lidze, która idzie z duchem czasu i z optymizmem patrzy w przyszłość.

TP: To, o czym Pan mówi, jest w pewnym sensie deklaracją programową, czy tak to powinniśmy odebrać?

AK: Sądzę, że w pewnym sensie tak to można ująć. Jak już wcześniej wspominałem, w działalności Ligi ważna jest pamięć o tym, co przeszłe, o zdarzeniach, ale także o ludziach w nich uczestniczących, których darzymy szczególnym szacunkiem i wdzięcznością.

TP: My, to znaczy, kto, Panie Prezesie?

AK: Mam oczywiście na uwadze członków i sympatyków Ligi. Naszą działalność prowadzimy w bardzo różnych środowiskach naszego społeczeństwa, które różnią się od siebie wiekiem, doświadczeniem, wykształceniem czy w końcu pozycją w społeczeństwie. Nasi członkowie spotykają się z przedszkolakami, uczniami, gimnazjalistami, studentami, ale także z dorosłymi, którzy swoją działalność ligową prowadzą w regionach. To bardzo szczególny rodzaj działalności, ponieważ jest on związany z edukacją proekologiczną, przez co stale udowadniamy, że „morza żywią i bogacą”. Mówiąc o tym, mam na myśli działalność proekologiczną ukierunkowaną na wszystkie akweny, nie tylko te duże.



TP: No dobrze, a jaka jest w tym rola prezesa Ligi?

AK: Odpowiedziałbym bardzo krótko: „servant leadership”, co można przetłumaczyć jako służbę dla wszystkich. Służbę polegającą na budowaniu zaufania do tych, którzy ciężko pracują na rzecz częściowych struktur Ligi. Na możliwie szybkiej reakcji na informacje o problemach w działalności struktur, bo jak Pan wie, problemów, tak jak w każdej organizacji tego typu, nie brakuje.

TP: Rozumiem, że chce Pan połączyć wszystko, co dobre, uzyskując możliwie najlepsze rezultaty i przeciwdziałać możliwie szybko wszystkiemu, co może stanowić przesłankę do zaistnienia zagrożeń dla organizacji. To sytuacja prawie jak z podręcznika o zarządzaniu. Ale czy zaufanie do działaczy jest gwarantem osiągniętych przez Ligę sukcesów i Pańską receptą na ten sukces?

AK: Cieszę się, że Pan to tak odebrał, bo przecież właśnie o skutecznym i nowoczesnym zarządzaniu mówimy. Zaufanie, w moim przekonaniu, jest jego bardzo ważnym elementem. Mamy XXI wiek, dlatego więc nie korzystając ze zdobyczy nauki. Ogólnie można to porównać do kwiatu róży. Opiera się on na jednej, uzbrojonej w kolce łodydze. Nie chcę, aby ktoś czuł się dotknięty tym porównaniem, ale tak widzę rolę prezesa w tym procesie. Łodyga, na którą zwróciłem uwagę czytelników, to właśnie rola prezesa. Jednocześnie podtrzymuje kwiat, ale kolce stanowią jedyną jego ochronę. Wiadomo, że od kilku lat Liga boryka się z problemami, o których wcześniej wspominałem, dlatego prezes musi mieć twardą skórę, aby dbać o Ligę i stale podtrzymywać wysoki poziom jej działalności.

TP: Panie Prezesie, skomplikowana sytuacja, w której funkcjonuje Liga, wpywa nie tylko na Pana, dotyczy ona także członków Ligi. Chcę więc zapytać, czy nadal podtrzymuje Pan swoją opinię na temat dużej motywacji i chęci do działania środowisk ligowych?

AK: Proszę Pana, aktualnie w szeregach Ligi skupiamy wielu ekspertów w zakresie zagospodarowania rzek i morza, co daje nam wiele unikalnych możliwości, które należy wykorzystać i o tym mówiliśmy ostatnio. Co ciekawe, okazuje się, że są to ludzie zmotywowani do działania i chętni do pracy, co nie w każdej organizacji się zdarza.

TP: Istotnie rozmawialiśmy na ten temat. Wiemy, że członkowie Ligi są doskonale do wspomnianych działań przygotowani, a jak Pan widzi ich działalność w przyszłości?

AK: Oceniając wydarzenia ostatnich lat, stanowią one pewne przesłanie, które być może będzie działać mobilizująco na wszystkie ośrodki Ligi do prezentowania w społeczeństwie działalności Ligi. Przecież struktury Ligi nie wychodzą jedynie naprzeciw ludzi, którzy ulegli hasłom jakiejś propagandy. Mamy dużą rzeszę naszych sympatyków, szczególnie wśród młodzieży. Daje nam to podstawę do przypuszczenia, że o przyszłość Ligi możemy być spokojni. Jak Pan zauważył, mam pewne plany, co do kierunków rozwoju Ligi, ale są to sprawy, z którymi chciałbym się

najpierw podzielić z zarządem Ligi, a dopiero potem to ogłosić. Zobligowałem zarząd Ligi do opracowania szczegółowego planu działania w tym zakresie. Powinien on obejmować, między innymi, budowę odpowiednich relacji z administracją państwową i samorządową oraz organizacjami obywatelskimi.

TP: Panie Prezesie, a co z memoriałem dotyczącym ratowania polskich rzek, opracowanym przez pańskiego ligowego kolegę Wacława Kowalskiego?

AK: Memoriał przeszedł długą drogę, od zaprezentowania go w komisjach sejmowych i senackich, stając się swego rodzaju przyczynkiem do:

- podniesienia problemów związanych z gospodarką wodną w Polsce do poziomu ważnej sprawy społecznej i gospodarczej,
- sformułowania oraz przyjęcia programu rozwoju gospodarki morskiej jako ważnego sektora gospodarczego – kierunek na zagospodarowanie Dolnej Wisły.

TP: Czyli osiągnęliście pewne wymierne sukcesy, wprowadzając pod obrady komisji sejmowych i senackich problematykę „wodną”?

AK: Tak, ale pomimo to, czujemy nadal niedosyt, ponieważ chcielibyśmy ujrzeć w rzeczywistości przeobrażenia, które powinny w tym obszarze zaistnieć. Oznacza to, iż oczekujemy, że wyjdą w końcu poza ramy koncepcji i programów politycznych i przybiorą bardziej wymierną postać.

TP: Sądzę, Panie Prezesie, że zbyt skromnie ocenia Pan Wasze osiągnięcia w tym zakresie. Przecież nie każda organizacja może poszczycić się tym, że gremia rządowe zostały zapoznane z materiałami wytworzonymi przez nią, a więc sukces czy sukces połowiczny?

AK: To przez skromność. Myślę, że skromność jest kluczem do sukcesu i kierunkiem do działań planowanych na przyszłość. Sukces jest stanem w mojej ocenie specyficznym, ponieważ zamyka pewien określony etap działalności. Powtarzam, służebność buduje.

TP: Czyli wnoszę z tego, że o przyszłość Ligi możemy być spokojni, choć należy uwzględnić Pańskie ostrożne podejście, i ciągle o nią walczyć. Ja jednak nadal uważam, że więcej działalności PR-owskiej z całą pewnością Lidze nie zaszkodziłoby. Przecież podejmujecie wiele ciekawych inicjatyw. Proszę o kilka słów na ten temat.

AK: Ma Pan, jak sądzę, na myśli edukacyjną część działalności naszych członków wspartych „wiatrem od morza”. Jeden z nich, kolega Leszek Stromski, jest autorem projektu wspaniałej serii znaczków pocztowych upamiętniających: historię związków Polski z morzem, stulecie działalności Ligi, zaślubiny Polski z morzem. I jak się okazuje, nie jest to jedynie materiał propagandowy. To w mojej ocenie, widoczny przejaw naszej działalności i wkładu w polską kulturę. Co więcej, wskazuje na to, że członkom Ligi zależy na prezentowaniu właści-

wych postaw prospołecznych i patriotycznych. I to jest nasz niewątpliwy sukces, którym możemy się pochwalić.

TP: A co z Waszą pracą wśród młodzieży akademickiej?

AK: Nasza działalność w tym środowisku również przynosi wymierne efekty. Choćby to, że w ostatnim czasie, z wielkim zadowoleniem i nadziejami, ponownie zaprosiliśmy do grona członków LMiR Akademicki Klub Wychowania Morskiego LMiR. To między innymi w opar-

ciu o takie środowiska zamierzamy budować przyszłe struktury Ligi. Mamy nadzieję, że te działania nas wzmacniają, a przy okazji wychowujemy nowe środowiska, które być może w przyszłości zajmą nasze miejsca i to one będą nadawać kierunki dalszego rozwoju Ligi.

Bardzo dziękuję za rozmowę, a jednocześnie składam Panu i wszystkim członkom i sympatykom Ligi życzenia spokojnych świąt.



