



PRZEDSIĘBIORSTWO przyszłości

Kwartalnik Uczelni Techniczno-Handlowej im. Heleny Chodkowskiej

Numer 3(36) lipiec 2018, Rok wyd. X

ISSN: 2080-8461



Tytuł czasopisma w języku angielskim:

Enterprise of the Future

Wszystkie artykuły zamieszczone w kwartalniku są recenzowane
All articles published in the periodical are subject to reviews

Zgodnie z Komunikatem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 18 grudnia 2015 r. w sprawie wykazu czasopism naukowych wraz z liczbą punktów przyznawanych za publikację w tych czasopismach „Przedsiębiorstwo Przyszłości” uzyskało 7 pkt.

W procesie ewaluacji ICI Journals Master List 2016 czasopismo uzyskało wskaźnik ICV (Index Copernicus Value) w wysokości 37,44 pkt.

© by Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

ISSN 2080-8461

Projekt okładki

Krzysztof Waloszczyk

Adres wydawcy

Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej
ul. Jagiellońska 82F, 03-301 Warszawa
tel.: 22 539 19 44, fax: 22 539 19 51
e-mail: wydawnictwo@uth.edu.pl
www.uth.edu.pl

Sprzedaż bieżących i archiwalnych numerów kwartalnika, prenumerata

Wydawnictwo Uczelni Techniczno-Handlowej im. Heleny Chodkowskiej
ul. Jutrzenki 135, 02-231 Warszawa
tel.: 22 26 28 826
e-mail: wydawnictwo@uth.edu.pl

Opracowanie redakcyjne

Joanna Paszkowska

Druk

Fabryka Druku Sp. z o.o.
ul. Zgrupowania AK „Kampinos” 6, 01-943 Warszawa
www.fabrykadruku.pl

REDAKTOR NACZELNY

Jerzy Telep

Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO

Andrzej Wilk

Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie

SEKRETARZ REDAKCJI

Joanna Paszkowska

KOMITET REDAKCYJNY

Tomasz Ambroziak (Politechnika Warszawska)

Stanisław Borkowski (Politechnika Częstochowska)

Marian Cieślarczyk (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach)

Zbigniew Czajkiewicz (University of Houston)

Wiesław Czyżowicz (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)

Nail F. Gazizullin (Petersburski Uniwersytet Państwowy)

Janusz Gołębiowski (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Ryszard Grosset (Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie)

Tadeusz Jemioło (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Waldemar Karwowski (University of Central Florida)

Jan Klimek (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)

Alicja Kornasiewicz (menedżer – bankowiec)

Alberto Lozano (Uniwersytet Szczeciński)

Barbara Mazur (Politechnika Białostocka)

Joanna Moczydłowska (Politechnika Białostocka)

Władysław Miś (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Hoang Tien Nguyen (Nguyen Tat Thanh University in HCM City, Vietnam)

Iwona Przychocka (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Agnieszka Sitko-Lutek (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)

Stanisław Skrzypek (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Aleksandr A. Stepanov (Moskiewska Państwowa Akademia Administracji Biznesowej)

Zbigniew Ścibiorek (Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. gen. T. Kościuszki we Wrocławiu)

Stanisław Tkaczyk (Politechnika Warszawska)

Elżbieta Weiss (Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie)

Andrzej Wilk (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)

Andrey Zagorski (Moskiewski Państwowy Instytut Stosunków Międzynarodowych, Rosja)

Jacek Zieliński (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach)

Justyna Żylińska (Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie)



SPIS TREŚCI

OD REDAKCJI Jerzy Telep	7
Bezpieczeństwo – dylematy, doświadczenia, propozycje KONTROLA SPOŁECZNA JAKO ELEMENT KSZTAŁTUJĄCY BEZPIECZEŃSTWO JEDNOSTKI Jacek Zieliński	9
NIELEGALNA IMIGRACJA ZAGROŻENIEM DLA POLSKIEJ GRANICY PAŃSTWOWEJ Stanisław Krysiński, Sylwia Żynda	25
WPLYW REWOLUCJI CYFROWEJ NA BEZPIECZEŃSTWO SPOŁECZNE W XXI WIEKU Krzysztof Gawkowski	40
W sektorze małych i średnich przedsiębiorstw ROSNĄCA SKALA ZAGROŻENIA Jan Klimek	49
Teoria i praktyka gospodarowania ZARZĄDZANIE RELACJAMI Z KLIENTAMI Monika Wojdyła	64
Prawne narzędzia zarządzania PODSTAWY ORGANIZACYJNOPRAWNE FUNKCJONOWANIA STRAŻY GRANICZNEJ Stefan Korycki	73
Studenckie forum GOSPODARKA SUROWCOWA – GŁÓWNA PRZYCZYNA DEGRADACJI ŚRODOWISKA NATURALNEGO Dariusz Telep, Patryk Zubczyński	97
DZIAŁANIA WYBRANYCH SŁUŻB NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA POWIATU Bartosz Rytel	109
Streszczenia artykułów	122
Summaries of Articles	126

CONTENTS

FROM THE EDITORS	
Jerzy Telep	7
Safety – Dilemmas, Experience, Proposals	
SOCIAL CONTROL AS AN ELEMENT SHAPING THE SAFETY OF THE INDIVIDUAL	
Jacek Zieliński	9
ILLEGAL IMMIGRATION AS A THREAT TO THE POLISH STATE BORDER	
Stanisław Krysiński, Sylwia Żynda	25
EFFECT OF DIGITAL REVOLUTION ON SOCIAL SECURITY IN THE 21ST CENTURY	
Krzysztof Gawkowski	40
In the Small and Medium-sized Enterprises Sector	
INCREASING THREATS	
Jan Klimek	49
Theory and Practise in Economic Development	
MANAGEMENT OF CUSTOMER RELATIONS	
Monika Wojdyła	64
Legal tools of management	
ORGANIZATIONAL AND LEGAL CONDITIONS FOR THE OPERATION OF THE BORDER GUARD	
Stefan Korycki	73
Student Forum	
RAW MATERIAL MANAGEMENT – THE MAIN CAUSE OF ENVIRONMENTAL DEGRADATION	
Dariusz Telep, Patryk Zubczyński	97
ACTIONS OF SELECTED SERVICES FOR POWIAT SECURITY	
Bartosz Rytel	109
Summaries in Polish	122
Summaries in English	126

OD REDAKCJI

Rozwój cywilizacyjny, zwłaszcza końca XX i początku XXI wieku znacznie rozszerzył zakres pojęcia bezpieczeństwa. Do poczucia bezpieczeństwa człowiekowi nie wystarcza już tylko brak wojen, ważny jest też ład i porządek publiczny, perspektywy rozwoju osobistego i zawodowego czy też sprawne instytucje państwa.

Do bezpieczeństwa społecznego nawiązują w swych opracowaniach autorzy prezentowanych w numerze artykułów. Jacek Zieliński pisze o formach kontroli organów władzy sprawowanej przez społeczeństwo. Od prawnych uregulowań bowiem, kształtowanych przez konkretne ugrupowania polityczne, w dużym stopniu zależy bezpieczeństwo i jakość życia obywateli. Stwierdza, że jedyną efektywną sankcją, jaką dysponuje suweren, jest odmowa ponownego wyboru określonych osób do organów władzy. Z innej perspektywy patrzy na bezpieczeństwo społeczne Krzysztof Gawkowski. Zwraca uwagę na zagrożenia powodowane przez dynamiczny rozwój technologii. Cyberprzestrzeń stała się jednym z ważniejszych obszarów funkcjonowania ludzi, należy więc wzmóc wysiłki na rzecz jej ochrony.

O zagrożeniach cybernetycznych groźnych zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorców pisze Jan Klimek. Bariery i ograniczenia w zakresie wdrażania środków i procedur bezpieczeństwa w tym sektorze wynikają m.in. z niewystarczających zasobów finansowych, uregulowań administracyjnoprawnych oraz braku wiedzy i umiejętności samych przedsiębiorców.

Z kolei o bezpieczeństwie wewnętrznym Polski w kontekście nielegalnej imigracji piszą Stanisław Krysiński i Sylwia Żynda. Autorzy wskazują na zagrożenia i konsekwencje migracji, które najpełniej będą odczuwalne dopiero za kilka lub kilkanaście lat. Do tego tematu nawiązuje też Stefan Korycki w opracowaniu dotyczącym organizacji i kompetencji Straży Granicznej.

Należy jeszcze wspomnieć o przeglądowym artykule Moniki Wojdyłło dotyczącym relacji przedsiębiorców z klientami. Uwadze można też polecić teksty publikowane w dziale „Studenckie forum”.

Jerzy Telep
Redaktor naczelny



Jacek Zieliński

KONTROLA SPOŁECZNA JAKO ELEMENT KSZTAŁTUJĄCY BEZPIECZEŃSTWO JEDNOSTKI

Wprowadzenie

Poczucie bezpieczeństwa jest kluczową kwestią w życiu każdego człowieka i każdej zbiorowości. Ma ono bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo państwa, ponieważ bezpieczeństwo społeczeństwa stanowi podstawę legitymizacji władzy. Obywatel, który doświadcza stabilności i pewności życia oraz widzi perspektywę własnego rozwoju, czuje się pewnie, a więc bezpiecznie, nie odczuwa zagrożenia dzisiaj ani zagrożenia przyszłości. Darzy władzę zaufaniem, przez co legitymizuje jej istnienie. Sprawowanie efektywnej władzy nie jest wynikiem jednorazowego aktu, jakim są wybory. Wybory to tylko element dojścia do władzy. Jej sprawowanie wymaga stałego poszukiwania wsparcia społecznego. To zaś uzależnione jest nie tylko od haseł i działań, ale także od umożliwienia społeczeństwu realnego wpływu na kształt podejmowanych decyzji władczych i korzystania z mechanizmów kontrolnych.

Zasadnie wskazuje w tym kontekście Leszek Korzeniowski, że bezpieczeństwo warunkowane jest zdolnością podmiotu do kreatywnej aktywności¹. Można przy tym dyskutować nad zagadnieniem, czy jest to stan obiektywny, polegający na braku zagrożenia. Wspomniany autor podkreśla, że chodzi o subiektywne odczuwanie bezpieczeństwa. Obiektywnie występujące warunki mogą upoważniać do stwierdzenia, że stan bezpieczeństwa istnieje, ale w subiektywnym (jednostkowym) jego odbiorze może powstać poczucie braku bezpieczeństwa. Witold Pokruszyński dodaje, że aktywność jednostek (społeczności lokalnych) ma wpływ na tworzenie pożądanego stanu bezpieczeństwa, aby dojść do wniosku, że bezpieczeństwo jest stanem i procesem o charakterze obiektywnym, którego sprawcami są zarówno organy władzy (elity społeczne uczestniczące w stanowieniu prawa), jak

¹ L. Korzeniowski, *Menedżment. Podstawy zarządzania*, Wydawnictwo EAS, Kraków 2010, s. 55.

i społeczeństwo (jednostki)². Brak jednak w tym układzie równorzędności stron. W starciu racji organów władzy i społeczeństwa (jednostek) po zwycięskiej stronie znajdują się organy władzy. Istnienie regulacji normatywnych nie decyduje o zadowoleniu społecznym. Ponadto wskazanie na aktywność jednostek (społeczności lokalnych), chociaż trafne, jest oderwane od rzeczywistości. Aby można było to spełnić, organy władzy muszą stworzyć instytucje, za których pośrednictwem społeczeństwo będzie mogło wyrażać swoją aktywność i normatywnie ustalić znaczenie podjętych przez obywateli decyzji dla dalszego procedowania spraw.

Rozwój cywilizacyjny rozszerza zakres pojęcia bezpieczeństwa. To już nie tylko zagrożenie o charakterze militarnym, lecz także zagrożenia o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturowym, a nawet normatywnym – proces ustawodawczy jako zagrożenie dla bezpieczeństwa jednostki³. Pojawiają się takie kategorie, jak bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo narodowe, bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo wewnętrzne. W literaturze termin „bezpieczeństwo” łączony jest często z pojęciem porządku publicznego, które obejmuje określony stan faktyczny umożliwiający działanie kraju oraz funkcjonowanie jego obywateli. Zagrożenia więc nie muszą mieć charakteru zewnętrznego. Porządek publiczny dotyczy zadań oraz działań organów administracji publicznej, które związane są z bieżącym przestrzeganiem norm i podtrzymywaniem sprawności instytucji państwowych. Władysław Kawka określił go jako spokój i bezpieczeństwo, uznając, że są to elementy charakterystyczne dla pewnego stanu, pomocne w zorganizowaniu w społeczeństwie pokojowego współżycia oraz rozwoju⁴. Porządek publiczny staje się zatem stanem, w którym społeczeństwo (i jego interesy, a przez to również interesy państwa) są chronione od szkód. Edward Ura stoi na stanowisku, że bezpieczeństwo publiczne to sytuacja, w której ogółowi obywateli indywidualnie nieoznaczonych, żyjących w państwie i tworzących społeczeństwo, nie grozi żadne niebezpieczeństwo niezależnie od jego źródła⁵. Stefan Glaser uważa, że porządek publiczny to stan niezakłóconego panowania porządku prawnego albo też – patrząc podmiotowo – stan świadomości społeczeństwa o istnieniu tego stanu⁶. Jerzy Zaborowski twierdzi, że porządek publiczny jest stanem faktycznym wewnątrz kraju, uregulowa-

² W. Pokruszyński, *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi, Józefów 2010, s. 5–9.

³ J. Stefanowicz, *Bezpieczeństwo współczesnych państw*, Instytut Wydawniczy Pax, Warszawa 1984, s. 56.

⁴ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 46.

⁵ *Prawo administracyjne*, E. Ura (red.), Wydawnictwo Oświatowe Fosze, Rzeszów 1997, s. 97.

⁶ S. Glaser, *Polskie prawo karne w zarysie*, Arche, Warszawa 1993, s. 355.

nym normami prawnymi, pozaprawnymi, których przestrzeganie umożliwia współzycie podmiotów określonej organizacji państwowej⁷.

Żadna z przytoczonych definicji nie pomniejsza znaczenia subiektywnego poczucia bezpieczeństwa obywateli, a więc i efektywności instytucji społecznej kontroli funkcjonowania organów władzy. Ma to szczególne znaczenie przy zastosowaniu proporcjonalnego systemu rozdziału mandatów i tzw. wolnego mandatu, które mogą wypaczyć wolę wyborców, a więc wzmagają potrzebę weryfikowania działań władz i likwidowania nieprawidłowości. W konsekwencji analiza zagadnienia nie powinna się skupiać na normatywnie ustalonych instytucjach, ale na tych, które nie zostały opisane w prawie, ale wynikają z ustalonych w konstytucji zasad ustrojowych właściwych dla demokratycznego państwa prawa. Na szczególną uwagę zasługują trzy zagadnienia:

- konsekwencje wolnego mandatu i proporcjonalnego systemu ich rozdziału;
- rozumienie demokracji;
- kultura polityczna społeczeństwa i jego upodmiotowienie polityczne (oraz jego elit) w znaczeniu gotowości (i zdolności) do udziału w decydowaniu o sprawach państwa.

Konsekwencje wolnego mandatu i proporcjonalnego systemu ich rozdziału

Nie podlega dyskusji, że proporcjonalny system rozdziału mandatów jest ze wszech miar demokratyczny. Umożliwia zasiadanie w parlamencie przedstawicielom wielu ugrupowań politycznych, sprzyjając reprezentowaniu przez niego wielu interesów wyrażanych przez obywateli. Równocześnie system ten obarczony jest wieloma niesprawnościami. W pierwszej kolejności nie zawsze uwzględnia wolę wyborców. Stosunkowo rzadko zdarza się, że przy proporcjonalnym systemie rozdziału mandatów jedna partia uzyskuje taką większość, aby móc samodzielnie sprawować władzę. Z reguły trzeba nawiązać rozmowy międzypartyjne prowadzące do utworzenia koalicji. Zawiązanie koalicji wiąże się także z ustępstwami programowymi. Sytuacja ta prowadzi do tego, że partia (jej program), za którą opowiedzieli się wyborcy, odstępuje od zobowiązań wyborczych na rzecz zawiązania efektywnej koalicji i dzierżenia władzy. Koalicjanci dobierani są według tzw. zasady koalicji oszczędnych, a więc zapraszają do współpracy partie, które pozwo-

⁷ J. Zaborowski, *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1997, s. 129.

lą w minimalnym zakresie przekroczyć większość niezbędną dla uzyskania przewagi w parlamencie. W konsekwencji najsłabsza partia koalicyjna staje się wielokrotnym zwycięzcą. Po pierwsze – jej przedstawiciele znaleźli się w parlamencie, po drugie – uzyskali zaproszenie do koalicji, po trzecie – znaleźli się w rządzie i po czwarte – od ich stanowiska zależy trwałość (stabilność) koalicji. Dowolne jej niezadowolenie z polityki rządu (pozycja w rządzie) może zaowocować groźbą opuszczenia koalicji, prowadząc do utraty przez nią zdolności do sprawowania rządów większościowych. Nie-sprawnością obarczony jest też mandat wolny. Nie ma możliwości przedterminowego odwołania posła przez wyborców, który z chwilą uzyskania mandatu staje się reprezentantem całego narodu. W konsekwencji naród, będąc suwerenem władzy, staje się niewolnikiem wybranych przez siebie przedstawicieli. Wybrani przedstawiciele stanowią prawo, a naród jest zobligowany do wykonywania przyjętych przez nich rozwiązań normatywnych bez możliwości – w przypadku Polski – przeciwstawienia się im.

Faktem pozostaje, że rozwiązaniem niesprawności mandatu wolnego nie jest mandat imperatywny, podobnie jak rozwiązaniem niesprawności proporcjonalnego systemu podziału mandatów nie jest system większościowy. W pierwszym wypadku posłowie przestają być wyrazicielami woli narodu i stają się podwójnymi niewolnikami: partii politycznych, które ich popierały, i elektoratu terenowego. Po drugie – promowany przez wielu większościowy system rozdziału mandatów, w następstwie legitymizacji mandatu poselskiego wynikającej z indywidualnego wskazania kandydata na posła, tworzy niebezpieczeństwo braku operatywności funkcjonowania parlamentu oraz pozbawienia wielu grup społecznych reprezentacji parlamentarnej. Ponadto niewprowadzenie wymogu frekwencji prowadzi do sytuacji, w której większość w parlamencie zdobywa ugrupowanie, za którym opowiedziała się mniejszość elektoratu. Tak było w Wielkiej Brytanii np. w wyborach z 1951 roku, kiedy ma labourzystów oddano 48,8% głosów i otrzymali oni 295 mandatów, a na konserwatystów nieznacznie mniej, bo 48%, ale uzyskali aż 321 mandatów. Sytuacja powtórzyła się w 1974 roku. Wówczas jednak największe poparcie otrzymali konserwatyści – 37,9%, obejmując 297 mandatów, a za drugą partią – labourzystami opowiedziało się 37,2% wyborców i dało im to 301 mandatów⁸. Nie ulega przy tym wątpliwości, że system większościowy jest bardziej przejrzysty niż proporcjonalny. Wyborcy od samego początku wiedzą, jaki kierunek polityki będzie realizowany w państwie. Nie występuje element umów partyjnych.

⁸ Strona: www.election.demon.co.uk, dostęp: 15.06.2018 r.

Przyjmując jako element systemowy możliwość wypaczenia woli wyborców wyrażonej w czasie wyborów, szczególnego znaczenia nabiera kontrola społeczna rozumiana jako całokształt instytucji i mechanizmów służących (bezpośrednio lub pośrednio) współdziałaniu społecznemu w utrzymaniu konformizmu jego członków wobec ustalonych wartości (normatywnych, religijnych itd.), chroniących je przed wystąpieniem nieprawidłowości, mających realny wpływ na ich likwidowanie w imię stabilizacji stosunków społecznych i ich doskonalenia. Mówimy zatem o relacjach występujących między organami władzy i społeczeństwem, które dawałyby temu ostatniemu możliwość bieżącego wpływu (korygowania) na kształtowanie normatywnie określanych stosunków społecznych, niwelowania odstępstw (nieprawidłowości) od przyjętych założeń wraz z prawem odwołania się do nieodłącznego elementu kontroli, jakim jest sankcja; bez sankcji trudno mówić o efektywnym sprawowaniu kontroli⁹. Przy tak pojmowanej kontroli społecznej, pomimo wszystkich minusów, wybory są podstawowym i w pełni efektywnym jej instrumentem. Podstawowym, bo obejmuje wszystkich rządzących, umożliwiając ich pełną wymianę i zmianę układu sił politycznych w parlamencie (na urządzie prezydenta, we władzach samorządowych), a w konsekwencji – organach przez niego powoływanych. Efektywnym, gdyż jako jedyny opatrzony jest sankcją i pozostaje całkowicie niezależny od interesów partyjno-rządzących i wybory – z mocy prawa – muszą zostać przeprowadzone w ściśle określonym czasie. Nie ma możliwości wydłużenia kadencji parlamentu, prezydenta ani władz samorządowych.

Poza wyborami wskazuje się też na drugi instrument kontroli społecznej, jakim jest inicjatywa obywatelska. Zgodnie z art. 118 Konstytucji RP¹⁰ prawem inicjatywy ustawodawczej dysponuje grupa co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Zgodnie z art. 13 ustawy z 24 czerwca 1999 roku o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli¹¹ zgłoszony projekt, po spełnieniu określonych wymagań, przekazywany jest do pierwszego czytania. Regulamin Sejmu jednak nie przewiduje specjalnego trybu jego rozpatrywania¹². Prawo nie przewiduje dla niego żadnej specjalnej ochrony. Jest on traktowany jak każdy inny wraz z możliwością jego odrzucenia. Trudno więc uznać tę instytucję za efektywny element kontroli społecznej. Obywatelska inicjatywa ustawodawcza jest też

⁹ Problem analizuje m.in. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1999, s. 153–170.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

¹¹ Dz.U. Nr 62, poz. 688.

¹² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, tekst jedn. M.P. z 2012 r. poz. 32.

jedyną – choć ułomną – możliwością ingerencji suwerena w polski porządek prawny w czasie trwania kadencji parlamentu¹³.

Dla porównania, w niektórych krajach rozpowszechniona jest znana już w okresie międzywojennym procedura oprotestowania przez wyborców decyzji podjętej przez parlament. Przykładem jest Łotwa¹⁴. Jej zastosowanie wymaga, co prawda, współdziałania prezydenta, mniejszości parlamentarnej i elektoratu. Głowa państwa jest zobowiązana wstrzymać podpisanie ustawy na dwa miesiące od jej przyjęcia, jeżeli w ciągu 10 dni od jej uchwalenia zażąda tego 1/3 członków parlamentu. Po tym fakcie wszczynana jest procedura zbierania podpisów wyborców popierających wnioski parlamentarzystów. W przypadku zebrania w ciągu dwóch miesięcy podpisów 1/10 wyborców, ustawa z mocy prawa przekazywana jest pod referendum (art. 72 Konstytucji Republiki Łotewskiej). Sejm (*Saeima*) może przerwać tę procedurę powtórnie, przegłosowując większością 3/4 składu ustawę w dotychczasowym brzmieniu. Jeżeli tak się nie stanie, dla jej unieważnienia w drodze referendum niezbędny jest udział w nim co najmniej połowy wyborców biorących udział w wyborach do ostatniego sejmiku, z których co najmniej połowa musi opowiedzieć się za odrzuceniem ustawy (art. 74)¹⁵. Ponadto 1/10 wyborców może przekazać prezydentowi w pełni przygotowany projekt ustawy (lub nowelizacji konstytucji). Jeżeli parlament przyjmie go z istotnymi poprawkami, podlega on automatycznie pod głosowanie ludowe (art. 78 konstytucji). Przyjęcie zmian w konstytucji w drodze referendum wymaga poparcia co najmniej połowy osób mających prawo głosu. W pozostałych wypadkach, a więc dotyczących członkostwa w Unii Europejskiej (lub zakresu członkostwa) i projektów ustaw, frekwencja powinna wynosić nie mniej niż połowę uczestniczących w wyborach do ostatniego sejmiku, z których większość musi opowiedzieć się za przyjęciem projektu¹⁶.

Powracając do głównego nurtu rozważań: w polskim systemie konstytucyjnym za instrument kontroli społecznej organów władzy nie można też uznać referendum. Konstytucja w art. 125 przewiduje przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa,

¹³ Pomijam kwestie konsultacji społecznych, ale z samej istoty tej instytucji wynika, że jej wyniki nie mają charakteru wiążącego. Wszystko zależy od kultury politycznej elit.

¹⁴ *Latvijas Republikas Satversme, 1922. gada 15. februāra kopsēdē piņemtā*, Firma „AFS”, Rīga 2006. Tekst polski: *Konstytucja Republiki Łotewskiej*, Wstęp P. Kierończyk, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.

¹⁵ Sytuacja nie dotyczy ustaw, dla których rozpatrzenia parlament zgodził się na zastosowanie trybu pilnego (większością 2/3).

¹⁶ Szerzej: J. Zieliński, *Referendum w Estonii, Litwie i Lotwie*, w: E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2003.

a ustawa z 14 marca 2003 roku o referendum ogólnokrajowym¹⁷ w art. 63 wśród podmiotów inicjujących głosowanie wskazuje grupę 500 tys. obywateli. Dojście do skutku referendum powiązано jednak z wymaganiem, aby przedmiot głosowania wyczerpywał znamiona bliżej nieokreślonego „szczególnego znaczenia dla państwa”. Interpretacji dokonuje zatem organ upoważniony do rozpisania referendum, tj. sejm i prezydent współdziałający z senatem. Zarówno sejm, jak i senat decyzję o rozpisaniu referendum podejmują bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Opozycja nie ma tym samym możliwości zgłoszenia efektywnego weta wobec przyjętej wykładni w sprawie, czy zgłaszany przedmiot głosowania mieści się w kategorii: „szczególne znaczenie dla państwa”. Ponadto ani Konstytucja RP, ani ustawa nie przewidują żadnych procedur preferencyjnych (ochronnych) dla inicjatywy obywatelskiej, która jest rozpatrywana jak każdy inny wniosek. Trudno więc uznać za wyraz kontroli społecznej organów władzy instytucję, której zastosowanie uzależnione jest od woli struktur, które mają podlegać kontroli. Jedynym wyrazem upodmiotowienia społeczeństwa w kontekście kontrolowania władz może być w tej sytuacji nieuczestniczenie w głosowaniu, gdyż jego wynik jest wiążący tylko w sytuacji, gdy do urn pójdzie więcej niż połowa uprawnionych. Będzie to jednak raczej forma protestu, dezaprobaty lub braku zainteresowania inicjatywą rządzących, a nie ich kontrola¹⁸.

Trochę inaczej sytuacja wygląda na szczeblu lokalnym, gdzie zgodnie z ustawą z 15 września 2000 roku o referendum lokalnym¹⁹ w drodze referendum można odwołać organ stanowiący jednostki samorządu, wójta (burmistrza, prezydenta miasta), rozstrzygać sprawy należące do zadań i kompetencji organów danej jednostki, kwestie więzów kulturalnych, społecznych łączących daną wspólnotę (art. 2). Wśród inicjatorów mogą być zarówno mieszkańcy, jak i partie polityczne działające w danej jednostce oraz organizacje społeczne, której działanie obejmuje co najmniej obszar danej jednostki. W tym układzie referendum staje się efektywnym instrumentem kontroli społecznej organów władzy lokalnej i upodmiotawia politycznie wspólnotę lokalną.

Trzeba przy tym mieć na względzie, że chociaż referendum traktowane jest jako świadectwo największego upodmiotowienia politycznego społeczeństwa, może zostać wykorzystane do realizacji różnych celów, w tym odmiennych od tych, dla których zostało ustanowione. Wszystko zależy od interesów wnioskodawcy, a ich wyrazem są wyniesione na nie pytania i ich

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 318.

¹⁸ Jako przykład wskazać można referendum z 6 września 2015 r., kiedy do urn udało się 7,80% uprawnionych, www.pkw.gov.pl, dostęp: 15.07.2018 r.

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 400.

sformułowanie. W założeniu referendum ma służyć decydowaniu przez suwerena o sprawach dla niego ważnych. Jest reakcją społeczną na proces mediacji politycznej, środkiem konsensusu społecznego, który ma przyczyniać się do łagodzenia konfliktów społecznych i politycznych, godzić wartości i dążenia. Wpisuje się zatem w istotę kontroli społecznej i budowanie demokratycznego ładu ustrojowego. Może być jednak wykorzystane instrumentalnie do realizacji partykularnie pojmowanego interesu władczego, co jednak nie pomniejsza jego roli, a jedynie wskazuje na ułomności w sferze ustrojowej i pragmatyczno-politycznej²⁰. Rządzący niejednokrotnie odwołują się do referendum jako instrumentu legitymizacji (delegitymizacji) określonych sił politycznych i uzyskania upoważnienia społecznego dla nieograniczonej realizacji własnych interesów politycznych (partyjnych, personalnych). Przykładem może być tu referendum konstytucyjne na Białorusi z 1996 roku. Wśród siedmiu wyniesionych na głosowanie pytań znalazły się dwa charakterystyczne, wskazujące na cel odwołania się do woli narodu: „Czy jesteś za tym, aby przyjąć konstytucję z 1994 roku ze zmianami i uzupełnieniami (nowa redakcja Konstytucji Republiki Białorusi) zaproponowanymi przez prezydenta Republiki Białorusi A.G. Łukaszenkę?” (pytanie nr 2) i: „Czy jesteś za przyjęciem konstytucji z 1994 roku ze zmianami i uzupełnieniami zgłoszonymi przez deputowanych z frakcji komunistów i rolników?” (pytanie nr 5)²¹. Nie było to więc referendum, ale plebiscyt popularności władz²². Podobnie w przypadku referendum konstytucyjnego V Republiki Francuskiej (z 1958 roku), którego istotą był nie tyle jej przedmiot (nowy tekst konstytucji), ile poparcie dla generała Charlesa de Gaulle’a. I tu zachowania wyborcze wyczerpywały znamiona plebiscytu²³.

Referendum wykorzystywane jest też w celu wyzwolenia się rządzących z udziału w podejmowaniu decyzji i przeniesienia ciężaru odpowiedzialności za nie na głos większości. Zakres upodmiotowienia społecznego może warunkować wówczas akceptację lub negację nie tyle przedmiotu głosowania, ile formy podjęcia decyzji. Przykład: referenda norweskie w sprawie członkostwa tego kraju w Unii Europejskiej²⁴. Dwa głosowania (z lat 1969 i 1972) przyniosły wynik negatywny. Jednakże z badań socjologicznych wynika, że

²⁰ M.T. Staszewski, *Wstęp*, w: *Referendum konstytucyjne w Polsce*, M.T. Staszewski (red.), Instytut Studiów Politycznych, Warszawa 1997, s. 10.

²¹ „Narodnaja Hazieta” 9–11 listopada 1996 r., nr 283–284.

²² Szerzej: J. Zieliński, *Referendum konstytucyjne na Białorusi – demokracja czy autokratyzm*, w: *Referendum konstytucyjne w Polsce*, *op.cit.*, s. 253 i n.

²³ I. Bokszczanin, *Referendum we Francji*, w: E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w państwach...*, *op.cit.*, s. 139.

²⁴ Szerzej: J. Zieliński, *Referendum w Norwegii*, w: E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w państwach...*, *op.cit.*

brak akceptacji nie dotyczył przystąpienia Norwegii do Unii Europejskiej, ale wybranej przez władzę formy podjęcia decyzji. Suweren nie po to wybierał przedstawicieli, powierzając im sprawowanie władzy w swoim imieniu, aby samodzielnie podejmować decyzję w tak doniosłych sprawach. Wystąpiło niedostosowanie formy do rangi i doniosłości problemu, które doprowadziło do odrzucenia przedmiotu głosowania²⁵.

Podobne rozważania jak nad wyborami, inicjatywą obywatelską lub referendum można prowadzić nad pozycją związków zawodowych, organizacji pozarządowych i inicjatyw społecznych powstających *ad hoc* w procesie kontroli społecznej. Za każdym razem w analizie ich wagi kluczowe znaczenie ma prawo, a to jest wyrazem konsensusu politycznego osiągniętego w określonym czasie. Od woli politycznej zależą więc możliwości i status tych struktur. Mogą one stanowić efektywny instrument kontroli, i takimi są w ugruntowanych demokracjach, ale ich aktywność może być też wykorzystana przez sprawujących władzę jako informacja o stanach, które potencjalnie zagrażają komfortowi i spokojowi rządu. Odrębne zagadnienie to inicjatywy społeczne *ad hoc*. Ich powstawanie należy uznać nie za wyraz kontroli społecznej, ale świadectwo niesprawności systemu kontroli. Istotą aktywności *ad hoc* jest protest zdesperowanego suwerena, który nie widząc możliwości współdziałania społecznego w dążeniu do naprawy sytuacji z wykorzystaniem istniejących mechanizmów i struktur wyrażania woli, odwołuje się do takich właśnie form aktywności.

W literaturze wskazuje się także na środki masowego przekazu oraz instytucję skarg, wniosków i petycji jako elementy kontroli społecznej²⁶. W przypadku mediów akcentuje się ujawnianie i krytykę negatywnych zjawisk społecznych oraz działalność interwencyjną, a także to, że artykuły i wiadomości, które mają znamiona skargi i zostały przekazane odpowiednim organom, rozpatrywane są w trybie właściwym dla skarg. Mamy tu jednak do czynienia z dwiema odrębnymi sytuacjami. O ile interwencje mediów można zaliczyć do formy kontroli społecznej, o tyle – przyjmując, że konstytutywnym elementem kontroli jest możliwość zastosowania sankcji – zaliczenie do kontroli społecznej skargi, wniosku czy petycji budzi pewne wątpliwości. Jeszcze większe wątpliwości powoduje ujawnianie przez media negatywnych zjawisk. To prawda, że nagłaśnianie nieprawidłowości wywiera presję na organy władzy, ale kształtuje też opinię publiczną o funkcjonowaniu organów państwa, co nie zawsze musi być pozytywne z punktu widzenia współdziałania społecznego i stabilności społecznej.

²⁵ H. Allen, *Norway and Europe in the 1970's*, Oslo 1979, s. 161.

²⁶ Np. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK, Toruń 2000, s. 451–453.

Pojmowanie demokracji

Kontrola społeczna w założeniu służy realizowaniu przez suwerena jego władztwa przez permanentną kontrolę funkcjonowania wybranych przez siebie przedstawicieli i kształtowanych przez nich stosunków społecznych. Jest instrumentem wykrywania zagrożeń ładu i współdziałania społecznego oraz stabilności owych stosunków. Sprzyja porozumieniu społecznemu w sprawach o fundamentalnym znaczeniu, takich jak bezpieczeństwo społeczeństwa i jego rozwój, ale też porozumieniu w sprawach, które dzielą społeczeństwo. Nie należy jej jednak postrzegać w uproszczonych kategoriach struktur i procedur. To system realnego wsparcia w stanowieniu demokratycznych stosunków społecznych. Podstawą funkcjonowania demokratycznego państwa jest prawo będące głównym organizatorem stosunków społecznych i idea, która łączy obywatela z państwem²⁷. Prawo obejmuje nakazy, zakazy, przyzwolenia i przewiduje sankcje za niedostosowanie się do ustanowionych normatywnie ram życia. Jest ono stanowione przez parlament składający się co prawda z przedstawicieli suwerena, ale mający charakter partyjny. Dominującą możliwością ubiegania się o mandat jest startowanie z list ugrupowań politycznych. W konsekwencji partie pozostają jedynymi efektywnymi strukturami przekładania interesu społecznego w rozwiązania normatywne. To one realnie określają treść demokratycznego ładu społecznego i zakres swobody aktywności politycznej obywateli, w tym tej, która dotyczy zakresu i zasad poddawania się organów władzy kontroli społecznej. Kluczowe znaczenie ma zatem pojmowanie przez nich demokracji i treści mandatu, który został im dany w procesie wyborów, a także zadań i roli we współdziałaniu społecznym.

Słowo „demokracja” w codziennym życiu wykorzystywane jest nad wyraz często. W istocie jednak nie wiadomo, czym ona jest. Można wykorzystać podejście instytucjonalne, wskazujące na istnienie w państwie określonych struktur i mechanizmów. Zalicza się do nich z reguły naród jako źródło najwyższej władzy, konstytucję jako najwyższe prawo, w zgodzie z którym mają pozostawać wszystkie pozostałe rozwiązania normatywne, pochodzący z wyborów, kadencyjny parlament, rząd powoływany przez parlament i ponoszący przed nim polityczną odpowiedzialność, pluralizm partii politycznych, określony katalog praw i wolności człowieka i obywatela itd. Nie wyjaśnia to jednak istoty zagadnienia, ponieważ instytucje te występują zarówno w państwach demokratycznych, jak i w państwach, co do których

²⁷ B. Jastrzębski, *Z teorii i praktyki funkcjonowania administracji publicznej w III RP (wybór publikacji i artykułów)*, Wydawnictwo Naukowe „Novum”, Płock 2007, s. 148.

demokratyczności – z punktu widzenia wartości dominujących w Europie – mamy zastrzeżenia. Wszystkie te instytucje przewidziane były w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 roku²⁸, a mimo to panuje powszechny pogląd, że okres jej obowiązywania pozbawiony był przymiotu rządów demokratycznych.

Można też przyjąć, że demokracja to władza wszystkich. Jest to jednak podejście pozbawione realizmu. Trudno wyobrazić sobie, aby na obecnym etapie rozwoju państwa każda decyzja polityczna była podejmowana w drodze głosowania ludowego.

W literaturze występuje jeszcze inne – trzecie – podejście: demokracja to władza dla dobra wspólnego. Zdefiniowania wymaga zatem pojęcie dobra wspólnego, odpowiedzenie na pytania, czym ono jest i jakie elementy go tworzą. To zaś, choć interesujące zadanie, jest trudne tym bardziej, że to, co jest dobre dla jednej społeczności, nie musi takim być dla innej, to, co jest dobre dla jednej grupy społecznej, nie musi być korzystne dla innej. Nie ma więc jednego dobra wspólnego. Jest ono za każdym razem wielorako motywowane uwarunkowaniami historycznymi, społecznymi, kulturowymi, religijnymi, aby wymienić niektóre. Skoro tak, można przyjąć, że zawsze gdzieś jest jakaś demokracja, jeżeli sprawowana władza zaspokaja potrzeby społeczne i jest świadoma, że nawet w jednej społeczności może występować wiele różnorodnych interesów, potrzeb, poglądów. Nie oznacza to bynajmniej – jak pisał Giovanni Sartori – że demokracja może być czymkolwiek²⁹. Na tym gruncie powstaje kwestia, czy rząd, który został ukształtowany przez partię, która zdobyła największe poparcie w wyborach, ma działać w interesie większości dla dobra większości, która zapewniła jej sprawowanie władzy, czy też w interesie większości dla dobra wspólnego. Pytanie o tyle ważne, że kontrola społeczna to nic innego jak pewien system nakazów, zakazów i sankcji, który ma służyć społeczeństwu dla utrzymania konformizmu jego członków wobec określonych wartości. Obecnie dominująca kontrola społeczna oparta jest na systemie prawnym. To w nim zawarte są pożądane przez państwo zachowania, które powinny być zgodne z wartościami, interesami, celami dominującymi w społeczeństwie i służyć stabilizacji stosunków społecznych. Znaczenia nabiera pojmowanie przez władzę istoty demokracji w kontekście, czy stanowione przez nią prawo odzwierciedlać będzie wartości tych, którzy dokonali jej wyboru, czy też dominujące w całym społeczeństwie. Czy będzie integrować tylko jedną grupę, prowadząc do powstawania podziałów społecznych, a więc naruszać bezpieczeństwo wszystkich, czy też

²⁸ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r., Dz.U. Nr 33, poz. 232 ze zm.

²⁹ Szerzej: G. Sartori, *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 151.

będzie uwzględniało istniejące zróżnicowanie, przyczyniając się do wzrostu stabilności społecznej będącej podstawą poczucia bezpieczeństwa jednostki i społeczeństwa, a więc i siły rządzących. Ważnym elementem kreującym to poczucie jest normatywnie określona przestrzeń (i formy oraz środki działania) umożliwiająca suwerenowi swobodnie i na bieżąco korygować funkcjonowanie organów władzy. Efektywność społecznego działania bezpośrednio powiązana jest z ostatecznością woli suwerena, którą w tym układzie traktować można jako sankcję wobec organów władzy. Bez ostateczności decyzji, rozumianej jako niepodleganie ich wstępnej i następnej kontroli przez organy władzy, kontrola społeczna jest instytucją fasadową. Kontrola społeczna jako instytucja łagodząca konflikty społeczne opiera się na fundamentalnej zasadzie suwerenności narodu. Zarówno skorzystanie ze środków kontroli społecznej, jak i jej konsekwencje nie mogą być uzależnione od decyzji organu podlegającego kontroli. W tym kontekście jedyną efektywną sankcją, jaką dziś ma suweren, jest odmowa – w procesie wyborów – ponownego upoważnienia określonych osób (ugrupowań) do sprawowania władzy w jego imieniu.

Kultura polityczna społeczeństwa (jego elit) i upodmiotowienie polityczne społeczeństwa

Kontrola społeczna, będąc ze swej istoty instrumentem utrzymywania konformizmu społecznego, wymaga rzeczywistej woli politycznej sięgnięcia do demokratycznych procedur sprzyjających niwelowaniu niesprawności systemu przedstawicielskiego. Dotyczy to zarówno rządzących jako podmiotu podlegającego kontroli, jak i społeczeństwa jako podmiotu sprawującego kontrolę. Zaangażowanie obywateli w kontrolę społeczną i jej efektywność związana jest ze stopniem upodmiotowienia politycznego suwerena. Jest to jednak zagadnienie wieloaspektowe.

Wykorzystanie wyborów jako podstawowej formy kontroli społecznej, jedynej opatrzonej sankcją i w największym stopniu umożliwiającej obywatelom decydowanie o losach państwa, jest na średnim poziomie (tabele 1–3).

Patrząc na frekwencję w wyborach prezydenckich, wyborach do Sejmu oraz wyborach samorządowych powstają trzy pytania: 1) jak wyjaśnić niską frekwencję wyborczą, w sytuacji gdy wybory są jedynym realnym i rzeczywistym, w znaczeniu – niezależnym od partii politycznych – instrumentem weryfikacji osiągnięć struktur rządzących; 2) dlaczego tak znikomy odsetek uprawnionych do głosowania uczestniczy w wyborach samorządowych, w których suweren decyduje o składzie kadrowym organów bezpośrednio decydujących o realiach w najbliższym otoczeniu wyborcy; 3) dlaczego elektorat tak bezkrytycznie podchodzi do aktywności wybranych przez siebie władz.

Tabela 1. Frekwencja w wyborach prezydenckich Polsce w XXI wieku

Rok	2000	2005	2010	2015
Frekwencja (w %)	61,12	49,74	54,94	48,96

Źródło: www.pkw.gov.pl, dostęp: 16.07.2018 r.

Tabela 2. Frekwencja w wyborach do Sejmu w Polsce w XXI wieku

Rok	2001	2005	2007	2011	2015
Frekwencja (w %)	46,29	40,57	53,88	48,96	50,92

Źródło: www.pkw.gov.pl, dostęp: 16.07.2018 r.

Tabela 3. Frekwencja w wyborach samorządowych w Polsce w XXI wieku

Rok	2002	2006	2010	2014
Frekwencja (w %)	44,23	45,99	47,32	47,40

Źródło: www.pkw.gov.pl, dostęp: 16.07.2018 r.

Współczesne partie polityczne (nie tylko w Polsce) utraciły przymiot ideowości. Są to z reguły partie typu *catch-all*, a więc ugrupowania, które nastawione są na poszukiwanie wsparcia wśród całego elektoratu. Są gotowe deklaratywnie obiecać wyborcom wszystko, co chcą oni usłyszeć, aby zdobyć poparcie. Do polityki wkradły się mechanizmy rynkowe: polityk (partia) stała się towarem, a wyborcy – kupującymi³⁰. Sprzyja temu brak społecznej umiejętności analizowania rzeczywistości i patrzenia perspektywicznego. Dla oddania głosu wystarczy mu atrakcyjne społecznie odniesienie się przez partię do problemów codziennego życia i zapewnienie zmiany sytuacji po zdobyciu władzy wraz z nazwaniem kilku medialnych (populistycznych) działań, które zostaną podjęte. Przy takim nastawieniu wyborców program jest pozornie niepotrzebny. Jednakże brak programu w znaczeniu określenia celów, dróg i środków realizacji oznacza też brak możliwości ustalenia, czy głoszone hasła (podejmowane działania po zdobyciu władzy) przybliżają nas do tego celu. Nie ma perspektywy dla analizy, co zapowiadane działania oznaczają dla przyszłości. Może okazać się, że złożona deklaracja (a nawet jej późniejsza realizacja) jest bardzo ponętna i cieszy się poparciem społecznym, ale w perspektywie długoterminowej jest zgubna dla rozwoju. W walce o głosy wyborcze następuje jednak fałszywy wybór między sprawami nośnymi społecznie a niepopularnymi, których podjęcie w imię przyszło-

³⁰ W. Sokół, *Klasyfikacja partii politycznych*, w: *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), Wyd. UMCS, Lublin 2003, s. 31; A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Arche, Gdańsk 2001, s. 103 i n.; R. Koole, *Cadre, Catch-all. A Comment on the Notion of the Cartel Party*, „Party Politics” 1996, nr 4, s. 507–523.

ści jest niezbędne. Wszystko zależy od kultury politycznej społeczeństwa i jego upodmiotowienia oraz odpowiedzialności ugrupowania rządzącego. Jako przykład wskazać można Wielką Brytanię i politykę rządów Margaret Thatcher wobec górników.

Partie prowadzą dwuetapową politykę: podczas wyborów i po dojściu do władzy. Sprawowanie rządów koalicyjnych wymaga ustępstw i rezygnacji z części obietnic przedwyborczych, co prowadzi – o czym była już mowa – do wypaczenia woli wyborców. Wola suwerena i dobro wspólne przegrywa z dążeniem do władzy³¹. Powoduje to utratę społecznego zaufania wobec polityki, partii, organów władzy, instytucji, które one powołują, i ostatecznie – państwa. Rozbieżności między zapewnieniami a realizacją wpływają na rosnący brak zainteresowania polityką i brak chęci współdziałania w decydowaniu o sprawach publicznych dla wspólnego dobra. Państwo i społeczeństwo stają przeciwko sobie³². Zauważalne jest przy tym paradoksalne zjawisko, że systemy, które miały wspomagać kontrolę społeczną, takie jak media i organizacje pozarządowe, przez nagłaśnianie nieprawidłowości zaogniają podziały społeczne i przyspieszają proces wycofania społeczeństwa z polityki. Zniechęcenie jest tym większe, im węższa jest przestrzeń społecznych możliwości do efektywnego korygowania istniejących nieprawidłowości, im mniej wydolne są mechanizmy kontroli społecznej władzy, w znaczeniu zdolności do czuwania nad bezpieczeństwem i stabilnością. Brak gotowości rządzących do prowadzenia dialogu ze wszystkimi grupami społecznymi i niechęć do poddania się kontroli społecznej stawia pod znakiem zapytania wartości instytucji demokratycznego państwa. Zaburzone zostaje poczucie bezpieczeństwa i stabilności.

Podsumowanie

Bezpieczeństwo jest stanem i procesem o charakterze obiektywnym i subiektywnym, którego twórcami są zarówno organy władzy (elity społeczne uczestniczące w stanowieniu prawa), jak i społeczeństwo (jednostki). Podmioty te są jednak nierównorzędne. W starciu racji organów władzy i spo-

³¹ Jak wskazuje m.in. J. Szreniawski, obowiązkiem polityków jest nie tylko walka o władzę, lecz także w stopniu najwyższym dbałość o funkcjonowanie państwa bez przeszkód, w szczególności w zakresie realizacji funkcji gospodarczej, oraz ochrona socjalnych i politycznych praw przede wszystkim każdego obywatela. Szerzej: J. Szreniawski, *Obywatelstwo i nazwisko jako elementy wzajemnej więzi między osobą fizyczną a administracją publiczną*, w: *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, E. Ura (red.), Mitel, Rzeszów 2001, s. 437.

³² B. Jastrzębski, *Zagrożenia praw obywatela i człowieka a zasada praworządności (tezy do tematu)*, w: *Ochrona człowieka w świetle prawa Rzeczypospolitej Polskiej*, S. Pikulski (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2002, s. 22–40.

łeczeństwa (jednostek) po zwycięskiej stronie znajdują się organy władzy. Istniejący w Polsce system rozdziału mandatów deformuje wolę wyborców. Takie wartości jak dobro wspólne i zobowiązania przedwyborcze ustępują dążeniu do sprawowania władzy. W tym układzie szczególna rola przypada kontroli społecznej, która pełni ważną funkcję w stanowieniu demokratycznego ładu społecznego. Jest wyrazem upodmiotowienia społecznego oraz świadectwem chęci i zdolności społeczeństw do współdziałania. W analizie ich znaczenia kluczowe znaczenie ma prawo, a to jest wyrazem konsensusu politycznego osiągniętego w określonym czasie. Zakres i formy jej stosowania zależą od woli politycznej rządzących, którzy określają jej przestrzeń, zdolności oraz chęci społeczeństwa do współdziałania, w imię stabilności społecznej, rozwoju i zapewnienia bezpieczeństwa jednostkom, społeczeństwu i państwu. Mogą one być efektywnymi instrumentami kontroli, i takimi są w ugruntowanych demokracjach, ale ich aktywność może też być wykorzystana przez sprawujących władzę jako informacja o stanach, które potencjalnie zagrażają komfortowi i spokojowi rządu. Efektywność kontroli społecznej wymaga powiązania jej z ostatecznością woli suwerena, którą w tym układzie traktować można jako sankcję wobec organów władzy. Dotyczy to zarówno swobody w skorzystaniu z przewidzianych prawem środków kontroli społecznej, jak i wdrożenia w życie podjętych w ramach niej decyzji. Bez ostateczności decyzji, rozumianej jako niepodleganie ich wstępnej i następczej kontroli przez organy władzy, kontrola społeczna jest instytucją fasadową. Jej stosowanie może wówczas jedynie zwiększyć frustrację społeczną, podziały, niechęć do współdziałania i prowadzić do obniżenia poczucia bezpieczeństwa przez jednostkę *versus* wzrost poczucia zagrożenia i niepewności jutra.

Zarówno skorzystanie ze środków kontroli społecznej, jak i jej konsekwencje nie mogą być uzależnione od decyzji organu podlegającego kontroli. W tym kontekście jedyną efektywną sankcją, jaką ma suweren, jest odmowa – w procesie wyborów – ponownego upoważnienia określonych osób (ugrupowań) do sprawowania władzy w jego imieniu.

Bibliografia

- Allen H., *Norway and Europe in the 1970's*, Oslo 1979.
Antoszewski A., Herbut R., *Systemy polityczne współczesnego świata*, Arche, Gdańsk 2001.
Bokszczanin I., *Referendum we Francji*, w: E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2003.
Glaser S., *Polskie prawo karne w zarysie*, Arche, Warszawa 1993.
Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1999.
Jastrzębski B., *Z teorii i praktyki funkcjonowania administracji publicznej w III RP (wybór publikacji i artykułów)*, Wydawnictwo Naukowe „Novum”, Płock 2007.

- Jastrzębski B., *Zagrożenia praw obywatela i człowieka a zasada praworządności (tezy do tematu)*, w: *Ochrona człowieka w świetle prawa Rzeczypospolitej Polskiej*, S. Pikulski (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2002.
- Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
- Konstytucja Republiki Łotewskiej*, Wstęp P. Kierończyk, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001.
- Koole R., *Cadre, Catch-all. A Comment an the Notion of the Cartel Party*, „Party Politics” 1996, nr 4.
- Korzeniowski L., *Menedżment. Podstawy zarządzania*, Wydawnictwo EAS, Kraków 2010.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, TNOiK, Toruń 2000.
- Pokruszyński W., *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi, Józefów 2010.
- Prawo administracyjne*, E. Ura (red.), Wydawnictwo Oświatowe Fosze, Rzeszów 1997.
- Sartori G., *Teoria demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
- Sokół W., *Klasyfikacja partii politycznych*, w: *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*, W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), Wyd. UMCS, Lublin 2003.
- Staszewski M.T., *Wstęp*, w: *Referendum konstytucyjne w Polsce*, M.T. Staszewski (red.), Instytut Studiów Politycznych, Warszawa 1997.
- Stefanowicz J., *Bezpieczeństwo współczesnych państw*, Instytut Wydawniczy Pax, Warszawa 1984.
- Szreniawski J., *Obywatelstwo i nazwisko jako elementy wzajemnej więzi między osobą fizyczną a administracją publiczną*, w: *Jednostka wobec działań administracji publicznej*, E. Ura (red.), Mitel, Rzeszów 2001.
- Zaborowski J., *Prawne środki zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Warszawa 1997.
- Zieliński J., *Referendum konstytucyjne na Białorusi – demokracja czy autokratyzm*, w: *Referendum konstytucyjne w Polsce*, M.T. Staszewski (red.), Instytut Studiów Politycznych, Warszawa 1997.
- Zieliński J., *Referendum w Estonii, Litwie i Łotwie*, w: E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2003.
- Zieliński J., *Referendum w Norwegii*, w: E. Zieliński, I. Bokszczanin, J. Zieliński, *Referendum w państwach Europy*, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2003.

Jacek Zieliński – dr hab., prof. Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach.

Stanisław Krysiński
Sylvia Żynda

NIELEGALNA IMIGRACJA ZAGROŻENIEM DLA POLSKIEJ GRANICY PAŃSTWOWEJ

Ochrona granic jest priorytetowym zadaniem każdego kraju i Unii Europejskiej (UE). Istotną rolę odgrywa tu sprawny system ich kontroli, uwzględniający zagrożenia wynikające ze zjawiska nielegalnej imigracji ludności.

Pojęcie i przyczyny zjawiska migracji

Migracja z języka łacińskiego (*migratio*) oznacza przesiedlenie, czyli wędrówki albo ruch mechaniczny (fizyczny) ludności, który jest elementem i podstawową (obok cyrkulacji) formą mobilności przestrzennej. Oznacza ona przemieszczenia terytorialne związane ze względnie trwałą lub okresową zmianą miejsca pobytu, zarówno w obrębie kraju, jak i poza nim¹. Migracje charakteryzują się tym, że są rozległe czasowo, przestrzennie i przyczynowo. W publikacji Lecha Leciejewicza zawarte jest stwierdzenie, że „migracje są fundamentalnym elementem bytu ludzkości”². Migracje były głównym czynnikiem rozwoju cywilizacyjnego świata, gdyż powodowały wymianę ekonomiczną i kulturową. Można stwierdzić, że ruchy migracyjne wpłynęły na powstanie wielu nowych państw³.

Istnieją dwie teorie dotyczące pochodzenia człowieka. Pierwsza z nich wskazuje na to, że człowiek wywodzi się z Afryki. Na jej podstawie stwierdzono, że do pierwszej znaczącej migracji mogło dojść około 160 tys. lat temu. Druga teoria zakłada, że gatunek ludzki powstał w różnych miejscach świata, w związku z czym migracja miała swój wkład genetyczny w obecną budowę DNA⁴.

¹ W. Doroszewski, w: *Słownik języka polskiego*, M. Szymczak (red.), t. I, PWN, Warszawa 1993, s. 694.

² L. Leciejewicz, *Migracje w pradziejach i starożytności. Wprowadzenie do dyskusji*, w: *Migracje: dzieje, typologia, definicje*, A. Furdal, W. Wysoczański (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, s. 15.

³ P. Lubiewski, *Nielegalna imigracja zagrożeniem bezpieczeństwa*, cz. I, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2016, s. 26.

⁴ *Ibidem*, s. 27–28.

W XX wieku doszło do wielu masowych migracji. W znacznym stopniu przyczyniły się do tego dwie wojny światowe, czasy totalitaryzmu, kryzys gospodarczy, wiosna ludów oraz sławna migracja ze wsi do miast za pracę. Okres ten charakteryzuje się tym, że około 100 mln ludzi zmieniło swoje miejsce pobytu. W samej Europie ruch migracyjny objął około 50 mln osób. Na świecie na początku XXI wieku ponad dwa miliony ludzi co roku odbywało rejestrowaną migrację zagraniczną⁵.

Migracja ludności jest zjawiskiem bardzo złożonym. Stała się przedmiotem badań wielu nauk: socjologii, psychologii, językoznawstwa, ekonomii, kryminologii, biologii genetycznej oraz polityki. Brak więc jednolitej metodologii badań tego fenomenu⁶.

Migracje można podzielić przede wszystkim na odbywające się wewnątrz kraju oraz zagraniczne. Migracja wewnętrzna dotyczy zmiany miejsca zamieszkania w obrębie kraju. Polega ona na przekraczaniu granic administracyjnych gmin oraz zmianie miejsca zamieszkania w obrębie gminy. Natomiast migracja zagraniczna obejmuje swym zakresem wyjazd za granicę i przyjazd do innego kraju w celu tymczasowego lub stałego osiedlenia się. Organizacja Narodów Zjednoczonych definiuje migrację zagraniczną jako zmianę kraju miejsca zamieszkania, przy czym mianem głównego miejsca zamieszkania jest to, w którym osoba spędza większość czasu w danym okresie. Długość tego okresu zależy od przyjętych w państwie uregulowań prawnych, może wynosić 3, 6 lub 12 miesięcy⁷.

Migracja obejmuje następujące procesy: emigrację, czyli opuszczenie dotychczasowego miejsca zamieszkania (miasta, kraju, regionu); imigrację, która dotyczy przyjazdu do nowego miejsca zamieszkania po uprzednim opuszczeniu innego miejsca; reemigrację, czyli ponowną emigrację lub powrót emigranta do pierwotnego miejsca zamieszkania; repatriację – powrót do ojczystego kraju (dotyczy głównie uchodźców, przesiedleńców i jeńców wojennych) oraz deportację, która odnosi się do przymusowego przesiedlenia osób przebywających nielegalnie w określonym miejscu lub jest formą kary politycznej. Każdy z tych procesów może być wynikiem zgodnego lub niezgodnego z prawem przemieszczania się. Dlatego też wyróżniamy imigrację legalną i nielegalną. Imigracja nielegalna obejmuje ludzi, którzy sami, bezprawnie przekraczają granicę państwa drogą morską, lądową lub powietrzną, wykorzystując do tego celu podrobione lub przerobione dokumenty lub

⁵ A. Sakson, *Migracje – fenomen XX i XXI wieku*, „Przegląd Zachodni” 2008, nr 2, s. 11.

⁶ Por. B. Termiński, *Międzynarodowa ochrona pracowników migrujących. Geneza, instytucje, oddziaływanie*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 24.

⁷ P. Czyż, D. Dec, B. Leszczyńska, S. Nowak, *Wpływ funduszy Unii Europejskiej na saldo migracji wewnętrznych i zewnętrznych w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 14.

z pomocą zorganizowanych grup przestępczych zajmujących się nielegalnym przetrzutem ludzi przez granicę⁸.

Istotą nielegalnej imigracji jest przebywanie cudzoziemca wbrew obowiązującym w kraju normom prawnym regulującym jego wjazd, wyjazd oraz pobyt. Warunki wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Polski określa art. 3 pkt 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE, według którego określenie „nielegalny pobyt” oznacza „obecność na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego, który nie spełnia lub przestał spełniać warunki wjazdu do państwa członkowskiego, określone w art. 6 kodeksu granicznego Schengen, albo innych warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim”⁹.

Problematykę pobytu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej reguluje także ustawa z 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach¹⁰. Jej art. 23 stanowi, że cudzoziemiec przekraczający granicę obowiązany jest do posiadania ważnego dokumentu podróży oraz wizy lub innego ważnego dokumentu uprawniającego go do wjazdu i pobytu na terytorium Polski. W wypadku przejazdu tranzytem powinien posiadać ważne zezwolenie na wjazd lub pobyt w innym państwie. Podstawą prawną regulującą wjazd i pobyt obywateli jest ustawa z 14 lipca 2006 roku o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobytku oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin¹¹. Według art. 15 obywatele Unii oraz członkowie ich rodzin niebędący obywatelami UE mogą przebywać w Polsce przez okres do 3 miesięcy bez obowiązku spełniania jakichkolwiek warunków pobytu. Jeżeli pobyt na terytorium Polski trwa dłużej niż 3 miesiące, obywatel UE oraz członek jego rodziny mający obywatelstwo UE powinien zarejestrować swój pobyt, a członek rodziny niebędący obywatelem UE obowiązany jest uzyskać kartę pobytu.

Zarówno legalna, jak i nielegalna imigracja jest zjawiskiem wielopostaciowym, charakteryzującym się różnymi przyczynami. W ostatnich latach migracje nasiliły się pod wpływem zwłaszcza czynników technologicznych, społeczno-ekonomicznych i psychicznych. Czynnikiem technologicznym odnosi się do osiągnięć cywilizacyjnych umożliwiających szybkie i tanie podróżowanie. Do społeczno-ekonomicznych przyczyn można zaliczyć różnice

⁸ K. Głębicka, *Migracja wyzwaniem polityki społecznej. Współczesne problemy migracji zagranicznych*, „Polityka Społeczna” 1996, nr 11–12, s. 10.

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dz.Urz. UE L 348/98 z 24.12.2008 r.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2206 ze zm.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 900 ze zm.

w jakości i standardzie życia w różnych państwach. Ludzie bardzo często podejmują decyzje dotyczące wyjazdu pod kątem własnego rozwoju bądź osiągnięcia sukcesu, czyli z przyczyn psychologicznych¹².

W związku z poszukiwaniem przyczyn migracji stwierdzono, że istnieją dwa czynniki wypychania i przyciągania wpływające na przemieszczanie się ludzi. Czynniki wypychające są powiązane z miejscem pochodzenia. Zaliczyć do nich należy: uwarunkowania gospodarcze, presję demograficzną, bezrobocie, brak możliwości utrzymania rodziny i spłaty długu, zagrożenia godzące w życie i zdrowie, konflikty zbrojne czy wszelkiego rodzaju prześladowania. W drugiej grupie mieszczą się czynniki zachęcające w kraju imigracji. W ich skład wchodzi gwarancja lub większe prawdopodobieństwo zatrudnienia, wyższe wynagrodzenie za pracę, podniesienie kwalifikacji zawodowych, lepsze warunki bytowe bądź łączenie rodzin¹³.

Każde państwo ma wypracowaną politykę imigracyjną – reglamentacja wjazdu i pobytu na terytorium określonego kraju powoduje, że część cudzoziemców nie uzyska prawa do wjazdu lub pobytu ani przejazdu tranzytem. Sytuacja taka dla silnie zdeterminowanych imigrantów, którzy chcą osiągnąć założony cel, kreuje obszar zagrożenia nielegalną imigracją. Kolejnym istotnym czynnikiem warunkującym bezprawne przekroczenie granicy lub pobyt w określonym państwie jest słaba polityka informacyjna skierowana do imigrantów oraz niejasne dla cudzoziemca prawo w państwie docelowym¹⁴.

Skala nielegalnej imigracji w Polsce i Europie

Nielegalna imigracja jest zjawiskiem bardzo złożonym, o wysokiej dynamice zmian oraz trudnym do przewidywania. Szacunkowe dane o liczbie cudzoziemców przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej podaje się na podstawie informacji Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Komendy Głównej Straży Granicznej oraz Głównego Urzędu Statystycznego. Dane te są jednak danymi rejestrowanymi, a więc nieukazującymi faktycznej liczby. Wszelkie informacje o zjawisku nielegalnej migracji najszerzej gromadzone są przez Straż Graniczną. Na podstawie wieloletnich doświadczeń można stwierdzić, że migracja ta przebiega zazwyczaj zza naszej wschodniej granicy w kierunku krajów Europy Zachodniej. Potwierdzeniem owej tezy są szlaki przerzutu nielegalnych migrantów. Z dostępnych danych wynika, że najbardziej zagrożone są odcinki granicy z Ukrainą, Białorusią, Rosją, Niem-

¹² E. Bielał-Jomaa, Z. Góról (red.), *Zatrudnianie cudzoziemców*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 20–25.

¹³ A. Sakson, *Migracje...*, *op.cit.*, s. 13.

¹⁴ P. Lubiewski, *Nielegalna imigracja...*, *op.cit.*, s. 42.

cami i Czechami¹⁵. Straż Graniczna co roku ujawnia kilka tysięcy nielegalnych przekroczeń przez granicę bądź usiłowań jej przekroczenia niezgodnie z prawem. Większość stanowią osoby będące obywatelami państw trzecich. W 2017 roku zatrzymano łącznie 7285 osób, które wbrew przepisom przekroczyły polską granicę państwową lub usiłowały ją przekroczyć¹⁶. Oznacza to spadek o 3,8% w porównaniu z rokiem 2016, w którym zatrzymano 7573 osób. W tej liczbie było 6486 osób niebędących obywatelami UE, czyli o 3% mniej niż w roku 2016 (6690 osób). Na kierunku wjazdowym do Polski w 2017 roku zatrzymano 5779 obywateli państw trzecich. W 2017 roku nielegalnego przekroczenia dokonało 57 osób mniej niż w 2016 roku. Natomiast na kierunku wyjazdowym z Polski w 2017 roku ujętych zostało 1506 osób, co stanowi spadek o 13,3% w porównaniu z rokiem 2016 (1737 osób). W 2017 roku odnotowano 32 850 zatrzymań obywateli państw trzecich za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom, nielegalny pobyt i nielegalną pracę, tj. 4136 osób więcej niż w roku 2016 (28 714 osób).

Istotnym zagadnieniem w analizie nielegalnej migracji są odmowy prawa wjazdu. W roku 2017 nie zezwolono na wjazd do Polski 72 704 cudzoziemcom. Było ich o 38% mniej niż w roku 2016 (118 060). Największą liczbę odmów prawa wjazdu do Polski otrzymali obywatele Rosji (30 617), Ukrainy (29 722), Białorusi (5423), Mołdawii (2621), Armenii (1372), Tadżykistanu (1369), Gruzji (491)¹⁷.

W 2017 roku w związku z dokonaniem przez Straż Graniczną kontroli legalności pobytu zatrzymano bądź ujawniono na terytorium Polski 22 559 osób, natomiast w 2016 ujęto 18 492 osoby, czyli o 22% więcej niż w roku poprzednim. W tej grupie najliczniejszą nacją byli obywatele Ukrainy – 15 877, Rosji – 2204, Białorusi – 1425 oraz Mołdawii – 1190. W tym samym okresie przeprowadzono kontrole legalności zatrudnienia, które ujawniły 2884 cudzoziemców (2242 w 2016 roku) naruszających przepisy dotyczące wykonywania pracy lub prowadzenia działalności gospodarczej. Oznacza to wzrost o 29%¹⁸.

Państwa UE są i będą głównym celem podróży wielu ludzi. Polityka imigracyjna oraz ochrona granic zewnętrznych należą więc do najważniejszych obszarów współpracy państw członkowskich. Analiza wskaźników statystycznych dotyczących egzekwowania przepisów imigracyjnych wskazuje, że w latach 2013–2016 zjawisko nielegalnej imigracji się nasiliło. Największy

¹⁵ *Ibidem*, s. 67–68.

¹⁶ *Straż Graniczna. Informacja Statystyczna za 2017 r.*, Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa 2018, s. 12–16.

¹⁷ *Ibidem*, s. 5.

¹⁸ *Ibidem*, s. 25–29.

odsetek napływu nielegalnych migrantów zanotowano w 2015 roku. W kolejnych latach wskaźniki statystyczne się obniżyły, co nie zmienia faktu, że utrzymują się one nadal na wysokim poziomie. W 2015 roku, w którym nastąpił największy kryzys migracyjny, stwierdzono, że w krajach UE przebywa nielegalnie 2,2 mln osób. W 2016 roku nastąpił spadek do 983 860 osób. Zmniejszenie liczby nielegalnych migrantów w Europie było następstwem wprowadzenia zmian w polityce krajowej państw należących do UE. W 2016 roku Niemcy zatrzymały największą liczbę osób niemających obywatelstwa UE (370 555). W dalszej kolejności były Grecja – 204 820, Francja – 91 985, Wielka Brytania – 59 895 oraz Austria – 49 810 osób. Najmniejszą liczbę nielegalnie przebywających na ich terytorium migrantów zanotowały Luksemburg, Malta, Estonia i Łotwa.

W 2015 roku w związku z dużym napływem nielegalnych imigrantów premier Grecji Aleksis Tsipras wystosował apel do państw członkowskich o solidarność w przyjmowaniu uchodźców. W odpowiedzi na to kanclerz Niemiec Angela Merkel oświadczyła: „Ci, którzy potrzebują pomocy, muszą uzyskać azyl w Europie”. Fala uchodźców ruszyła więc szlakiem bałkańskim do Austrii i Niemiec. W celu rozwiązania kryzysu migracyjnego UE zaczęła prowadzić negocjacje z Turcją. 18 marca 2016 roku zostało podpisane porozumienie, które znacząco wstrzymało napływ nielegalnych migrantów do państw UE.

W związku z rozwojem kryzysu migracyjnego państwa członkowskie wydały nakazy opuszczenia kraju 493 785 cudzoziemcom. Francja wydała 16,4% takich nakazów, Niemcy – 14,2% oraz Wielka Brytania – 12,1%. Liczba obywateli państw trzecich z nakazem opuszczenia kraju pobytu wzrosła w 2016 roku w porównaniu z rokiem poprzednim. W Niemczech odnotowano wzrost o 15 925 osób, w Finlandii – o 13 070, w Holandii – o 9185 oraz w Polsce – o 3375. W 2016 roku zarejestrowano 226 150 przypadków, w których osoby niemające obywatelstwa UE zostały odesłane do kraju swego pochodzenia. W 2016 roku na zewnętrznych granicach UE odnotowano 388 280 odmów wjazdu. Prawie połowę z tej liczby wydała Hiszpania – 192 135, kolejno Francja – 63 390 oraz Polska – 34 485¹⁹.

Struktura migrujących

Migracje międzynarodowe wpływają nie tylko na spadek lub zwiększenie liczby ludności, lecz także na strukturę dotyczącą płci, wieku i wyznania. Zauważalne jest to zarówno w kraju emigracyjnym, jak i imigracyjnym. Imigracja w znacznym stopniu przyczynia się do obniżenia wieku osób zamiesz-

¹⁹ Strona: www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pl, dostęp: 01.02.2018 r.

kujących państwa przyjmujące. Średnia wieku obywateli UE w 2016 roku wynosiła 42,6 lat. Natomiast średnia wieku osób migrujących jest o wiele niższa (18–34 lat). W roku 2015 odnotowano większy napływ mężczyzn (56%) niż kobiet (44%). Największą liczbę nielegalnie przebywających osób płci męskiej zanotowały Niemcy (63%), natomiast największy odsetek kobiet odnotował Cypr (57%). Osoby w wieku 18–34 lat stanowiły większość spośród nielegalnie przebywających na terenie państw członkowskich UE (61%). Osoby powyżej 35. roku życia stanowiły zaledwie 22%, a dzieci – 17%²⁰.

W latach 2008–2010 największy odsetek osób nielegalnie przebywających na terytorium państw członkowskich stanowili obywatele Albanii i Afganistanu. W latach 2011–2012 były to osoby mające obywatelstwo Pakistanu i Afganistanu. Od 2013 zmieniła się struktura narodowościowa osób nielegalnie przebywających na terytorium UE. Na pierwszym miejscu odnotowani zostali obywatele Syrii²¹. W Polsce w 2016 roku spośród osób zatrzymanych za przekroczenie granicy państwowej wbrew przepisom najczęściej było obywateli Ukrainy, Rosji, Białorusi, Turcji, Wietnamu i Syrii²².

Napływ obywateli państw trzecich do UE prowadzi do mieszania się różnych kultur i religii. Masowa migracja w 2015 roku charakteryzowała się największym napływem obywateli Syrii, którzy w większości są wyznawcami islamu. W 2016 roku populacja muzułmanów w krajach UE liczyła 25,8 mln osób (4,9% wszystkich mieszkańców)²³. Powoduje to powstawanie nieasymilujących się muzułmańskich skupisk ludzi żyjących według prawa szariatu. Grupy te oddzielają się od rdzennych mieszkańców UE, co sprawia, że zauważają swoją odmienność. W dużych skupiskach przyczynia się to do powstawania negatywnych emocji i wtedy o wiele szybciej o jakąkolwiek iskrę, która może spowodować konflikt. Powiększanie się grup muzułmańskich może w znacznym stopniu wpłynąć na kulturę kraju przyjmującego²⁴.

Zagrożenia wynikające z nielegalnej migracji

Liczba nielegalnych migrantów zarówno w UE, jak i w Polsce może stanowić problem. Uzyskane dane pochodzą z oficjalnych źródeł, ale faktyczna liczba nielegalnych migrantów jest zapewne większa. Doświadczenie uzy-

²⁰ Strona: www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/pl, dostęp: 01.02.2018 r.

²¹ Strona: www.migracje.gov.pl/statystyki/zakres/swiat/typ/dokumenty/widok/mapa/rok/2018/, dostęp: 01.02.2018 r.

²² Strona: www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html, dostęp: 01.02.2018 r.

²³ Strona: www.pewreserch.org, dostęp: 01.02.2018 r.

²⁴ K. Górak-Sosnowska (red.), K. Pędziwiatr, P. Kubicki, *Islam i obywatelskość w Europie*, Elipsa, Warszawa 2006, s. 153–154.

skane przez kraje UE w związku z przeciwdziałaniem oraz rozpoznawaniem zjawiska pozwala na ukazanie wynikających z niego zagrożeń²⁵. Jednym z nich jest zagrożenie bezpieczeństwa społecznego, które zapewnia ład i porządek oraz jest ściśle powiązane z funkcjonowaniem państwa. Najważniejszym podmiotem jest człowiek oraz zbiorowości społeczne tworzone przez ludzi. Dlatego też państwo zapobiega sytuacjom, w których może dochodzić do gloryfikowania interesów jednych grup kosztem drugich. W tym wypadku należy mieć na względzie grupy tworzone przez nielegalnych migrantów wobec rdzennych obywateli kraju. Wszelkie działania podejmowane przez państwo wywołują określone reakcje społeczeństwa. Jeżeli jakaś społeczność nie dostrzega w państwie możliwości swojego rozwoju lub czuje, że nie ma dostępu do różnych dóbr, zaczyna godzić w interes innych grup społecznych. W taki sposób zachowują się zazwyczaj niezadowoleni obcokrajowcy przebywający w państwie przyjmującym²⁶.

Migracja wpływa na przyrost taniej siły roboczej²⁷. Skutkiem tego może być zmniejszenie liczby miejsc pracy dla obywateli określonego kraju. Ponadto przyczynia się do rozwoju nielegalnego rynku zatrudnienia, gdyż obywatele państw trzecich bardzo często podejmują pracę na czarno. Aby zapobiec nielegalnej imigracji, państwo ponosi koszty uszczelniania granic oraz wydalania osób bezprawnie przebywających na jego terytorium. Kryzys migracyjny w 2015 roku spowodował, że państwa członkowskie finansują także międzynarodową akcję pomocy uchodźcom przebywającym w obozach. Jest to swoista ochrona własnego kraju przed napływem nielegalnych imigrantów.

Duże skupiska obcokrajowców sprzyjają powstawaniu i rozwojowi przestępczości zorganizowanej, uznawanej za jedno z większych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego. Szczególnie groźne są: handel narkotykami, ksenofobia, haracze, nietolerancja religijna, pranie pieniędzy czy handel ludźmi²⁸.

Napływ ludzi różnych nacji jest też czynnikiem godzącym w bezpieczeństwo kulturowe. Zazwyczaj obcokrajowcy zakładający rodziny w państwie pobytu wnoszą do środowiska nowe wzorce kulturowe. W krajach przyjmujących nielegalnych imigrantów wzrasta niepewność obywateli tych krajów oraz poczucie dużego zagrożenia i niezrozumienia ze strony władz państwa. Napływ obcokrajowców powiązany jest ściśle z występującymi

²⁵ P. Lubiewski, *Nielegalna imigracja...*, *op.cit.*, s. 86–88.

²⁶ J. Kaczmarek w: *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, B. Zdrodowski (red.), AON, Warszawa 2008, s. 20–21.

²⁷ M. Perkowska, *Przestępczość graniczna cudzoziemców*, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 29–30.

²⁸ K. Iglicka, *Unijny wymiar bezpieczeństwa z perspektywy migracji międzynarodowych i dylematów wielokulturowości*, „Raporty i Analizy” 2004, nr 7, s. 1; T. Burdzik, *Imigranci kontra prawo – przestępczość a pochodzenie etniczne/rasowe*, www.kryminalistyka.fr.pl/, dostęp: 01.02.2018 r.

w kraju napięciami w relacjach społecznych. Nagły wzrost liczby nielegalnych imigrantów oraz konieczność funkcjonowania w warunkach pluralizmu kulturowego, szczególnie w społecznościach monoetnicznych, mogą wpływać na relacje między grupami, a także na poczucie przynależności. Taki stan rzeczy wywołuje zachowania ksenofobiczne i rasistowskie. Część społeczeństwa dostrzega osłabienie tradycji narodowych oraz obarcza nielegalnych imigrantów odpowiedzialnością za destabilizację porządku publicznego²⁹. Skutkiem napływu różnych nacji do państw UE oraz Polski jest przenoszenie na ich grunt krajowych i międzynarodowych konfliktów politycznych, a także terroryzmu. Państwa UE stają się bardziej narażone na wszelkiego rodzaju wojny spowodowane m.in. różnicami kulturowymi bądź religijnymi.

Nowa sytuacja nielegalnych migrantów przybywających do obcego kraju nasila przemoc wśród mężczyzn. Bardzo często tracą oni dominującą pozycję w rodzinie. Kobiety bowiem przyjmują na siebie ciężar utrzymania rodziny, i mężczyznom bardzo trudno jest odnaleźć się w nowych warunkach. W krajach UE relacje między przedstawicielami płci są zazwyczaj inne niż w nacjach, z których pochodzą nielegalni migranci. Przyczynia się to do powstawania agresji u mężczyzn, gdyż nie potrafią pogodzić się z nowymi normami społecznymi. Dochodzi więc bardzo często do gwałtów³⁰.

W ostatnich latach coraz częściej docierają informacje o atakach terrorystycznych. Szacuje się, że w 2010 roku ich skutkiem była śmierć około 370 osób. W 2015 roku w Europie doszło do 211 ataków terrorystycznych i aresztowano 1077 osób oskarżonych o terroryzm. Do zamachów przyczyniło się 340 dżihadystów, z których znaczna część to nielegalni imigranci pochodzący z krajów arabskich. Unia Europejska obawia się więc rozprzestrzenienia terroryzmu. Przygotowania do zamachu terrorystycznego są bardzo trudne do wykrycia, gdyż organizatorami są zamachowcy-samobójcy. Oprócz zamachów zawiązywane są również przez specjalnie wyszkolone osoby spiski terrorystyczne. W odpowiedzi na nasilające się zjawisko terroryzmu powstały różnego rodzaju akty prawne regulujące politykę w zakresie jego zwalczania i zapobiegania mu. Stopniowo zaczęto obejmować sankcją karną czyny poprzedzające lub wspierające dokonywanie ataków terrorystycznych (np. przestępstwo podróżowania w celu odbycia lub przeprowadzenia szkolenia przydatnego do dokonania zamachu)³¹.

²⁹ *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, P. Sasnal (red.), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015, s. 58.

³⁰ W. Klaus, *Integracja – marginalizacja – kryminalizacja, czyli o przestępczości cudzoziemców w Polsce*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, „Analizy, Raporty, Ekspertyzy” 2011, nr 1, s. 25.

³¹ S. Wojciechowski, *Terroryzm na początku XXI wieku. Pojęcie, istota i przyczyny zjawiska*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Poznań 2011, s. 71.

Prognozy rozwoju zjawiska nielegalnej imigracji

Prognozując rozwój nielegalnej migracji, należy wyróżnić czynniki ekonomiczne, społeczne i polityczne mające wpływ na rozwój tego zjawiska. Interpretacja danych pozwoli stwierdzić, czy Polska będzie krajem docelowym czy tranzytowym.

Istotne znaczenie ma popyt na rynku pracy w państwie docelowym imigracji, a także powiązana z tym atrakcyjność ekonomiczna rynku. Dużą rolę odgrywa także skala nielegalnego zatrudnienia cudzoziemców w danym państwie. Imigranci biorą pod uwagę wszelkie obowiązujące rozwiązania w polityce imigracyjnej dotyczące warunków wjazdu i pobytu. Czynnikiem przyciągającym jest rozwój sieci migracyjnych w kraju docelowym. Na rozwój nielegalnej migracji mają wpływ konflikty lub katastrofy w krajach mogących wygenerować dużą liczbę uchodźców w kierunku kraju imigracji³².

Polskę oraz państwa UE coraz dotkliwiej dotyczą zmiany w sferze demograficznej, objawiające się obniżeniem wskaźnika dzietności i dużą umieralnością. Ponadto problemem jest starzenie się społeczeństw krajów UE. Wynikiem tych zmian jest wzrost niedoboru osób młodych na rynku pracy, a to wpływa na popyt na zagraniczną siłę roboczą. Równolegle, lecz w drugim kierunku, rozwija się sytuacja w krajach, z których pochodzą imigranci³³.

W Polsce niekorzystnie rozwijała się także struktura wiekowa ludności, będąca skutkiem spadku urodzeń, wydłużenia się wieku życia oraz emigracji młodych ludzi, głównie do innych państw UE, w celu poszukiwania lepszej pracy i wykształcenia. Taki stan rzeczy będzie miał wpływ na gospodarkę państwa i krajowy rynek pracy³⁴. Tę tendencję potwierdza m.in. Główny Urząd Statystyczny, który w prognozie ludności do roku 2035 wskazuje, że ludność w Polsce zmniejszy się o 5,2%³⁵.

Wzrost poziomu wykształcenia oraz kwalifikacji Polaków sprawia, że polski rynek pracy staje się niewystarczający do spełnienia ich ambicji. Znaczna liczba ofert pracy dotyczy sektora usług i przemysłowego. Skierowane są one zazwyczaj do osób mających niższe wykształcenie i kwalifikacje³⁶. W związku z tym odpływ osób wysoko wykwalifikowanych wiąże się z napływem mniej wykwalifikowanych pracowników³⁷.

³² P. Lubiewski, *Nielegalna imigracja...*, *op.cit.*, s. 94.

³³ *Ibidem*, s. 98.

³⁴ *Ibidem*, s. 99.

³⁵ *Prognoza ludności na lata 2008–2035*, GUS, Warszawa 2009, s. 190.

³⁶ K. Iglicka, O. Olszewska, A. Stachurski, J. Żurawska, *Dylematy polityki migracyjnej Polski*, „Prace Migracyjne” 2005, nr 58, s. 29.

³⁷ S. Castles, M.J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 364.

Przedstawione fakty wskazują, że będzie wzrastać atrakcyjność Polski jako kraju pobytu, w związku z czym mogą kierować się do nas duże strumienie imigrantów. Rozwój nielegalnego rynku pracy oraz społeczne przyzwolenie dla tego zjawiska sprawiają, że zwiększa się zapotrzebowanie na tanią siłę roboczą. Głównym obszarem, z którego pochodzą pracownicy cudzoziemscy, są kraje byłego ZSSR, należy więc mieć na względzie, że potencjał owych państw zaczyna się powoli wyczerpywać. Wynikiem tego będzie większy napływ obywateli Uzbekistanu, Tadżykistanu i Armenii. Prawdopodobny jest także wzrost napływu narodowości azjatyckich, m.in. Chińczyków, gdyż mają oni szerokie kontakty handlowe sprzyjające otwieraniu firm na terytorium Polski. Ze względu na dobrze rozwinięte sieci migracyjne przewiduje się także napływ obywateli Wietnamu, Pakistanu i Turcji. Na przybywanie do Europy osób z tych państw wpływa także sytuacja na Bliskim Wschodzie³⁸.

Liczba osób spoza UE/EOG prowadzących jednoosobową działalność w Polsce co roku wzrasta. Należy także wziąć pod uwagę liczbę osób spoza UE/EOG, które rozpoczęły jednoosobową działalność gospodarczą w latach 2009–2014 (według obywatelstwa): Ukraina – 1229, Białoruś – 459, Wietnam – 435, Armenia – 417, USA – 371, Rosja – 288, Turcja – 176, Kanada – 130, Egipt – 75, Indie – 73, pozostałe – 906. Dane te ilustruje tabela 1³⁹.

Tabela 1. Liczba obywateli spoza UE/EOG prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą według roku rozpoczęcia działalności

Rok rozpoczęcia działalności	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Ogółem
Liczba podmiotów niezależnie od obecnego statusu prowadzenia działalności	692	935	1259	1677	1919	1843	8325
Liczba podmiotów w dniu generowania zestawienia (21.01.2015 r.)	279	364	494	777	1229	1416	4559
Procent podmiotów w dniu generowania zestawienia (21.01.2015 r.)	40,3	38,9	39,2	46,3	64,0	76,8	54,8

Źródło: <https://emn.gov.pl/esm/publikacje/nasze-publikacje/imigracja-cudzoziemcow/13824,Raport-krajowy.html>, dostęp: 7.02.2018 r.

³⁸ P. Lubiewski, *Nielegalna imigracja...*, *op.cit.*, s. 103.

³⁹ *Imigracja biznesowa. Imigracja cudzoziemców do Polski w celach biznesowych, Raport przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce*, Warszawa 2015, s. 37.

W przyszłości należy spodziewać się wzrostu popytu na pracę świadczoną przez cudzoziemców. Aktualnie najbardziej przyciąga imigrantów do Polski czynnik ekonomiczny⁴⁰.

Zapobieganie nielegalnej imigracji

Ochrona wewnętrznego i zewnętrznego odcinka granicy państwowej odgrywa bardzo ważną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa Polski. Nielegalne przekraczanie granicy przez obywateli państw trzecich w znacznym stopniu wpływa na relacje społeczne między obywatelami Polski a migrantami. Zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji jest włączone do zadań strategicznych Straży Granicznej. Ujęte to zostało w założeniach wieloletniej Koncepcji funkcjonowania Straży Granicznej na lata 2016–2022.

Współczesny system ochrony granic Polski tworzą różnorakie przedsięwzięcia organizacyjne, techniczne i ekonomiczne. Ochronę granicy można zdefiniować jako przeciwdziałanie jej bezprawnym przesunięciom, niedopuszczanie do jej nielegalnego przekraczania oraz bezprawnego przemieszczania przez nią towarów pochodzących z przestępstwa. Przyjmując taki punkt widzenia, do systemu zabezpieczania granic zaliczyć należy m.in. odpowiednie oznakowanie, specjalne obszary przeznaczone do ułatwienia i usprawnienia zabezpieczania granic, czyli pas drogi granicznej i strefę nadgraniczną, a także formacje powołane do zabezpieczania granic⁴¹.

W Polsce problematyką zwalczania nielegalnej imigracji zajmują się także inne instytucje: Policja, Urząd do Spraw Cudzoziemców, resort spraw zagranicznych⁴². Straż Graniczna w latach 1991–2010 uległa znacznym przekształceniom: z formacji typu militarnej w formację mającą uprawnienia policyjne. Po przystąpieniu Polski do UE, a w dalszej kolejności do strefy Schengen, zadania Straży Granicznej uległy zmianom. Głównym zadaniem na zewnętrznej granicy UE jest ochrona granicy państwowej oraz dokonywanie kontroli ruchu granicznego. Natomiast na granicy wewnętrznej i wewnątrz kraju funkcjonariusze zwalczają nielegalną imigrację, dokonują kontroli legalności pobytu oraz zatrudnienia. Polska jest jednym z krajów odpowiedzialnych za ochronę granicy zewnętrznej. Musi więc wypełniać zadania dotyczące zagwarantowania bezpieczeństwa pozostałym krajom UE.

⁴⁰ P. Lubiewski, *Nielegalna imigracja...*, *op.cit.*, s. 104.

⁴¹ D. Magierek, *Rola Straży Granicznej w zapewnieniu bezpieczeństwa Polski (1990–2004)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011, s. 15.

⁴² *Praktyczne aspekty zmniejszenia skali nielegalnej imigracji w Polsce. Raport krajowy za lata 2004–2010*, Raport przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce, Warszawa 2011, s. 6.

Zwalczanie nielegalnej imigracji ściśle łączy się ze skutecznym egzekwowaniem przestrzegania przepisów dotyczących warunków wjazdu oraz pobytu na terytorium RP. W celu poprawy ochrony granicy państwowej przed nielegalną imigracją zalecane jest skuteczne wykorzystywanie instrumentów z zakresu polityki wizowej (dokonywanie ocen z zakresu ryzyka imigracyjnego, przeprowadzanie konsultacji oraz wymiany informacji w związku z nielegalną imigracją między instytucjami krajowymi oraz służbami konsularnymi innych krajów). W celu zwalczania zjawiska nielegalnej imigracji wskazane jest ograniczanie oraz eliminowanie kanałów przerzutowych (np. wyłudzone wizy, fikcyjne małżeństwa). Osiągnąć to można przez zintensyfikowanie współpracy i wymiany informacji między podmiotami krajowymi oraz skuteczniejsze wykrywanie i surowsze karanie podmiotów ułatwiających nielegalną imigrację do państw członkowskich UE. Aby zmniejszyć napływ nielegalnych imigrantów, należałoby upowszechniać informacje w krajach pochodzenia tych osób o skutkach naruszenia przepisów dotyczących wjazdu i pobytu w państwach UE oraz o możliwościach imigracji legalnej. Obywatele państw trzecich mogą nie znać przepisów obowiązujących w określonym kraju unijnym. Istotnym elementem jest także skrócenie czasu wykonania decyzji o wydaleniu z kraju oraz zawieranie nowych umów o readmisji. W celu poprawy ochrony polskiej granicy państwowej należałoby wprowadzić jeden zintegrowany system informacyjny dla służb zajmujących się zwalczaniem nielegalnej imigracji. Bardzo często dochodzi do sytuacji, że podróżny zmuszony jest do długiego oczekiwania na potwierdzenie danych (np. funkcjonariusze służby celnej nie mają bezpośredniego dostępu do policyjnych baz danych). Realizacja zaproponowanych kierunków zmian prawdopodobnie w znacznym stopniu wpłynęłaby na wzmocnienie systemu zarządzania granicą⁴³.

Wnioski

Rozpoznawanie i eliminowanie w Polsce zagrożeń transgranicznych należy nie tylko do kompetencji Straży Granicznej, ale jest to też troska oraz obowiązek konstytucyjny wszystkich organów państwa i całego społeczeństwa. W przypadku wystąpienia konkretnych zagrożeń, m.in. masowych migracji, ataków terrorystycznych czy przestępczości zorganizowanej, decydujące znaczenie ma wczesna i skuteczna ich eliminacja oraz umiejętność przeciwstawienia się im. Stanowi to gwarancję zachowania bezpieczeństwa

⁴³ J.R. Truchan, *Jednostki specjalne Policji i Straży Granicznej w ochronie wschodniej granicy Polski*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2014, s. 46.

wewnętrznego naszego państwa. Służy temu racjonalna i wyważona polityka zewnętrzna i wewnętrzna państwa oraz instytucjonalne działania eliminujące potencjalne zagrożenia. Istnieje ciągle przeświadczenie, że zagrożenia są nieuniknione, jednakże zintensyfikowane wysiłki mogą przyczynić się do znacznego ograniczenia wystąpienia tego negatywnego zjawiska.

Nielegalna imigracja w Polsce ma charakter typowo ekonomiczny. Z biegiem czasu zapotrzebowanie na siłę roboczą będzie wzrastać ze względu na starzenie się społeczeństwa oraz spadek liczby urodzeń dzieci. Polska jest krajem rozwiniętym, w którym płace za pracę ciągle wzrastają, i dlatego z biegiem czasu może stać się krajem docelowym nielegalnych imigrantów.

Bibliografia

- Bielak-Jomaa E., Góral Z. (red.), *Zatrudnianie cudzoziemców*, Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- Burdzik T., *Imigranci kontra prawo – przestępczość a pochodzenie etniczne/rasowe*, www.kryminalistyka.fr.pl/.
- Castles S., Miller M.J., *Migracje we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
- Czyż P., Dec D., Leszczyńska B., Nowak S., *Wpływ funduszy Unii Europejskiej na saldo migracji wewnętrznych i zewnętrznych w Polsce*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.
- Doroszewski W., w: *Słownik języka polskiego*, M. Szymczak (red.), t. I, PWN, Warszawa 1993.
- Głąbicka K., *Migracja wyzwaniem polityki społecznej. Współczesne problemy migracji zagranicznych*, „Polityka Społeczna” 1996, nr 11–12.
- Górak-Sosnowska K. (red.), Pędziwiatr K., Kubicki P., *Islam i obywatelskość w Europie*, Elipsa, Warszawa 2006.
- Iglicka K., *Unijny wymiar bezpieczeństwa z perspektywy migracji międzynarodowych i dylematów wielokulturowości*, „Raporty i Analizy” 2004, nr 7.
- Iglicka K., O. Olszewska, A. Stachurski, J. Żurawska, *Dylematy polityki migracyjnej Polski*, „Prace Migracyjne” 2005, nr 58.
- Imigracja biznesowa. Imigracja cudzoziemców do Polski w celach biznesowych, Raport przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce*, Warszawa 2015.
- Kaczmarek J., w: *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, B. Zdrodowski (red.), AON, Warszawa 2008.
- Klaus W., *Integracja – marginalizacja – kryminalizacja, czyli o przestępczości cudzoziemców w Polsce*, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, „Analizy, Raporty, Ekspertyzy” 2011, nr 1.
- Leciejewicz L., *Migracje w pradziejach i starożytności. Wprowadzenie do dyskusji*, w: *Migracje: dzieje, typologia, definicje*, A. Furdal, W. Wysoczański (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006.
- Lubiewski P., *Nielegalna imigracja zagrożeniem bezpieczeństwa*, cz. I, Wyższa Szkoła Policji, Szczyt-no 2016.
- Magierek D., *Rola Straży Granicznej w zapewnieniu bezpieczeństwa Polski (1990–2004)*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.
- Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*, P. Sasnal (red.), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2015.
- Perkowska M., *Przestępczość graniczna cudzoziemców*, C.H. Beck, Warszawa 2013.
- Praktyczne aspekty zmniejszenia skali nielegalnej imigracji w Polsce. Raport krajowy za lata 2004–2010*, Raport przygotowany przez Krajowy Punkt Kontaktowy Europejskiej Sieci Migracyjnej w Polsce, Warszawa 2011.

Prognoza ludności na lata 2008–2035, GUS, Warszawa 2009.

Sakson A., *Migracje – fenomen XX i XXI wieku*, „Przegląd Zachodni” 2008, nr 2.

Straż Graniczna. Informacja Statystyczna za 2017 r., Komenda Główna Straży Granicznej, Warszawa 2018.

Termiński B., *Międzynarodowa ochrona pracowników migrujących. Geneza, instytucje, oddziaływanie*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011.

Truchan J.R., *Jednostki specjalne Policji i Straży Granicznej w ochronie wschodniej granicy Polski*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2014.

Wojciechowski S., *Terroryzm na początku XXI wieku. Pojęcie, istota i przyczyny zjawiska*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Poznań 2011.

www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/pl.

www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pl.

www.migracje.gov.pl/statystyki/zakres/swiat/typ/dokumenty/widok/mapa/rok/2018/.

www.pewreserch.org.

www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html.

Stanisław Krysiński – dr inż., prof. Uczelni Techniczno-Handlowej im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie.

Krzysztof Gawkowski

WPŁYW REWOLUCJI CYFROWEJ NA BEZPIECZEŃSTWO SPOŁECZNE W XXI WIEKU

Wraz z rozwojem cywilizacji bezpieczeństwo było różnie definiowane i nadawane mu były nowe znaczenia. Można jednak przyjąć tezę, że poczucie bezpieczeństwa zawsze zależało nie tylko od zagrożenia, ale również od stopnia rozwoju, a zwłaszcza wciąż poszerzających się horyzontów człowieka. Bez względu na postęp technologiczny bezpieczeństwo od setek lat ma związek z zaspokajaniem podstawowych potrzeb człowieka związanych z istnieniem, przetrwaniem, tożsamością, niezależnością, posiadaniem lub ochroną życia¹. Człowiek, który ma poczucie bezpieczeństwa, bez problemu sięga po to, co daje mu życie, nie odczuwa lęku przez zmianami i czuje się pewnie. Konsekwencją jest zdolność do poznawania i odkrywania nowych technologii.

Nowoczesne technologie katalizatorem zmian

Od początku cywilizacji nowoczesne technologie są katalizatorem zmian i tworzą świat, w którym następuje wzajemne przenikanie się kultur, obyczajów, tradycji. Szczególne miejsce w rozwoju człowieka zajmuje jednak nowoczesna technologia, zwana również high technology (HT). Są to wszystkie zaawansowane technicznie rozwiązania oraz najnowsze odkrycia naukowe, które znalazły zastosowanie w praktyce oraz zostały wdrożone do użytku w ciągu ostatnich lat. Umożliwiają one błyskawiczne przekazywanie informacji, które przyspieszają wymianę handlową i rozwój gospodarczy, usprawniają procesy logistyczne i transportowe, pozwalają na eksplorowanie nieznanymi dotychczas obszarów, w tym skuteczne wyeliminowanie wielu nieuleczalnych chorób.

Zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego* technologia jest to „dziedzina techniki zajmująca się opracowaniem nowych metod produkcji wyro-

¹ M. Gąska, *Problematyka bezpieczeństwa społeczności lokalnych*, w: *Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym*, M. Gąska (red.), WSH-E w Zamościu, Zamość 2011, s. 72.

bów lub przetwarzania surowców”². Technika natomiast to „tworzone przez człowieka środki materialne i składające się na wiedzę techniczną reguły posługiwania się tymi środkami oraz ich projekty stosowane do zdobywania, przekształcania i wykorzystywania dóbr materialnych”³. Technologia jest częścią składową pojęcia techniki. Znajduje ona zastosowanie w każdej sferze, a terminem bezpośrednio związanym z technologią jest transfer technologii.

Próby zdefiniowania i opisu znaczenia transferu technologii podejmowano wiele razy. Najczęściej jest on rozumiany jako połączenie między tymi, którzy tworzą naukę, a tymi, którzy są w stanie wykorzystać wyniki badań w praktyce. Proces ten opisuje się również jako narzędzia pozwalające użyć powstałej technologii w innym miejscu, czasie i celu niż pierwotnie. Najwłaściwszą definicją wydaje się sformułowana przez Stanisława Umińskiego, wskazująca, że transfer technologii to przeniesienie wiedzy technicznej, a także umiejętności jej zastosowania w produkcji⁴. Odbywa się on różnorodnymi kanałami – zarówno formalnymi, jak i nieformalnymi: bez wątpienia możemy go uznać za ojca rewolucji cyfrowej. Proces ten zasila bowiem rynek technologiami, które występują przede wszystkim między sektorem badawczym a sferą działalności gospodarczej, bezpośrednio między podmiotami sfery działalności gospodarczej lub między indywidualnymi jednostkami, zwanymi wynalazcami, a przedsiębiorcami.

Szukając zatem odpowiedzi na pytanie o wpływ rewolucji cyfrowej na bezpieczeństwo społeczne, warto podkreślić, że jest to stan, w którym każda jednostka ma poczucie stabilności, możliwość rozwoju i doskonalenia się⁵. Odczucia te nie są zatem zagrożone lękiem i chaosem, co powoduje stan wolny od wszelkiego niepokoju. Podmiotem bezpieczeństwa nie jest jednak tylko człowiek jako jednostka, ale całe społeczeństwa i wszelkie organizujące życie człowieka instytucje. Do zaspokajania potrzeby bezpieczeństwa dążą zatem wszelkie podmioty, a jego ranga i formy rozwijają się wraz z rozwojem cywilizacji.

Na skutek postępu technologicznego coraz częściej maszyny zaczynają zastępować człowieka, a ludzie są świadkami zmian, z którymi wcześniej nie mieli do czynienia. Czy jednak postępująca rewolucja cyfrowa ma pozytywny wpływ na kształt dzisiejszego świata? Pewne jest, że nieustanny

² *Słownik języka polskiego*, PWN, <http://sjp.pwn.pl/sjp/technologie;2577699.html>, dostęp: 28.01.2018 r.

³ *Nowa encyklopedia powszechna PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, hasło: technika.

⁴ S. Umiński, *Znaczenie zagranicznych inwestycji bezpośrednich dla transferu technologii do Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002, s. 45.

⁵ *Webster's Third New International Dictionary*, Könemann 1993, s. 2053–2054.

rozwój technologii pozwala zintegrować współczesne społeczeństwa, sprawiając, iż świat staje się globalną wioską⁶. Przyspiesza proces globalizacji, a to z kolei napędza kolejne fazy rozwoju technologicznego. Procesom tym powinno jednak towarzyszyć myślenie o konsekwencjach szybkiego postępu i dbałość o poczucie bezpieczeństwa zarówno jednostki, jak i całego społeczeństwa.

Charakterystyka obszarów bezpieczeństwa związanego z nowoczesnymi technologiami wskazuje, że jednym z jego fundamentalnych aspektów jest klasyfikacja w obszarze wewnętrznym i międzynarodowym. Bezpieczeństwo może również obejmować zjawiska fizyczne i naturalne, ale zawsze jest postrzegane w perspektywie człowieka. Dodatkowo część naukowców uważa, że bezpieczeństwo przenika wszystko, co wykracza poza potrzeby egzystencjalne. W literaturze można spotkać się z definicją bezpieczeństwa sformułowaną jako wolność negatywna⁷, przeciwieństwo lub alternatywa dla chaosu. Najważniejszą kwestią jest jednak rozpatrywanie bezpieczeństwa z punktu widzenia społecznego, a często można spotkać się też z teorią, iż jest wyjściem z natury do stanu państwowego i tworzy klasyfikację nazywaną społeczeństwem informacyjnym⁸.

Bezpieczeństwo społeczeństwa cyfrowego

Spółeczeństwo informacyjne to rewolucja oparta na rozwoju technologicznym, który pozwala przetwarzać, gromadzić, odzyskiwać i przekazywać informacje w dowolnej formie: mówionej, pisanej i wizualnej, bez względu na odległość, czas i wielkość. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju nadaje prezentowanemu pojęciu cechy technologiczno-informacyjne: „Spółeczeństwo informacyjne może zostać znalezione na przecięciu, kiedyś odrębnych, przemysłów: telekomunikacyjnego, mediów elektronicznych i informatycznego, bazujących na paradygmacie cyfrowej informacji. (...) Jedną z wiodących sił jest stale rosnąca moc obliczeniowa komputerów oferowanych na rynku, której towarzyszą spadające ceny. (...) Innym elementem jest możliwość łączenia komputerów w sieci, pozwalająca im na dzielenie danych, aplikacji, a czasami samej mocy obliczeniowej, na odległości tak małe jak biuro i tak duże jak planeta. (...) Ten podstawowy model

⁶ *Global village* (ang.) – termin po raz pierwszy użyty przez Herberta Marshalla McLuhana w książce *The Gutenberg Galaxy* w 1962 roku, odnoszący się do globalnej komunikacji za sprawą mediów elektronicznych. W potocznym ujęciu odpowiada znaczeniu słowa „Internet”.

⁷ J. Nye, *Neorealism and neoliberalism*, „World Politics” 1988, vol. 40, s. 235–251.

⁸ H. Thomas, *Lewiatan*, PWN, Warszawa 1954, s. 147.

rozproszonej mocy obliczeniowej i szybkich sieci jest sednem społeczeństwa informacyjnego”⁹.

Wraz z rozwojem technologicznym i angażowaniem tego postępu w rozwój społeczeństwa informacyjnego typologia bezpieczeństwa w dużo większym stopniu zależy od wciąż rozwijających się procesów teleinformatycznych. W XXI wieku tradycyjny, a zarazem historyczny podział świata uległ kolosalnej zmianie. Z chwilą pojawienia się i upowszechnienia pojęcia społeczeństwa informacyjnego prym zaczął wiesć podział cyfrowy na tych, którzy mają dostęp bądź nie mają dostępu do nowoczesnych technologii. Pomimo różnej koncepcji strukturalnej charakter bezpieczeństwa cyfrowego rozumiany jest jednak cały czas jako ochrona informacji przed niepożądanym ujawnieniem, modyfikacją, zniszczeniem lub uniemożliwieniem jej przetwarzania.

Skok technologiczny ostatnich dekad spowodował, że bezpieczeństwo przyjęło zupełnie nowy wymiar, który ma swoje podstawy w cyberprzestrzeni. Obszar ten ma wiele poziomów, począwszy od obywateli, a kończąc na rządach poszczególnych państw. Model ten nazywamy cyberbezpieczeństwem i obejmuje on swoim zasięgiem wiele dziedzin życia, takich jak administracja, zdrowie, finanse, gospodarka, transport, logistyka, polityka obronna. Dzięki wymianie informacji otwarta i wolna cyberprzestrzeń usuwa bariery między państwami, społecznościami i obywatelami. Technologie informacyjno-komunikacyjne stanowią obecnie jeden z najważniejszych elementów rozwoju człowieka, a globalna sieć komunikacyjna pozwala na interakcję oraz wymianę informacji i pomysłów w światowej skali.

We wszechobecnej sieci coraz częściej dochodzi do naruszania praw ekonomicznych obywateli i przejmowania ich wrażliwych danych, a w ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci Internet oraz szerzej rozumiana cyberprzestrzeń miały bardzo duży wpływ na wszystkie aspekty funkcjonowania społeczeństwa. Warto więc pamiętać o budowie długofalowej strategii bezpieczeństwa, bo skuteczna ochrona cyberprzestrzeni to nie tylko kwestia wewnętrzna państw, ale również problem ponadgraniczny. Dodatkowo codzienne życie, funkcjonowanie biznesu, prawa podstawowe, interakcje społeczne i gospodarka zależą od sprawnie funkcjonujących technologii i wymiany danych. Wiele modeli biznesowych opiera się na nieprzerwanej dostępności do sieci oraz na sprawnym funkcjonowaniu systemów informa-

⁹ *OECD Workshops on the Economics of the Information Society: A Synthesis of Policy Implications*, <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DSTI/ICCP/IE%2899%291/FINAL&docLanguage=En>, dostęp: 21.01.2018 r.

tycznych. Przerwanie ich mogłoby wiele kosztować, a nawet wpływać na niezakłócone życie człowieka.

W cyfrowym świecie rewolucja cyfrowa jest elementem złożonych systemów, które rozwijają gospodarkę w wielu sektorach. Największy wpływ nowoczesnych technologii na społeczeństwo można jednak zauważyć na przykładzie Internetu, zwłaszcza wirtualnej rzeczywistości i obecnych w niej portali społecznościowych. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego z 2017 roku w Polsce ponad 90% gospodarstw domowych miało dostęp do Internetu oraz posiadało w domu przynajmniej jeden komputer¹⁰. Tylko 10% ankietowanych stwierdziło, że nie czuje potrzeby posiadania dostępu do sieci, bo nie ma odpowiednich kwalifikacji do jej obsługi. Z portali społecznościowych korzysta około 20 mln Polaków, a więc ponad 50% osób mających stały dostęp do Internetu¹¹.

Cyfrowe społeczeństwo wkroczyło w XXI wiek z impetem, a rozwój technologii i Internetu ma również olbrzymie znaczenie na światowej gospodarce. Zgodnie z danymi Ericsson Mobility Report na koniec 2017 roku na świecie było 7,7 mld subskrypcji abonamentów telefonii komórkowej (wzrost o 190 mln nowych abonamentów), 4,3 mld subskrypcji usług mobilnych i szerokopasmowych oraz 4,1 mld subskrypcji smartfonów (83% wszystkich sprzedawanych telefonów). Liczba abonamentów komórkowych przekroczyła liczbę ludności w wielu krajach (państwa Europy Centralnej i Wschodniej – 144%, państwa Europy Zachodniej – 131%, państwa Ameryki Łacińskiej – 112%). Wynika to głównie z nieaktywnych subskrypcji, własności wielu urządzeń mobilnych, a także optymalizacji subskrypcji dla różnych rodzajów połączeń¹².

Cyberprzestrzeń to również miejsce, gdzie z jednej strony mamy do czynienia z szybkim rozwojem i wymianą myśli, a z drugiej – z kolosalnymi przepływami finansowymi. Z danych Center for Strategic and International Studies (CSIS)¹³ wynika, że w 2017 roku działania cyberprzestępców spowodowały straty około 5 mld USD. W ostatnich latach na świecie co roku pojawiało się ponad 50 tys. nowych błędów w oprogramowaniu wykorzystywanym przez strony internetowe, które mogły być podstawą ataku hakerskiego. Średni czas niezbędny do usunięcia takich błędów wynosi około

¹⁰ *Spoleczeństwo informacyjne w Polsce w 2017 r.*, Główny Urząd Statystyczny, opracowanie sygnałne, Warszawa 2017.

¹¹ *Digital in 2017 Global Overview, We Are Social and Hootsuite*, <https://www.slideshare.net/wearesocialsg/digital-in-2017-global-overview?ref=http://wearesocial.com/uk/blog/2017/01/digital-in-2017-global-overview>, dostęp: 21.01.2018 r.

¹² *Ericsson Mobility Report on the pulse of the networked society 2017*, <https://www.ericsson.com/assets/local/mobility-report/documents/2017/ericsson-mobility-report-june-2017.pdf>, dostęp: 21.01.2018 r.

¹³ Strona: <https://www.csis.org/analysis>.

60 dni, a biorąc pod uwagę, że codziennie atakowanych jest pół miliona stron internetowych i generuje się ponad 30 mld wiadomości o charakterze spamu, to jest to jeden z istotnych trendów, które mają potencjał, aby w ciągu najbliższych pięciu lat wpłynąć na życie całego społeczeństwa. Warto również podkreślić, że odnotowano kilkaset istotnych włamań do systemów teleinformatycznych, w tym w kilku przypadkach istnieje podejrzenie wykradzenia ponad 10 mln tożsamości w każdym z tych włamań. W sumie szacuje się, że skradzionych mogło być prawie pół miliarda tożsamości¹⁴.

Cyfrowy zwrot w życiu człowieka spowodował, że cyberbezpieczeństwo ma charakter wielowymiarowy. Analitycy podkreślają, że obszar ten obejmuje z jednej strony struktury państwowe, instytucje i osoby fizyczne, z drugiej – pozostające w ich dyspozycji systemy teleinformatyczne i wszelkie zasoby informacyjne¹⁵. Dodatkowo cyberbezpieczeństwo podzielone jest na dwa obszary, tj. cyberobronę, czyli cyberbezpieczeństwo militarne, które występuje w siłach zbrojnych i w walce zbrojnej, oraz cyberochronę, czyli cyberbezpieczeństwo o wymiarze pozamilitarnym¹⁶. Do zagrożeń w cyberprzestrzeni należy zaliczyć: cyberprzestępczość, cyberinwigilację, cyberterrorizm i cyberwojny¹⁷. Definiowane są one wszystkie zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Na przykład cyberprzemoc, kradzieże danych i tożsamości, celowe zakłócenia systemów teleinformatycznych, a także celowe uszkodzanie systemów komputerowych mają charakter wewnętrzny, a cyberwojny, cyberterrorizm, cyberszpiegostwo należą do obszaru zagrożeń zewnętrznych.

Wspomniane przestępstwa kradzieży tożsamości oraz wyłudzenia danych odbywają się najczęściej za pomocą przesyłanych do systemów szkodliwych aplikacji i oprogramowań, które zawierają różnego rodzaju wirusy bądź robaki¹⁸. Często z pozoru niewinny e-mail może być złośliwą aplikacją, która kradnie dane lub tożsamość. Innym poważnym zagrożeniem jest działalność na rzecz obcego wywiadu, nazywana cyberszpiegostwem lub cyberinwigilacją. Cyberataki są powszechnie znanym sposobem na niszczenie danych i systemów komputerowych. Grupy przestępcze często właśnie tą drogą manifestują swoją obecność, wpuszczając do systemów komputerowych

¹⁴ *Internet Security Threat Report*, Symantec 2016.

¹⁵ S. Koziej, *Transsektorowy charakter cyberbezpieczeństwa: Strategiczne wyzwania dla Polski i NATO*, IBK, Warszawa 2016, s. 5.

¹⁶ *Ibidem*, s. 7.

¹⁷ Z. Husak, *Ochrona bezpieczeństwa państwa przed zagrożeniami cybernetycznymi w Unii Europejskiej*, w: *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia podstawowe*, W. Lis (red.), Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2014, s. 56.

¹⁸ M. Grzelak, K. Liedel, *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polski – zarys problemu*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 22, s. 131.

różnego rodzaju wirusy. Powszechną formą cyberataków jest od dłuższego czasu blokowanie dostępu do usług w systemach komputerowych oraz tzw. ataki socjotechniczne, które pomagają cyberprzestępcom wyłudzać cenne informacje.

Całkiem innym typem zagrożeń mogą być cyberwojny – konflikty pozamilitarne odbywające się w cyberprzestrzeni. Współcześni terroryści korzystają z zasobów cyberprzestrzeni, udzielając porad i wskazówek dotyczących przeprowadzania ataków, oraz celowo wzbudzają strach i poczucie chaosu w społeczeństwach. W cyberwojny zaangażowane są także rządy państw, które bez użycia sił zbrojnych prowadzą między sobą konflikty, atakując i niszcząc zasoby sieciowe i informatyczne lub celowo blokując do nich dostęp, by doprowadzić do paraliżu gospodarczego drugiej strony konfliktu.

Bezpieczna cyberprzestrzeń w niebezpiecznym świecie

Niezwykle trudno jest wskazać cele, które mają stanowić fundament ochrony rozwoju nowoczesnych technologii bez skonkretyzowania owych technologii. Faktem jest, że rozwój technologii jest nieodłącznym elementem rozwoju gospodarczego, a w momencie zestawienia go z konkretną kwestią pojęcie to nabiera nowego kontekstu, można powiedzieć – specjalnego znaczenia. Wysoki poziom cyberbezpieczeństwa zależy zatem od wiele czynników, wśród których najważniejszymi są odpowiednia koordynacja działań mająca na celu zachowanie bezpieczeństwa informacji oraz umiejętność dostrzegania zagrożeń i właściwe reagowanie na te zagrożenia. Bezpieczeństwo społeczne z perspektywy cyberprzestrzeni nigdy jednak nie osiągnie pożądanego stanu, jeśli zabraknie odpowiedniego systemu organizacyjnoprawnego w tym zakresie oraz określonych procedur określających jego społeczne funkcjonowanie.

Szukając odpowiedzi na pytania o ponadnarodowe bezpieczeństwo społeczne w sieci, Komisja Europejska w 2016 roku opublikowała pakiet komunikatów związanych z obszarem technologii informacyjno-komunikacyjnych. Najważniejszym elementem nakreślonego planu jest przyjęcie wspólnej normalizacji europejskiej, która zostanie przygotowana we współpracy ze wszystkimi podmiotami w celu poprawy wydajności i skuteczności europejskiego systemu normalizacji, określonego w rozporządzeniu nr 1015/2012¹⁹. Jako najistotniejsze z punktu widzenia potrzeb normalizacji Komisja wskazuje: przetwarzanie informacji w chmurze obliczeniowej, Internet

¹⁹ Council Implementing Regulation (EU) No 1015/2012 of 6 November 2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:307:0003:0004:EN:PDF>.

rzeczy, rozwój sieci łączności komórkowych 5G, bezpieczeństwo cybernetyczne oraz technologie przetwarzania i analizy wielkich zbiorów danych.

Również w Polsce coraz ważniejszym elementem bezpieczeństwa są nowoczesne technologie. Na poparcie zasługują zwłaszcza propozycje działań mających na celu koncentrację wysiłków w ramach Alliance of IoT Innovation (AIOTI)²⁰ oraz wypracowanie wspólnych architektur, protokołów, interfejsów referencyjnych, a także promowanie otwartych interfejsów programowania aplikacji (API). Działania te są krokami w dobrym kierunku dla budowania europejskiego ekosystemu cyberbezpieczeństwa. W założeniach strategii cyberbezpieczeństwa dla Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2016–2020²¹ wyraźnie wskazano, że ochrona cywilnej cyberprzestrzeni RP jest jednym z priorytetów rządu. Głównym zadaniem strategii ma być bezpośrednie lub pośrednie oddziaływanie na wszystkich użytkowników cyberprzestrzeni, tj. obywateli, administrację rządową i samorządową, przedsiębiorców, na terytorium Polski oraz poza nią, w miejscach gdzie funkcjonują przedstawiciele RP (placówki dyplomatyczne, kontyngenty wojskowe).

Pomimo prób kontroli cyberprzestrzeni bezpieczeństwo społeczne w cyfrowym świecie będzie zapewnione jedynie wtedy, gdy opracowane zostaną spójne systemy gromadzenia i przetwarzania danych. Informacje pochodzące z wielu rejestrów, baz i mierników muszą być udostępniane w czasie rzeczywistym, a komunikacja musi się odbywać online. Nawet najbardziej zaawansowane systemy sprowadzone do roli liczydła będą tylko zabawkami, a nie funkcjonalnościami pozwalającymi chronić życie milionów ludzi. Taki system pozwoli wdrożyć odpowiednie protokoły bezpieczeństwa, które wraz z rozwojem systemu komunikacji sektorowej zapewnią odpowiedni poziom wzajemnego zaufania.

Rozwój i dostępność technologii sprawiły, że cyberbezpieczeństwo stało się jednym z ważniejszych obszarów funkcjonowania jednostek i całych społeczności. Państwa i rządy muszą więc poważnie podejść do zapewnienia ochrony technologicznej. Brak granic komunikacyjnych w zglobalizowanym świecie musi iść również w parze z tworzeniem prawa i przepisów o zasięgu ogólnosięciowym. Dalszy rozwój technologii jest bowiem możliwy tylko wtedy, gdy korzystanie z nowoczesnych technologii będzie bezpieczne i zagwarantuje zachowanie poufności i prywatności.

²⁰ Sojusz na rzecz Internetu rzeczy, zainicjowany przez Komisję Europejską w celu rozwijania i wspierania dialogu oraz interakcji pomiędzy nimi, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/alliance-internet-things-innovation-aioti>, dostęp: 21.06.2017 r.

²¹ Strategia cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2016–2020, Ministerstwo Cyfryzacji, Warszawa 2016, https://mc.gov.pl/files/strategia_v_29_09_2016.pdf, dostęp: 23.01.2018 r.

Bibliografia

- Digital in 2017 Global Overview, We Are Social and Hootsuite*, <https://www.slideshare.net/wearesocialsg/digital-in-2017-global-overview?ref=http://wearesocial.com/uk/blog/2017/01/digital-in-2017-global-overview>.
- Ericsson Mobility Report on the pulse of the networked society 2017*, <https://www.ericsson.com/assets/local/mobility-report/documents/2017/ericsson-mobility-report-june-2017.pdf>.
- Gąska M., *Problematyka bezpieczeństwa społeczności lokalnych*, w: *Zarządzanie bezpieczeństwem na poziomie lokalnym*, M. Gąska (red.), WSH-E w Zamościu, Zamość 2011.
- Grzelak M., Liedel K., *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polski – zarys problemu*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 22.
- Husak Z., *Ochrona bezpieczeństwa państwa przed zagrożeniami cybernetycznymi w Unii Europejskiej*, w: *Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia podstawowe*, W. Lis (red.), Katolicki Uniwersytet Lubelski, Lublin 2014.
- Internet Security Threat Report*, Symantec 2016.
- Koziej S., *Transsektorowy charakter cyberbezpieczeństwa: Strategiczne wyzwania dla Polski i NATO*, IBK, Warszawa 2016.
- Nowa encyklopedia powszechna PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Nye J., *Neorealism and neoliberalism*, „World Politics” 1988, vol. 40.
- OECD Workshops on the Economics of the Information Society: A Synthesis of Policy Implications*, <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DSTI/ICCP/IE%2899%291/FINAL&docLanguage=En>.
- Spoleczeństwo informacyjne w Polsce w 2017 r.*, Główny Urząd Statystyczny, opracowanie sygnałne, Warszawa 2017.
- Thomas H., *Lewiatan*, PWN, Warszawa 1954.
- Umiński S., *Znaczenie zagranicznych inwestycji bezpośrednich dla transferu technologii do Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002.
- Webster's Third New International Dictionary*, Kōnemann 1993.

<https://www.csis.org/analysis>.

Jan Klimek

ROSNĄCA SKALA ZAGROŻENIA

Już co trzeci przedsiębiorca w Polsce znajduje się w sferze zagrożeń swego bezpieczeństwa. Szczególnie trudna jest sytuacja firm z sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), najliczniejszych w gospodarce narodowej (99,8% przedsiębiorstw niefinansowych), z najwyższym udziałem w zatrudnieniu (69% w sektorze przedsiębiorstw), znaczącym udziałem w tworzeniu PKB (47,2–48,6%) i wysokim udziałem w nakładach inwestycyjnych (48% ogółu ponoszonych w sektorze przedsiębiorstw)¹.

Podobne jest miejsce sektora MSP w innych krajach Unii Europejskiej (UE). Zajmujemy szóstą pozycję na liście państw unijnych pod względem liczby przedsiębiorstw zaliczanych do tej grupy. Najwięcej jest ich we Włoszech, Francji, Hiszpanii i Niemczech, podobna jest ich liczba w Wielkiej Brytanii, ale w przeliczeniu na 1 tys. mieszkańców wyprzedzamy zarówno Niemcy, jak i Wielką Brytanię, a także np. Rumunię. Ustępujemy natomiast Czechom, Portugalii, Słowacji, Szwecji i Grecji². Wciąż jednak są one ekonomicznie słabsze, jeśli za miernik przyjąć wkład przedsiębiorstw z sektora MSP w wartość PKB. Firmy małe, o zatrudnieniu do 49 osób, dostarczają w Polsce około 53–54% tej wartości, jaką średnio wytwarza firma zaliczana do tej kategorii w UE, firmy średnie, zatrudniające 50–249 osób – około 47% średniej wartości unijnej³.

Podobnie jak w całej gospodarce

Małe i średnie firmy generalnie znajdują się w podobnej strefie zagrożeń jak cała gospodarka. Ich lista jest obszerna. Najczęściej na pierwszym miejscu wymienia się zagrożenia cybernetyczne z dwóch powodów: ze względu na wysoki stopień prawdopodobieństwa ich wystąpienia oraz ze względu na

¹ *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2013–2014*, PARP, Warszawa 2015, https://badania.parp.gov.pl/images/badania/ROSS_2013_2014.pdf, dostęp 10.04.2018 r.; B. Onak-Szczepanik, *Miejsce i rola sektora małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce Polski*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2006, <http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171281633>, dostęp: 10.04.2018 r.

² *Raport o stanie sektora...*, *op.cit.*

³ J. Klimek, *W rodzinnej firmie. Powstanie, rozwój, zagrożenia i szanse*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2014, s. 12.

szybko powiększający się zakres naruszeń bezpieczeństwa w tym zakresie. Na te naruszenia składają się przede wszystkim ataki z użyciem szkodliwego oprogramowania. Chodzi o *malware*, czyli różnego rodzaju niebezpieczne programy powodujące zainfekowanie komputerów lub urządzeń mobilnych, wirusy o takim charakterze mające zdolność powielania się i robale, czyli programy zdolne do kasowania plików bez wiedzy użytkownika i które – wprowadzone do jednego niezabezpieczonego dostatecznie komputera – za pośrednictwem sieci zarażają inne komunikujące się z nim. Kolejnym na liście zagrożeń z tego zakresu jest kradzież tożsamości, czyli celowe używanie danych osobowych innej osoby, adresu zameldowania, numeru PESEL itp., najczęściej dla osiągnięcia własnej korzyści majątkowej kosztem osoby, której tożsamość została przejęta. Następne, w pewnym sensie pokrewne zagrożenie, to wyłudzenie tej tożsamości oraz modyfikacje i niszczenie danych zaatakowanego użytkownika cyberprzestrzeni.

Poważnym zagrożeniem cybernetycznym jest też blokowanie usług, do których użytkownik komputera powinien mieć dostęp, na przykład przez posłużenie się tak zwaną *mail bomb*, „bombą pocztową”, wprowadzaną do adresata za pośrednictwem specjalnego programu kryjącego prawdziwą tożsamość nadawcy. Następuje to przez doprowadzenie do przekroczenia pojemności skrzynki lub do zajęcia dysku i powoduje załamanie lub co najmniej utrudnienie funkcjonowania systemu, którym posługuje się adresat. Formy dokonywanej agresji są zróżnicowane i są stale wzbogacane, pojawiają się nowe, rewitalizowane i modernizowane są stare.

Zagrożeniem są spamy, czyli niechciane i niepotrzebne wiadomości elektroniczne prowadzące również do blokowania użytkownika systemu. Są nimi też ataki socjotechniczne, np. phishing, polegający na wyłudzeniu poufnych informacji przez podszywanie się pod godną zaufania osobę lub instytucję.

Jak wynika z badania przeprowadzonego w lipcu 2012 roku przez B2B International⁴ we współpracy z powstałą w Rosji, ale dziś operującą w około 200 krajach świata firmą zajmującą się tworzeniem oprogramowania zabezpieczającego komputery Kaspersky Lab, cyberzagrożenia znajdowały się na drugim miejscu wśród głównych problemów, z jakimi borykały się przedsiębiorstwa. z pytaniami odnoszącymi się do bezpieczeństwa IT zwrócono się do 3300 firm w 22 krajach świata. Wyższą pozycję zajmowały jedynie obawy wiążące się z ewentualną utratą stabilności gospodarki.

⁴ Jedną z największych międzynarodowych firm zajmujących się badaniem rynku, z ekspertami i biurami w każdym większym regionie świata (m.in. w Chicago, Nowym Jorku, Londynie, Manchesterze, Düsseldorfie, Pekinie, Szanghaju, Singapurze).

Wyrażany w badaniach niepokój przedsiębiorców jest w pełni zasadny. Potwierdzają to fakty: w 2011 roku Kaspersky Lab wykrywał średnio 70 tys. nowych szkodliwych programów dziennie, w roku następnym było to już 125 tys. Ilość mobilnego szkodliwego oprogramowania, w szczególności atakującego mobilny system operacyjny Android, zwiększa się jeszcze szybciej: w 2011 roku liczba szkodliwych obiektów wzrosła dwustukrotnie⁵! Google poinformował, że stosowane przez niego systemy zabezpieczeń systemu Android usunęły w 2017 roku 39 mln przypadków szkodliwego oprogramowania w 2 mld urządzeń użytkowników⁶.

Łakomy kąsek: phishing

Elektroniczne instrumenty płatnicze szczególnie silnie przyciągają cyberprzestępców, którzy mogą spowodować ogromne straty zarówno firm, jak i współpracujących z nimi dostawców, odbiorców, ich pracowników i klientów. Phishing – takie określenie tej grupy przestępstw cybernetycznych stosowane jest powszechnie w świecie – polega na podszywaniu się pod inną instytucję lub osobę w celu wyłudzenia pożądanych dla sprawców przestępstwa informacji o adresacie. Tymi informacjami są na przykład dane dotyczące logowania, szczegóły karty kredytowej. Wejście w posiadanie tych informacji ma służyć nakłonieniu ofiary przestępczego ataku do działań niekorzystnych dla niego a korzystnych dla prowadzącej ten atak instytucji lub osoby.

Phishing opiera się na inżynierii społecznej, nazwa zaś pochodzi od nazwiska Briana Phisha, który w latach 80. ubiegłego stulecia jako pierwszy posłużył się techniką psychologiczną w celu wykradania numerów kart kredytowych. Niekiedy twierdzi się, że jest on (czy był) osobą fikcyjną. Nie ma to jednak większego znaczenia. Znaczenie ma to, iż opisana technika okazała się bardzo wydajna i jest wciąż rozwijaną metodą wykorzystywania takich zdobyczy IT, jak karty płatnicze, telefony komórkowe, bankowość elektroniczna, dokonująca w gruncie rzeczy rozboju w białych rękawiczkach, bez użycia tradycyjnych jego narzędzi i bez przynajmniej na wstępie świadomości ofiar.

Do przejęcia danych na przykład klientów bankomatów służy przestępcom cały pakiet technik i urządzeń. To przede wszystkim niewidoczna na-

⁵ *Brak stabilności gospodarczej i cyberprzestępczość: dwa główne zagrożenia dla biznesu*, Kaspersky Lab, <https://www.kaspersky.pl/o-nas/informacje-prasowe/1778/brak-stabilnosci-gospodarczej-i-cyberprzestempczosc-dwa-glowne-zagrozenia-dla-biznesu>, dostęp: 11.04.2018 r.

⁶ *W 2017 roku Google usunął z Androida 39 milionów szkodliwych programów*, <http://www.wirtualnemedia.pl/arttykul/android-ochrona-przed-wirusami>, dostęp: 11.04.2018 r.

kładka na klawiaturę bankomatową przechwytyjąca numer PIN, nakładki lub skanery na czytniki kart umożliwiające nieautoryzowane odczytywanie danych z paska magnetycznego karty, przechwycenie gotówki przed jej wypłaceniem klientowi (bankomat nie wydaje banknotów, oszust przejmując je z przestrzeni wewnętrznej urządzenia) czy przechwycenie danych z kart płatniczych wyposażonych w moduł zbliżeniowy (który jest obecnie powszechnie stosowany) w celu dokonywania zakupów na konto właściciela karty.

Rosnącej popularności niezwykle wygodnego dla klientów i obniżającego koszty dystrybucji e-handlu towarzyszy poszerzający się obszar oszustw. Tak jak w życiu codziennym zetknąć się można z fałszywymi banknotami, tak w handlu elektronicznym może dojść do przejęcia przez osoby nieuczciwe danych kart kredytowych klientów tego handlu. Przestępcy odkrywają także nowe możliwości związane z technikami bezprzewodowymi. Użytkownicy komputerów zaprogramowanych na bezprzewodowy dostęp do Internetu – a nie sposób wyobrazić sobie firmy i coraz częściej także prywatnej osoby, która nie byłaby takim użytkownikiem – powinni liczyć się z tym, że dokonując płatności hot spot, czyli nieszyfrowanymi połączeniami z Internetem z własnego laptopa, tabletu czy telefonu z kartą Wi-Fi na przykład w centrach handlowych, portach lotniczych i innych miejscach publicznych, ich dane osobowe mogą zostać ukradzione przez zafalszowane strony kopiujące podobne strony legalnych dostawców towarów lub usług.

W wariacie phishingu Wi-Fi o nazwie Evil Twin (zaobserwowano go w Internecie w 2005 roku i nazwano „phishing AP”, od urządzenia zapewniającego dostęp do sieci komputerowej za pośrednictwem fal radiowych, określanego jako Access Point) oszust przedstawia się jako legalny hot spot i z chwilą połączenia się uzyskuje możliwość skłonienia osoby łączącej się ze swego telefonu do ujawnienia informacji poufnych. Straty spowodowane tym rodzajem rozboju cybernetycznego to nie tylko kradzież środków finansowych z konta nieostrożnego kontrahenta rzekomego dostawcy towarów lub usług, ale także zwiększone koszty, jakie ponoszą firmy działające w e-biznesie dla zabezpieczenia siebie i klientów przed atakiem oszustów⁷. Internetowi przestępcy wykorzystują także wyszukiwarki (np. Google), do zdobywania danych osobowych służących potem choćby do zakładania na cudze nazwiska kont w domach aukcyjnych, co jest o tyle łatwe, że wiele osób umieszcza na stronach internetowych swe życiorysy ze wszystkimi danymi osobowymi. Zyskiem przestępców są pieniądze za rzekomo sprzedane towary, których nie dostarczają adresatowi, a oszukany posiadacz danych

⁷ A. Banach, *Phishing zagrożeniem dla e-biznesu*, „E-mentor” 2005, nr 5, <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/12/id/227>, dostęp: 12.04.2018 r.

osobowych próżno próbuje dojść wyrównania swoich strat, bo nie jest w stanie ustalić, kto oszustwa dokonał. Przestępca nie pozostawia swej wizytówki.

Policzono strukturę kosztów powodowanych przez sytuację, jaka ukształtowała się w e-biznesie w pierwszej połowie 2005 roku: 39% strat odnosiło się do obniżonej produktywności pracowników, 32% polegało na dodatkowych wydatkach na płace personelu IT, 18% było następstwem nieprzewidywanych wcześniej wydatków na nowe technologie, 7% to spadek obrotów firmy, 4% – straty niesklasyfikowane⁸.

Ataki na infrastrukturę firm, sztuczna inteligencja

Wysyłanie spamu, luki zero-day, szkodliwe skrypty i inne podobne zdarzenia stanowią kolejny problem boleśnie uderzający w przedsiębiorców. Odparcie tego rodzaju ataków wymaga zainstalowania w pełni funkcjonalnych systemów bezpieczeństwa, chroniących wszystkie elementy infrastruktury IT firmy, a więc stacje robocze pracowników, serwery plików i poczty oraz urządzenia medialne⁹. Jak informuje Orange Polska, specjaliści czuwający nad bezpieczeństwem tej sieci najczęściej napotykali na „rozpowszechnianie obraźliwych i nielegalnych treści”. To była prawie połowa zagrożeń w 2017 roku, o 8 p.p. więcej niż rok wcześniej. W tej kategorii znajdowały się także rozsyłane spamy, w tym będące rodzajem ataku phishingowego, w którym wiadomości e-mail czy SMS były nośnikami złośliwego oprogramowania szyfrującego lub wykradającego dane z urządzeń użytkowanych przez ofiarę ataku. Prawie 20% zagrożeń stanowiły ataki DDoS/DoS zmierzające do zalania atakowanego systemu taką ilością danych, by stał się on praktycznie niedostępny dla partnerów firmy. Skutek: podważenie reputacji firmy i prawdopodobne straty finansowe.

Specjaliści ci zauważyli jednak, że maleje liczba długich i spektakularnych ataków. Zastępowane są one krótkimi seriami, kończącymi się nim zadziała proces unieszkodliwiania ataków. Te bardziej się opłacają cyberprzestępcom, ponieważ informują o odporności systemu na cyberataki¹⁰. Według tych specjalistów wyzwaniem w najbliższych latach będzie już rozpowszechniający się i nadal rozwijany Internet rzeczy (Internet of Things, IoT)¹¹.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Brak stabilności gospodarczej i cyberprzestępczość..., op.cit.*

¹⁰ *Raport CERRT Orange Polska 2017 – nowe zagrożenia, skuteczniejsza ochrona*, <https://biuroprasowe.orange.pl/informacje-prasowe/raport-cert-orange-polska-2017-nowe-zagrozenia-skuteczniejsza-ochrona/>, dostęp: 13.04.2018 r.

¹¹ *Ibidem*.

W 2016 roku wartość rynku IoT szacowano na 200 mld USD. W 2020 roku może sięgnąć nawet 1,3 bln USD. Motorem wzrostu będą przede wszystkim kraje Europy Zachodniej, które będą odpowiadać za 20% rynku i gdzie wzrost rok do roku wyniesie 17%. W Polsce w 2014 roku wartość inwestycji w IoT wyniosła 2 mld USD, w bieżącym roku ocenia się ją na 3,7 mld USD, a za dwa lata osiągnie przypuszczalnie 5,4 mld USD (nie tylko urządzenia końcowe, sensory lub liczniki, ale również oprogramowania, usług IT i telekomunikacyjnych czy też infrastruktury IT)¹².

Instrumentem o podwójnym działaniu jest sztuczna inteligencja (Artificial Intelligence, AI). W połowie ubiegłego wieku John McCarthy tak nazwał dział informatyki zajmujący się rozwiązywaniem problemów, które nie są efektywnie algorytmizowane. Z jednej strony, to ogromna szansa wzmocnienia przed atakami cyberprzestępców, gdyż zdolności analityczne systemów AI przetwarzające bardzo duże zbiory danych (posługując się współczesnym językiem świata informatyki – Big Data) praktycznie w czasie rzeczywistym. Dzięki temu następuje znaczące przyspieszenie reakcji systemów zabezpieczających przed atakami oraz pojawia się możliwość szybkiego wykrywania podejrzanych zachowań w sieci, wobec których było się poprzednio w rzeczywistości bezradnym. Z drugiej strony, te same właściwości AI w rękach animatorów podejmowanych ataków są potencjalnym narzędziem skuteczniejszego usprawniania procedur służących cyberprzestępczości. Na przykład może się nasilić zjawisko pozyskiwania kryptowaluty bez wiedzy i zgody jej posiadaczy. Taki efekt przynosi przestępcom posługiwanie się złośliwym oprogramowaniem określanym jako BitCoin Miner, czyli „złośliwy koń trojański”. Służy ono cyberprzestępcom do atakowania obcych komputerów, przenikania do nich w celu przejęcia waluty w postaci bitcoinów.

Dla ochrony przed tymi atakami rekomendowane jest m.in. *patchowanie*, czyli zabezpieczanie luk. Takie działania można wspomagać, instalując na bieżąco opracowywane poprawki do systemów operacyjnych udostępniane przez ich twórców. Ważne jest również zadbanie o odpowiednią edukację pracowników, uczulającą ich na otwieranie podejrzanych e-maili, klikanie w osobliwe linki, uruchamianie załączników pochodzących z wątpliwego źródła, a także ograniczanie dostępu do kont administracyjnych lub konkretnych systemów do wąskiej grupy ich użytkowników, tych, dla których jest to niezbędne. Należy także regularnie wykonywać kopie zapasowe ze wszystkich urządzeń, zarówno użytkowników końcowych, jak i serwerów, niejednokrotnie jednak w odniesieniu do różnych maszyn i różnych typów da-

¹² Strona: <https://itwiz.pl/wielkosc-rynku-internetu-rzeczy-iot-polsce-latach-2014-2020/>, dostęp: 19.04.2018 r.

nych. Wyznacznikiem jest wysokość strat ewentualnie akceptowanych w razie utraty zawartych w nich danych, informacji itp.¹³

Uwaga na fake newsy!

Trudno o precyzyjną ocenę, który z rodzajów podejmowanych działań zaliczanych do cyberprzestępczości powoduje większe straty i obciążenia dla firm oraz społeczeństwa, państwa itp. Ogromna grupa zdarzeń określana jest jako *fake newsy*, którymi są fałszywe informacje rozpowszechniane o konkurentach i społeczności, której chce się z różnych powodów zaszkodzić, podporządkować ją własnym interesom biznesowym, politycznym i innym, nie zawsze łatwym do zidentyfikowania. Ten rodzaj informacji jest swego rodzaju rakowym następstwem możliwości i pokus, jaki stworzył jeszcze niedawno trudny do wyobrażenia postęp techniki w sferze błyskawicznego i powszechnego przekazywania wiedzy, śledzenia zdarzeń, opinii, doświadczeń. Niestety, także fałszywej wiedzy, nieprawdziwych zdarzeń i rozmyślnie nieprawdziwych opinii.

Rozpowszechnianie wiedzy prawdziwej, świadomość zdarzeń autentycznych, opinii i doświadczeń opartych na faktach jest naturalną, zdrową potrzebą, zjawiskiem jak najbardziej pozytywnym, oczekiwanym i zasługującym na wspieranie. Gdy jednak rozmija się z prawdą, gdy jest świadomie konstruowanym atakiem w imię korzyści własnych przez rozpowszechnianie fałszywych informacji o podmiocie atakowanym, jest dla tego podmiotu ogromnie niebezpieczne. Fałszywe, świadomie przekazywane innym wiadomości, opinie, relacje występowały zawsze, niekiedy na bardzo szeroką skalę. Przykładem są opowieści o porywaniu przez Żydów niemowląt, by z ich krwi przyrządzać macę. Tu także występował element interesu własnego: pozbycie się konkurentów w handlu, bankowości itp. przez wzbudzanie wrogości wobec społeczności tradycyjnie w tej dziedzinie aktywnej i skutecznej. Nigdy jednak jeszcze szybkość i rozległość tego rodzaju działań nie była możliwa – dzięki instrumentom, jakie stworzył postęp informatyki – na taką jak obecnie skalę, a pomysłowość twórców *fake newsów* jest niemal nieograniczona.

Na przykład w biznesie niemal powszechne stało się negatywne wykorzystywanie wprowadzających w błąd informacji wymierzonych przeciwko innemu konkurencyjnemu podmiotowi¹⁴. Jest to tym łatwiejsze, że dzięki

¹³ O. Gajewska, *Dobre praktyki bezpieczeństwa*, <https://www.mwtsolutions.pl/dobre-praktyki-bezpieczenstwa/>, dostęp: 13.04.2018 r.

¹⁴ W. Pokruszyński, *Bezpieczeństwo: teoria i praktyka*, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2017, s. 49–50.

narzędziom informatycznym bez trudu można wykreować taką tendencyjnie sformułowaną wiadomość lub opinię pozornie wiarygodną na podstawie chociażby danych, jakie w złych intencjach wynotuje się z Internetu, doniesień prasowych, rejestrów sądowych itp.

Przykład: Grupa On Board Think Kong ECCO International Communications Network w opracowaniu zatytułowanym: *Falszywe treści realnym zagrożeniem dla biznesu, czyli jak radzić sobie z fake news?* opisuje, jak za pomocą *fake news* próbowano podważyć na polskim rynku zaufanie do międzynarodowej firmy mającej w naszym kraju swój oddział. Pretekstem była rzeczywista, upubliczniona wypowiedź jednego z jej szefów na konferencji w San Francisco, pochodząca sprzed dwóch lat, zawierająca ogólne stwierdzenie, iż istnieje potrzeba przyjrzenia się strukturze firmy i jej optymalizacji. Puszczono w obieg (po dwóch latach!) informację, że firma zamierza się wycofać z polskiego rynku dla optymalizacji swego profilu. Efektem *fake news*, bo oczywiście wiadomość o wycofaniu się z Polski była nieprawdziwa, było wywołanie niepokoju jej pracowników w Polsce, kontrahentów, a w dłuższej perspektywie zachwianie jej reputacji w odniesieniu do naszego kraju¹⁵.

Dokładniejsze przyjrzenie się tej wiadomości opartej na rzeczywistej wypowiedzi jej przedstawiciela, ale w innym miejscu i w innym czasie, ukazałoby zarówno jej fałsz, jak i intencję – działanie w interesie konkurenta tej firmy. Niestety, tak czyni się rzadko. A jak wynika z badania przeprowadzonego w grudniu 2017 roku przez agencję SW Research, połowa Polaków w ciągu sześciu miesięcy poprzedzających badanie spotkała się z rozpowszechnianymi w Internecie fałszywymi, sfabrykowanymi informacjami¹⁶.

Katarzyna Rek z Grupy On Board Think Kong wskazuje na znaczenie m.in. trzech następujących elementów w walce ze szkodzącymi firmie *fake news*:

- uważnego monitoringu mediów i social mediów, gdyż każda z podawanych w nich fałszywych informacji może stać się źródłem kryzysu i niedopuszczalne jest ich bagatelizowanie;
- dobrych relacji z dziennikarzami i influencerami, czyli osobami mającymi wpływ na decyzje i opinie innych, zwłaszcza liderami w tym zakresie;
- sprawnego posługiwania się SEO, czyli działaniami podejmowanymi w celu optymalizowania przez daną stronę internetową jak

¹⁵ K. Rek, *Falszywe treści realnym zagrożeniem dla biznesu, czyli jak radzić sobie z fake news?*, <https://onboard.pl/aktualnosci/falszywe-tresci-realnym-zagrozeniem-dla-biznesu-czyli-radzie-fake-news/>, dostęp: 15.04.2018 r.

¹⁶ *Ibidem*.

najwyższej pozycji w ograniczonych wynikach wyszukiwania dla konkretnych słów kluczowych, oraz SEM, czyli ogółem działań promocyjnych zmierzających do uzyskania jak najlepszych pozycji serwisu zarówno naturalnych, jak i płatnych w wynikach wyszukiwania przez użytkowników Internetu opartego na frazie skierowanej w zapytaniu do wyszukiwarki¹⁷.

Bariery finansowe i skomplikowane procedury

Bariery i ograniczenia w zakresie wdrażania procedur bezpieczeństwa szczególnie dotkliwie odczuwane przez małe i średnie firmy powodowane są przez:

- niewystarczające zasoby finansowe;
- niesprzyjające tej grupie ograniczenia administracyjnoprawne;
- stan uwarunkowań infrastrukturalnych i technologicznych;
- częsty brak odpowiedniej wiedzy i umiejętności tzw. czynnika ludzkiego.

Na pierwszym miejscu znajdują się bariery finansowe, czyli po prostu niedostatek środków pieniężnych. Sektor ten dysponuje stosunkowo ograniczonymi zasobami finansowymi zwłaszcza w porównaniu z mocno osadzonymi na rynku globalnym korporacjami, z których praktycznie wszystkie najważniejsze są już u nas obecne. Przykładem jest wyzwanie, przed jakim MSP stanęły w związku z unijną regulacją odnoszącą się do ochrony danych osobowych, zastępującą w tej dziedzinie dotychczasowe przepisy prawa krajowego. Wynikające z tej regulacji (w skrócie określanej jako RODO) wymagania techniczne i informatyczne mające zabezpieczać dane osobowe są dla małych i średnich firm trudnym do przecenienia wysiłkiem inwestycyjnym. Trzeba bowiem w oddzielnym, odpowiednio zabezpieczonym pomieszczeniu umieścić serwerownię (tam mają być umieszczone komputery pełniące funkcję serwerów, a także aktywnych i pasywnych elementów sieci komputerowych) i zadbać o bezpieczeństwo danych przechowywanych w komputerach przez instalację specjalistycznego oprogramowania¹⁸.

Na ogół specjalistyczne oprogramowanie nie należy do niezbędnych w małych przedsiębiorstwach, czyli zatrudniających do 49 osób (w średnich,

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Prawidłowo wyposażona serwerownia powinna być wyłożona specjalistycznymi dywanami i matami chroniącymi przed gromadzeniem się ładunków elektrostatycznych, stosowane są również podniesione, modułowe podłogi technologiczne ułatwiające prowadzenie okablowania do szaf rack, a w dużych i największych – instalowanie autonomicznych systemów przeciwpożarowych. Do tego dochodzą wysokie koszty energii elektrycznej (podwójne zasilanie, klimatyzacja).

a więc zatrudniających od 50 do 249 osób, częściej), jednak i przy tym zastrzeżeniu należy liczyć się z dodatkowymi, nieponoszonymi dotychczas w takiej skali kosztami. Firmy zaliczane do sektora MSP już teraz mają problem ze zdobyciem środków na działalność i rozwój, mocnym wyzwaniem więc staje się zdobycie środków dodatkowych. Teoretycznie dostępna jest szeroka oferta kredytowa, lecz oprocentowanie kredytów w bankach komercyjnych jest wysokie, ponad możliwości dużej części małych i najmniejszych firm, skomplikowane i często niejednoznaczne są stosowane w nich przepisy i procedury oraz wysokie są towarzyszące tym procedurom prowizje i opłaty. Co zaś najistotniejsze: banki odnoszą się do małych i średnich przedsiębiorstw z ostrożnością, gdyż nie są pewne aktywów mających zabezpieczać pożyczki, ponadto bardzo wiele z tych firm nie jest w stanie wylegitymować się długotrwałą obecnością na rynku, bo większość z nich powstała stosunkowo niedawno¹⁹.

W tej trudnej sytuacji małych i średnich przedsiębiorstw wobec wyzwań, jakie niesie choćby wdrożenie RODO (nie tylko w naszym kraju), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w Brukseli zachęca do utworzenia gwarantowanego funduszu finansowego upraszczającego dostęp do niezbędnych kredytów. Przedsiębiorstwa małe i średnie, spełniając określone podstawowe kryteria, znalazłyby się pod patronatem tego funduszu i w efekcie stałyby się one dla banków bardziej wiarygodne. Powstałaby możliwość omijania przynajmniej części dotychczas stawianych przez banki wymagań formalnych. W system miałyby być włączone reprezentatywne organizacje biznesowe sprawujące nadzór nad danym przedsiębiorstwem²⁰.

Słusznie podkreślają autorzy opracowania zamieszczonego na Portalu Polskich Przedsiębiorców MSP-24, że działalność małych i średnich przedsiębiorców w naszym kraju głównie ograniczają: skomplikowane prawo, uciążliwe i kosztowne procedury oraz brak wsparcia ze strony administracji państwowej i samorządowej²¹. Odwołując się do wspomnianego już wdrożenia RODO, które jako nowe unijne rozporządzenie zastąpiło w krajach członkowskich UE wcześniejsze uregulowania w tym zakresie, wkraczamy w obszar doniosłych zmian, z których ogromna część przedsiębiorców nawet nie zdawała sobie sprawy. Oto wyniki badań przeprowadzonych przez

¹⁹ *Bariery rozwoju MSP w Polsce*, <http://msp-24.pl/Bariery-rozwoju-MSP-w-Polsce,41,78.html>, dostęp: 16.04.2018 r.

²⁰ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie kluczowych działań na rzecz Aktu o jednolitym rynku II (opinia rozpoznawcza), Dz.Urz. UE z 4.10.2012 r., C 299/30; Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Akt o jednolitym rynku – określenie brakujących środków” (opinia dodatkowa), Dz.Urz. UE z 06.03.2014 r., C 67/09.

²¹ *Bariery rozwoju MSP w Polsce*, *op.cit.*

Kantar Public dla Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych pół roku przed wdrożeniem RODO wśród 507 firm głównie mikro (do 9 zatrudnionych) i małych (10–49 zatrudnionych): ponad połowa z nich nie słyszała wtedy o nowych obowiązkach, nie wiedziała dokładnie, jak je rozumieć i na czym ma polegać ich realizacja, 68% respondentów nie wiedziało, że powstaje obowiązek powiadamiania w krótkim, ściśle określonym czasie organu nadzorczego o przypadkach naruszeń związanych z przetwarzaniem danych, 41% nie wiedziało, jak to zrobić, 51% ankietowanych z najmniejszych firm (do 9 osób zatrudnionych) oświadczało, że słabo orientuje się w zakresie zastosowania oceny ryzyka wyznaczającego określone formy zabezpieczeń danych itd.²²

Wyniki tych badań były niedobłą prognozą. Lista wynikających z rozporządzenia o RODO zadań i zobowiązań, dotyczących całej gospodarki, a zatem również firm z sektora MSP, jest rozległa i obejmuje:

- zaprojektowanie własnego systemu ochrony danych osobowych m.in. klientów, pracowników i kontrahentów;
- przygotowanie i utrzymanie wszechstronnych rejestrów dotyczących przetwarzanych danych, uwzględniających m.in. powody przetwarzania danych, kategorie podmiotów danych i danych osobowych, adresów itd.;
- przygotowanie rozwiązań pozwalających na żądanie przesyłać dalej pojedyncze pliki z informacją o danych osobowych;
- poinformowanie określonej osoby o celu, zakresie i czasie przetwarzania jej danych osobowych;
- uzyskanie ważnych i weryfikowalnych pozwoleń na przetwarzanie danych osobowych od osób, których dane dotyczą.

Dodatkowymi zadaniami są:

- przygotowanie nowych, uwzględniających poszerzony obowiązek informacyjny dokumentów prawnych, przy czym dane osobowe są poszerzane o adresy IP oraz zbierane przez przeglądarkę internetową pliki *cookies* (ciasteczka), co powiększa podpisywane przez klientów klauzule przyzwalające na takie działania;
- informowanie w ciągu 72 godzin Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych o nawet drobnych, pojedynczych naruszeniach obowiązujących procedur, co wymaga ich opracowania w firmie;
- obowiązkowe dokonanie oceny wpływu ochrony danych przed podejmowaniem działań wysokiego ryzyka, takich jak profilowanie na

²² *Mali i średni przedsiębiorcy słabo przygotowani do RODO*, <http://www.rp.pl/Firma/302029958-Mali-i-sredni-przedsiębiorcy-slabo-przygotowani-do-RODO.html>, dostęp: 16.04.2018 r.

dużą skalę lub wykorzystywanie danych szczególnych, np. danych dotyczących stanu zdrowia.

Zarówno firmy kontrolujące, jak i przetwarzające dane są zobowiązane do wyznaczenia swego inspektora ochrony danych osobowych, przy czym administratorem i podmiotem przetwarzającym dane osobowe może być każdy przedsiębiorca, nawet prowadzący jednoosobową działalność. Niedopilnowanie, naruszenie bądź niedopełnienie wymienionych obowiązków ciążących na posiadaczach i użytkownikach danych osobowych grozi bardzo drastycznymi karami, sięgającymi nawet 20 mln euro lub 4% rocznego obrotu firmy²³.

Niełatwo sprostać oczekiwaniom

Dobrym znakiem jest coraz szersze docenianie także w sektorze MSP znaczenia ochrony danych osobowych i nowoczesnych technologii, jakie wychodzą naprzeciw tej potrzebie. Takie stanowisko zajęło na przykład 77% respondentów uczestniczących w badaniu „Nowoczesna IT w MSP 2016”²⁴. To bowiem ważny element budowania cyberbezpieczeństwa, chronienia siebie: własnej firmy, jej pracowników, w tym wykonujących coraz szerzej stosowaną w wyniku rozwoju IT pracę zdalną, kontrahentów, współpracowników i klientów przed wciąż nasilającą się sferą niszczących ataków, opartych na świadomie budowanym fałszu i mających charakter po prostu przestępstwa wobec osób i firm.

Potrzeby odnoszące się do ochrony przed cyberprzestępczością są podobne zarówno w firmach dużych, największych, jak i w średnich czy małych. Biznes wymaga zachowania ciągłości pracy, ochrony danych wrażliwych i reputacji organizacji we wszystkich przedziałach strukturalnych. Podobne są narzędzia ataku i podobnie wzmocniona powinna być obrona. Różne są jednak środki, jakie poszczególne segmenty biznesu mogą na ten cel przeznaczyć. Inwestycje we własną strukturę, w serwerownie i systemy zabezpieczeń są bardzo kosztowne i duża część małych, a nawet średnich firm nie ma wystarczających środków na stworzenie własnym sumptem bezpiecznej infrastruktury IT nadążającej za wyzwaniem cyfrowego bezpieczeństwa.

²³ 10 najważniejszych zmian, które wprowadza RODO, <https://www.pwc.pl/pl/artykuly/2017/10-najwazniejszych-zmian-ktore-wprowadza-rod.html>, dostęp: 16.04.2018 r.

²⁴ Przeprowadzone zostało w styczniu 2016 r. przez Ipsos MORI na zlecenie Microsoft i objęło 500 pracowników firm z sektora MSP w Polsce i 5700 pracowników takich firm w innych krajach (Francja, Niemcy, Dania, Wielka Brytania, Włochy, Grecja, Węgry, Rumunia, Czechy, Ukraina, Hiszpania, Holandia, Belgia, Szwecja, Portugalia, Szwajcaria, Norwegia, Słowenia i Finlandia).

Wspomóc je może korzystanie z chmury, gdzie wiele firm już dziś przechowuje swoje dane. Nowoczesne firmy hostingowe udostępniające swoje serwerownie podmiotom zainteresowanym tą usługą biorą na siebie odpowiedzialność za bezpieczeństwo powierzonych zasobów. Korzystanie z ich usług jest alternatywą dla własnych w tej dziedzinie inwestycji, a chodzi o aktywa przedsiębiorstw, bez których nie są one w stanie funkcjonować: ważne pliki, zawartość skrzynek mailowych, bazy danych, aplikacje, strony internetowe itp. Z badań Komisji Europejskiej wynika, że już w 2012 roku zdecydowana większość firm (80%) korzystających z chmury odnotowała spadek kosztów związanych z informatyką o 10–20% i jednocześnie wspomóc się mogła wiedzą inżynierów usługodawcy, bardzo cenna²⁵.

Usługi i infrastruktura w chmurze obliczeniowej powinny zapewniać wysoki poziom zabezpieczeń, często niemożliwy do osiągnięcia we własnym zakresie i co więcej – dostęp do zawsze najbardziej aktualnych aplikacji przy jednoczesnej elastyczności finansowej²⁶. Wciąż jednak jeszcze nie jest to rozwiązanie popularne wśród polskich firm z sektora MSP. Ledwie 15% uczestników przeprowadzonych badań deklaroowało gotowość przeniesienia kluczowych danych do chmury, tylko 13% jest gotowych do przekazania zarządzania infrastrukturą zewnętrznemu dostawcy²⁷. Tylko około 9% podmiotów z tego sektora korzysta z outsourcingu zarządzania bezpieczeństwem, przy czym najpoważniej do zabezpieczenia informacji podchodzą firmy mające specjalny dział security oraz te, które korzystają z outsourcingu z tego obszaru²⁸.

Trudno o przecenienie dbałości o bezpieczeństwo w sferze IT. Na cyberprzestępczość przypada około jedna trzecia zdarzeń z zakresu przestępczości gospodarczej. Wyprzedza ją praktycznie jedynie sprzeniewierzenie aktywów (62%), na pozycji dalszej niż cyberprzestępczość znajdują się nadużycia dotyczące zakupów (29%)²⁹. Przytaczając te liczby i podkreślając, iż w ostatnich dwóch latach ponad jedna trzecia przedsiębiorstw w Polsce zadeklarowała, że padła ofiarą nadużyć, autorzy zamieszczonej na stronie „Strefy biznesu”

²⁵ M. Zgajewski, *Biznes w chmurze, czyli cloud computing w praktyce*, <http://www.benchmark.pl/aktualnosci/biznes-w-chmurze-czyli-cloud-computing-w-praktyce.html>, dostęp: 17.04.2018 r.

²⁶ P. Jamrogiewicz, *Bezpieczeństwo w biznesie jest priorytetem dla polskich firm MSP*, <https://news.microsoft.com/pl-pl/2016/08/23/bezpieczenstwo-w-biznesie-jest-priorytetem-dla-polskich-firm-msp/>, dostęp: 17.04.2018 r.

²⁷ HP Polska dla biznesu, *Bezpieczeństwo. Ryzyko. Dostępność. Raport specjalny*, <https://www.fund.org.pl/plik,3469,raport-hp-polska-bezpieczenstwo-ryzyko-dostepnosc-pdf.pdf>, s. 12.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ M. Lorenc, M. Badowski, *Bezpieczeństwo polskiego biznesu a rosnąca skala zagrożeń*, <http://www.strefabiznesu.pl/firma/a/bezpieczenstwo-polskiego-biznesu-a-rosnaca-skala-zagrozen,10662022/>, dostęp: 17.04.2018 r.

analizy: Michał Lorenc i Maciej Badowski trafnie konkludują: „Wobec rosnącej skali zagrożenia przestępczością gospodarczą przedsiębiorcy nie mogą pozostać obojętni. Zdecydowanie efektywniejsze jest zarządzanie obszarem bezpieczeństwa biznesu w sposób prewencyjny (przygotowanie organizacji na wypadek ryzyka), niż dopiero w sytuacji, kiedy to zagrożenie już wystąpiło w firmie. Wtedy pozostaje nam tzw. gaszenie pożaru, co przeważnie nie pozwala na 100% obronę interesów przedsiębiorstwa i jego szefów”³⁰.

Z tego trzeba wyciągać wnioski także w tej najliczniejszej strefie biznesu, jaką są małe i średnie przedsiębiorstwa. Na przekór ograniczeniom, jakie występują, z nadzieją na bardziej skuteczne i wieloaspektowe wsparcie administracji rządowej i samorządowej, z pełnym wykorzystaniem doświadczeń, jakie już zostały zgromadzone i których nieustannie przybywa, należy aktywnie sięgać po narzędzia dostarczane przez wciąż postępującą rewolucję informatyczną, ze świadomością wszak, że ci, co dopuszczają się przestępstw, też z niej korzystają i posługują się nią. Trzeba więc być i szybszym i lepszym. To najskuteczniejsze remedium na narastającą falę zagrożeń, w tym w cyberprzestrzeni.

Bibliografia

- 10 najważniejszych zmian, które wprowadza RODO, <https://www.pwc.pl/pl/artykuly/2017/10-najwazniejszych-zmian-ktore-wprowadza-rod.html>.
- Banach A., *Phishing zagrożeniem dla e-biznesu*, „E-mentor” 2005, nr 5, <http://www.e-mentor.edu.pl/artukul/index/numer/12/id/227>.
- Bariery rozwoju MSP w Polsce*, <http://msp-24.pl/Bariery-rozwoju-MSP-w-Polsce,41,78.html>.
- Brak stabilności gospodarczej i cyberprzestępczość: dwa główne zagrożenia dla biznesu*, Kasperski Lab, <https://www.kaspersky.pl/o-nas/informacje-prasowe/1778/brak-stabilnosc-gospodarczej-i-cyberprzestempczosc-dwa-glowne-zagrozenia-dla-biznesu>.
- Gajewska O., *Dobre praktyki bezpieczeństwa*, <https://www.mwtsolutions.pl/dobre-praktyki-bezpieczenstwa/>.
- HP Polska dla biznesu, *Bezpieczeństwo. Ryzyko. Dostępność. Raport specjalny*, <https://www.fund.org.pl/plik,3469,raport-hp-polska-bezpieczenstwo-ryzyko-dostepnosc-pdf.pdf>.
- Jamrogiewicz P., *Bezpieczeństwo w biznesie jest priorytetem dla polskich firm MSP*, <https://news.microsoft.com/pl-pl/2016/08/23/bezpieczenstwo-w-biznesie-jest-priorytetem-dla-polskich-firm-msp>.
- Klimek J., *w rodzinnej firmie. Powstanie, rozwój, zagrożenia i szanse*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2014.
- Lorenc M., Badowski M., *Bezpieczeństwo polskiego biznesu a rosnąca skala zagrożeń*, <http://www.strefabiznesu.pl/firma/a/bezpieczenstwo-polskiego-biznesu-a-rosnaca-skala-zagrozen,10662022/>.
- Mali i średni przedsiębiorcy słabo przygotowani do RODO*, <http://www.rp.pl/Firma/302029958-Mali-i-sredni-przedsiębiorcy-slabo-przygotowani-do-RODO.html>.
- Onak-Szczepanik B., *Miejsce i rola sektora małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce Polski*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2006, <http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171281633>.
- Pokruszyński W., *Bezpieczeństwo: teoria i praktyka*, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, Kraków 2017.

³⁰ *Ibidem*.

Raport CERRT Orange Polska 2017 – nowe zagrożenia, skuteczniejsza ochrona, <https://biuroprasowe.orange.pl/informacje-prasowe/raport-cert-orange-polska-2017-nowe-zagrozenia-skuteczniejsza-ochrona/>.

Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2013–2014, PARP, Warszawa 2015, https://badania.parp.gov.pl/images/badania/ROSS_2013_2014.pdf.

Rek K., *Falszywe treści realnym zagrożeniem dla biznesu, czyli jak radzić sobie z fake news?*, <https://onboard.pl/aktualnosci/falszywe-tresci-realnym-zagrozeniem-dla-biznesu-czyli-radzic-fake-news/>.
W 2017 roku Google usunął z Androida 39 milionów szkodliwych programów, <http://www.wirtualnemedia.pl/arttykul/android-ochrona-przed-wirusami>.

Zgajewski M., *Biznes w chmurze, czyli cloud computing w praktyce*, <http://www.benchmark.pl/aktualnosci/biznes-w-chmurze-czyli-cloud-computing-w-praktyce.html>.

<https://itwiz.pl/wielkosc-ryнку-internetu-rzeczy-iot-polsce-latach-2014-2020/>.

Jan Klimek – dr hab., prof. SGH, dyrektor Instytutu Przedsiębiorstwa, kierownik Zakładu Przedsiębiorstwa Rodzinnego w Szkole Głównej Handlowej, członek Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w Brukseli, przedsiębiorca.

Monika Wojdyło

ZARZĄDZANIE RELACJAMI Z KLIENTAMI

Do niedawna podstawą niezakłóconego funkcjonowania przedsiębiorstwa było po prostu działanie, czyli produkowanie dóbr lub świadczenie usług. Współczesne realia prowadzenia biznesu stają się jednak coraz bardziej złożone. Do tworzenia przewagi konkurencyjnej nie wystarczą już tylko poprawne relacje z klientami produktu lub usługi. Aby wyróżnić się na rynku, organizacja powinna kształtować relacje z szerokim kręgiem interesariuszy, także społeczności lokalnej.

Bardzo ważną rolę odgrywają relacje, ich kształtowanie, wytwarzanie, „pielęgnowanie”, jednym słowem: zarządzanie nimi. Stanowi to nie lada wyzwanie dla przedsiębiorców. Współczesne organizacje kładą ogromny nacisk na kształtowanie swoich relacji z interesariuszami, dostrzegają bowiem bezsprzeczne korzyści, które wynikają z odpowiedniego zarządzania tymi relacjami. Dla wielu z nich jest to podstawa rozwoju modelu biznesowego.

Istota i pojęcie relacji

W literaturze fachowej pojęcie relacji jest różnie definiowane. Jak uważa Aleksandra Kolemba, relacje to szczególny zasób niematerialny w przedsiębiorstwie, obejmujący zachowania, kulturę i współdziałanie, różnie kulturowane i objawiane przez przedsiębiorstwa, co może prowadzić do zbudowania trwałej przewagi konkurencyjnej¹. Jacek Otto ponadto wyraźnie podkreśla, że relacje wyzwalają potencjał umiejętności i możliwości połączonych stron². Długotrwale utrzymywane relacje dostarczają wielu korzyści. Z punktu widzenia przedsiębiorstwa są to m.in.: zmniejszenie ryzyka, oszczędność czasu, mobilny przepływ informacji, zrozumienie drugiej strony³. Warto zaznaczyć, że termin „relacja”, określający wzajemne stosunki między przedsiębiorstwami, znajduje szerokie zastosowanie w koncepcji

¹ A. Kolemba, *Relacje przedsiębiorstwa z otoczeniem jako instrument budowania przewagi konkurencyjnej*, w: *Kapitał relacyjny w nowoczesnej gospodarce*, M. Cisek (red.), Studio Emka, Warszawa 2009, s. 64.

² J. Otto, *Marketing relacji. Koncepcja i stosowanie*, C.H. Beck, Warszawa 2001, s. 67.

³ *Ibidem*.

marketingu relacji i został po raz pierwszy opisany w 1985 roku przez Barbarę Bund Jackson⁴.

Od dłuższego czasu relacje są przedmiotem badań wielu dyscyplin naukowych. Ich analiza zapoczątkowana została w teoriach wywodzących się z nauk ekonomicznych, a także z socjologii i psychologii społecznej, nauk prawnych, politycznych, o organizacji.

Porządkując rozumienie pojęcia relacji, należy wyjść od angielskiego słowa *relationship*. Jest ono tłumaczone jako „związek, zależność, pokrewieństwo”, „stosunek, zależność”, „powiązanie, stosunek”⁵. Może być rozumiane szeroko – jako ogólnie pojmowane stosunki zachodzące między stronami o charakterze pozytywnym, negatywnym lub obojętnym – bądź wąsko – jako związek charakteryzujący się współzależnością lub więzią zachodzącą między stronami.

W ujęciu marketingowym relacja jest najczęściej interpretowana jako pozytywna więź istniejąca między podmiotami rynku⁶. W literaturze przedmiotu relację definiuje się jako współzależność dwóch lub więcej osób. Współzależność ta może dotyczyć zarówno osób, jak i organizacji funkcjonujących na rynku⁷.

Relację definiuje się również w dwóch aspektach: bliskości i zależności. Powtórny zakup, a nawet „lojalność”, może zawierać element bliskości (częstotliwość, intensywność), ale nie zawiera zależności. Zależność jest zwykle definiowana jako sytuacja, w której działania jednej strony zależą od drugiej strony⁸.

W języku polskim relacja jest rozumiana jako „zależność między dwoma bądź większą liczbą elementów (podmiotów, przedmiotów, cech, obiektów matematycznych, itp.)”, „zależność między czymś a czymś” lub jako „stosunek zachodzący między przedmiotami, pojęciami, wielkościami itp.”⁹.

Zdaniem Macieja Mitręgi termin „relacja” ma szersze znaczenie od „więzi” i „partnerstwa”, które są swoistymi rodzajami relacji. Pojęcie „związek” wskazuje na współzależność istniejącą między stronami, podczas gdy „relacja” odnosi się do sposobu, w jaki strony się postrzegają i zachowują wobec siebie¹⁰.

⁴ *Ibidem*.

⁵ J. Stanisławki, *Wielki słownik angielsko-polski*, Wydawnictwo Ph. Wilson, Warszawa 2000, s. 161.

⁶ M. Woytowicz-Neymann, R. Kozierkiewicz, M. Puławski, *Słownik handlowy*, PWE, Warszawa 2001, s. 598.

⁷ K. Storbacka, J.R. Lehtinen, *Sztuka budowania trwałych związków z klientami*, Wydawnictwo OE Kraków, Kraków 2005, s. 24.

⁸ *Zarządzanie relacjami w usługach*, K. Rogoziński (red.), Difin, Warszawa 2006, s. 22.

⁹ *Słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo Europa, Wrocław 2002, s. 506.

¹⁰ M. Mitręga, *Marketing relacji. Teoria i praktyka*, CeDeWu, Warszawa 2005, s. 68.

Tak więc w literaturze przedmiotu funkcjonuje zarówno szerokie, jak i wąskie ujęcie terminu „relacja”. Mówiąc jednak o budowaniu relacji między podmiotami na rynku, większość badaczy ma na myśli budowanie więzi. Ponieważ taka więź może znajdować się na różnych poziomach, można uznać, że relacja obejmuje wszystkie poziomy, podczas gdy pozytywna więź, partnerstwo jest celem, do którego dążą w swoich działaniach podmioty na rynku. Można zaobserwować, że relacja jest zbiorem odczuć, postaw i zachowań wobec siebie dwóch lub więcej podmiotów na rynku, których najbardziej zaawansowanym etapem jest zaistnienie partnerstwa lub pozytywnej więzi między nimi.

Jacek Otto definiuje relację jako długotrwały i rozwijający się proces, który jest następstwem wcześniejszej pojedynczej transakcji. Na poziomie makro są to relacje zachodzące między firmą i różnymi podmiotami na rynku, takimi jak: rząd, dostawcy, konsumenci, pośrednicy. Z kolei na poziomie mikro są to relacje między organizacją a klientem. Podstawową relacją w marketingu jest związek powstający w rezultacie aktu wymiany między sprzedającym a kupującym. Związek ten jest definiowany jako proces interakcji, w którym czynności, wiedza oraz uczucia stają się częścią procesu kreowania wartości dla klienta. Na związek składa się wszystko, co firma i klient robią razem i z czego obie strony czerpią korzyści¹¹. Szczególną rolę relacje odgrywają w usługach. Wynika to z charakteru usług, które są procesem (trwają w czasie) oraz dotyczą wielu różnych interakcji składających się na relację między usługodawcą a usługobiorcą.

Mimo wielu różnych definicji i interpretacji relacji można zauważyć wiele elementów wspólnych. Są to¹²:

- długi okres trwania relacji (relacja jest procesem);
- składają się z mniejszych elementów (interakcji, epizodów);
- współzależność stron;
- istniejąca więź, związek między podmiotami;
- ciągłość (kolejne interakcje, transakcje nie mają odrębnego charakteru);
- strony nie są anonimowe;
- zaangażowanie stron (wola oraz deklaracja przyszłej współpracy);
- celem istnienia relacji jest osiągnięcie celów zaangażowanych stron;
- tworzenie relacji wymaga nakładów, ponoszenia kosztów.

¹¹ J. Otto, *Marketing relacji...*, *op.cit.*, s. 78.

¹² A. Kolemba, *Relacje przedsiębiorstwa...*, *op.cit.*, s. 64.

Rodzaje relacji

Na rynku można zidentyfikować wiele różnych form relacji. Do ich określenia niezbędna jest analiza typów relacji. Ogólny podział uwzględnia dwa podstawowe rodzaje¹³:

- relacje społeczne nawiązywane jako odpowiedź na potrzeby lub jako forma wykazania troski o inną osobę;
- relacje związane z wymianą, nawiązywane w kontekście otrzymania spodziewanych, porównywalnych korzyści lub spłaty korzyści otrzymanej wcześniej.

Podstawowa różnica między tymi rodzajami relacji polega na tym, że w relacjach społecznych nie występuje zobowiązanie do zwrotu porównywalnej korzyści tak, jak to jest w relacjach wymiany. Na tej podstawie wprowadzono rozróżnienie relacji społecznych i wymiany między organizacją a jej publicznością, definiując relację wymiany jako tę, w której jedna strona daje korzyści drugiej stronie tylko dlatego, że otrzymała od niej korzyści wcześniej lub spodziewa się otrzymać korzyści w przyszłości. Relacja społeczna jest to cecha, w której strony przekazują korzyści innej stronie w trosce o jej dobro, nawet jeśli nie otrzymają w zamian żadnych korzyści¹⁴.

Wymiana jest istotą relacji między organizacją a jej klientami. Podkreśla się, że organizacje potrzebują również relacji społecznych ze swoimi klientami, ponieważ przynoszą one wiele korzyści. Są one również o wiele bardziej związane z efektywnością organizacji niż relacje wymiany¹⁵.

Ze względu na charakter w literaturze przedmiotu zaproponowano następującą klasyfikację relacji¹⁶:

- profesjonalne – typowe relacje będące narzędziem wymiany i osiągnięcia korzyści od usługodawcy. Występują w sytuacji, kiedy klient nie jest zainteresowany rozwijaniem więzi osobistej z usługodawcą, jego celem jest wyłącznie kreowanie zyskowej wymiany;
- nieformalne – skoncentrowane na korzyściach biznesowych, klient jednak jest otwarty na ujawnianie osobistych informacji oraz więź emocjonalną z dostawcą. Są to relacje biznesowe, ale bardziej nieformalne;
- osobiste – charakteryzują się otwartością klienta na ujawnianie informacji osobistych i tworzenie więzi emocjonalnej, a także na nawiązanie stosunków towarzyskich z dostawcą. Klient będzie sam

¹³ J. Otto, *Marketing relacji...*, *op.cit.*, s. 92.

¹⁴ *Zarządzanie relacjami w usługach*, *op.cit.*, s. 35.

¹⁵ J. Otto, *Marketing relacji...*, *op.cit.*, s. 94.

¹⁶ R. Furtak, *Marketing partnerski na rynku usług*, PWE, Warszawa 2003, s. 43.

próbował nawiązać kontakt od ostatniego spotkania. W tym rodzaju relacji dostawca ma pełniejszą wiedzę na temat klienta.

W literaturze przedmiotu wymienianych jest 30 różnych rodzajów relacji będących podstawą marketingu relacji, klasyfikowanych w czterech grupach. Pierwsze dwie to relacje rynkowe, między dostawcami a klientami. Dzieli się je na¹⁷:

- klasyczne, np. dwustronne relacje między dostawcą a klientem, trójstronne dostawca–klient–konkurent, oraz sieci tworzone w kanałach dystrybucji;
- specjalne, np. relacje z klientem jako członkiem programów lojalnościowych.

Następne dwie grupy to relacje pozarynkowe, które nie wpływają bezpośrednio na efektywność relacji rynkowych. Są to¹⁸:

- megarelacje, które istnieją poza rynkiem, ale dostarczają platformy do tworzenia relacji rynkowych, np. relacje megamarketingowe, megaalianse, relacje społeczne;
- nanorelacje, które dotyczą wewnętrznych operacji organizacji, np. relacje między wewnętrznymi klientami a wewnętrznymi rynkami wynikającymi z istnienia wewnątrz organizacji niezależnych działów, obszarów biznesowych czy centrów zysku.

Przedstawione klasyfikacje wskazują na podmioty w otoczeniu organizacji, z którymi powinna ona tworzyć relacje, ale nie uwzględniają specyfiki ich budowania. Najbardziej uniwersalnym podziałem, uwzględniającym jednocześnie specyfikę tworzenia relacji, jest podział na zachodzące między organizacjami oraz interpersonalne.

Wskazuje się również na relacje¹⁹: międzyorganizacyjne (biznesowe), interpersonalne oraz między organizacją a klientem. Podstawową cechą relacji biznesowych (BMRs) jest ich długoterminowość. Są one określane jako wymiany relacyjne, które zachodzą w długim okresie, a każda pojedyncza transakcja musi być widziana przez pryzmat swojej historii i przyszłości. Zainteresowanie badaczy tymi relacjami i badanie ich struktury wynika z dążenia do osiągnięcia większej efektywności i zyskowności. Szczegółowo zbadane i opisane zostały elementy składające się na relacje między organizacjami. Elementy, które odgrywają najważniejszą rolę, to zaangażowanie i współzależność. Zwłaszcza zaangażowanie pokazuje intencje przyszłych zachowań. W odniesieniu do relacji interpersonalnych (ICRs) podkreśla się

¹⁷ M. Mitreǵa, *Marketing relacji...*, *op.cit.*, *Teoria i praktyka*, s. 86.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ I.H. Gordon, *Relacje z klientem. Marketing partnerski*, PWE, Warszawa 2001, s. 51.

fakt, że przedsiębiorcy dużą wagę przywiązują do spotkań i rozmów. Wiedza na temat tych więzi ma swoje korzenie w teorii sieci społecznych, definiowanych w naukach społecznych jako seria bezpośrednich i pośrednich powiązań jednego aktora z innymi aktorami. Podobnie jak organizacje również indywidualne osoby są zorientowane na osiągnięcie swojego celu²⁰. Trzeci rodzaj relacji – między klientem a organizacją (B2Cs) – w niektórych aspektach jest podobny do relacji interpersonalnych, w innych – do relacji biznesowych. Natomiast w zakresie symetrii sił relacje te wyglądają inaczej niż dwie pozostałe kategorie, które są postrzegane raczej jako symetryczne. W relacjach B2C występuje asymetria sił z przewagą po stronie organizacji. Nie ma to pozytywnego wpływu na tworzenie długotrwałej relacji.

Relacje często rozwijają się jednocześnie na wielu poziomach. Relacje interpersonalne mogą składać się na relacje między osobą a całą organizacją, a także grupa relacji interpersonalnych może składać się na relacje między organizacjami. Każda z tych relacji ma inny wymiar i wymaga odmiennego podejścia. Organizacja zaś powinna rozpoznać siatkę swoich powiązań i stworzyć strategię odpowiednio dla każdej relacji.

Zarządzanie relacjami

Zarządzanie relacjami z klientami (*customer relationship management*, CRM) jako koncepcja naukowa zawiera wiele idei marketingowych powstałych na przestrzeni ostatniego półwiecza²¹. Badacze, którzy zajmują się relacjami, zgadzają się, że relacja nie jest statyczna. Ma ona charakter dynamiczny i zmienia się w czasie. Cecha ta jest istotna z punktu widzenia zarządzania relacjami, gdyż na każdym etapie wymaga innego podejścia.

W literaturze przedmiotu można spotkać wiele różnych koncepcji dotyczących podziału relacji na etapy i umiejscowienie ich w czasie. Klasyfikacyjny jest podział na pięć faz rozwoju relacji²²:

- wybór partnera (faza wprowadzenia) – klient dokonuje wyboru organizacji, z której oferty chce skorzystać. Dla organizacji faza ta może polegać na podejmowaniu działań mających na celu zaistnienie w świadomości partnera (klienta) dzięki różnym formom promocji, spotkaniom, wydarzeniom i ofertom specjalnym. Klient powinien być przekonywany i zachęcany do skorzystania z oferty;

²⁰ K. Mazurek-Łopacińska, *Zachowania nabywców i ich konsekwencje marketingowe*, PWE, Warszawa 2003, s. 301.

²¹ J.M. Moczyłowska, A. Korombel, A. Bitkowska, *Relacje jako kapitał organizacji*, Difin, Warszawa 2017, s. 41.

²² *Ibidem*.

- budowanie (faza eksperymentowania) – jest fazą, w której strony lepiej się poznają. Na tym etapie ważne są kontakty osobiste. Powinny rozwijać się wzajemne zrozumienie, wiedza i zaufanie. Klient powinien być usatysfakcjonowany z jakości, którą otrzymał, i zachęcany do rozszerzenia swoich powiązań z organizacją tak, aby relacja stała się bardziej wielowymiarowa;
- rozwój (faza identyfikacji) – w tej fazie duże znaczenie mają starania dotyczące jakości usług, satysfakcji klientów, kreowanie wartości, budowanie zaufania i zaangażowania. Dużo czasu powinno się tu poświęcić na wzajemne poznawanie i obopólne zrozumienie oczekiwań;
- podtrzymanie (faza kontynuacji) – to faza, w której nawiązany jest już dialog. Obie strony znają się i wiedzą, czego mogą oczekiwać oraz jaką rolę odgrywają w relacji. Strony muszą być przygotowane na zmiany. Ze względu na zmieniające się otoczenie i warunki funkcjonowania partnerzy mogą chcieć zmian w relacji;
- zakończenie w dobrych stosunkach (zakończenie) – rozstanie, zakończenie relacji powinno odbywać się w taki sposób, aby nie zostały utracone zdobyte wartości. Powinna pozostać możliwość kontynuowania relacji i powrotu do niej.

Coraz większe zainteresowanie zarządzaniem relacjami skłania naukowców do poszukiwania determinant, od których zależy jego sukces. Prowadzone badania wskazują na osiem grup uwarunkowań mających wpływ na powodzenie zarządzania relacjami. Są to czynniki: relacyjne, zasobowe, kompetencyjne, marketingu wewnętrznego, technologie informatyczne, polityki społecznej, historyczne oraz oferta rynkowa²³.

Zwłaszcza czynniki związane z ofertą rynkową wpływają na wartość oferowaną klientom. Oferta rynkowa jest postrzegana przez pryzmat cech, jakie posiada. Cechy te są rozpatrywane w zależności od wagi konkretnych cech dla poszczególnych klientów, stopnia, w jakim różne oferty te cechy mają (lub nie), oraz stopnia, w jakim różne oferty mają odmienny poziom tych cech²⁴.

Następną grupą czynników mających wpływ na sukces zarządzania relacjami są czynniki kompetencyjne, będące naturalnym uzupełnieniem teorii zasobowej przedsiębiorstwa. Od nich w dużym stopniu zależy efektywne wykorzystanie zasobów. Omawiane w literaturze dotyczące marketingu relacji pojęcie kompetencji wywodzi się z zarządzania strategicznego. Kompetencje są tam definiowane jako zdolność do utrzymywania zorganizowanego rozmieszczenia aktywów w taki sposób, aby pomagało to firmie osiągać jej

²³ K. Mazurek-Łopacińska, *Zachowania nabywców...*, *op.cit.*, s. 302.

²⁴ R. Furtak, *Marketing partnerski...*, *op.cit.*, s. 65.

cele. Są one mocno osadzone w strukturze organizacji, ponieważ dotyczą umiejętności poszczególnych pracowników²⁵. Jednym z najważniejszych czynników w tej grupie jest zdolność organizacji do znajdowania, rozwijania i zarządzania współpracą. Aby osiągnąć sukces, organizacja musi zidentyfikować i zintegrować zasoby, dzięki którym będzie mogła odpowiednio zarządzać przedsiębiorstwem. Bardzo ważną rolę w tym względzie odgrywa zarządzanie wiedzą. Organizacje, które potrafią umiejętnie wykorzystać wiedzę swoich pracowników, niewątpliwie częściej będą odnosić sukcesy w tworzeniu relacji. Budowanie relacji wymaga mechanizmów i umiejętności organizacji związanych z identyfikowaniem, a także z wykorzystywaniem posiadanej wiedzy.

Podsumowanie

Najmocniej akcentowany trend we współczesnych metodach i technikach zarządzania to ukierunkowanie przedsiębiorstw na zarządzanie, które oparte jest na procesach i orientacji na klienta, zgodnie z koncepcją biznesową CRM. Doświadczenie organizacji w tym zakresie potwierdza, że jest to strategia skuteczna, ponieważ pozyskanie nowego klienta jest kilkakrotnie droższe od podtrzymywania relacji z już zdobytym klientem.

Ważna w tym względzie jest kultura organizacji, którą można przedstawić jako wartość pozwalającą przedsiębiorstwu na sprawne funkcjonowanie. Należyte relacje wewnątrz organizacji oraz z jej otoczeniem pozwalają maksymalizować sprzedaż, a tym samym zysk. Ricky W. Griffin określa kulturę organizacji jako „zestaw wartości, które pomagają jej członkom zrozumieć, za czym organizacja się opowiada, jak pracuje, co uważa za ważne, traktując kulturę organizacyjną w sposób nieuprzedmiotowiony, która wymyka się obiektywnemu pomiarowi czy obserwacji”²⁶.

W kontekście problemów, z jakimi boryka się terażniejsza organizacja, koncepcja biznesowa CRM jest dość istotna i pomaga w kompleksowym pojmowaniu klienta, w szczególności w określeniu zdolności firmy do realizacji produktu, usługi czy też ich kombinacji, które mają być atrakcyjne dla klientów, jak też zdolności firmy do pozyskania nowych i utrzymania lojalnych klientów, podnoszenia stopnia ich satysfakcji i wzmacniania lojalności. Systemowe ujęcie koncepcji CRM i aplikacje informatyczne, które wspierają realizowanie tej idei jako strategii biznesowej rozwoju, są przydatne dla konkretnej grupy przedsiębiorstw.

²⁵ P. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Wydawnictwo Geberthner i Ska, Warszawa 2004, s. 42.

²⁶ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 33.

Bibliografia

- Furtak R., *Marketing partnerski na rynku usług*, PWE, Warszawa 2003.
- Gordon I.H., *Relacje z klientem. Marketing partnerski*, PWE, Warszawa 2001.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Kolemba A., *Relacje przedsiębiorstwa z otoczeniem jako instrument budowania przewagi konkurencyjnej*, w: *Kapitał relacyjny w nowoczesnej gospodarce*, M. Cisek (red.), Studio Emka, Warszawa 2009.
- Kotler P., *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Wydawnictwo Geberthner i Ska, Warszawa 2004.
- Mazurek-Lopacińska K., *Zachowania nabywców i ich konsekwencje marketingowe*, PWE, Warszawa 2003.
- Mitręga M., *Marketing relacji. Teoria i praktyka*, CeDeWu, Warszawa 2005.
- Moczydłowska J.M., Korombel A., Bitkowska A., *Relacje jako kapitał organizacji*, Difin, Warszawa 2017.
- Otto J., *Marketing relacji. Koncepcja i stosowanie*, C.H. Beck, Warszawa 2001.
- Słownik wyrazów obcych*, Wydawnictwo Europa, Wrocław 2002.
- Stanisławski J., *Wielki słownik angielsko-polski*, Wydawnictwo Ph. Wilson, Warszawa 2000.
- Storbacka K., Lehtinen J.R., *Sztuka budowania trwałych związków z klientami*, Wydawnictwo OE Kraków, Kraków 2005.
- Woytowicz-Neymann M., Kozierkiewicz R., Puławski M., *Słownik handlowy*, PWE, Warszawa 2001.
- Zarządzanie relacjami w usługach*, K. Rogoziński (red.), Difin, Warszawa 2006.

Monika Wojdyło – doktorantka na Wydziale Inżynierii Zarządzania Politechniki Białostockiej.

Stefan Korycki

PODSTAWY ORGANIZACYJNOPRAWNE FUNKCJONOWANIA STRAŻY GRANICZNEJ

Ustawowe zadania Straży Granicznej

Straż Graniczna (SG) jako jednolita, umundurowana i uzbrojona formacja powołana została do ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji¹. Ustawodawca w art. 1 ust. 2 enumeratywnie określił główne zadania SG. Zadania te obejmują:

- 1) ochronę granicy państwowej na lądzie i na morzu;
- 2) organizowanie i dokonywanie kontroli ruchu granicznego;
- 3) zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji² – zadanie to SG ma realizować przez:
 - a) kontrolę przestrzegania przepisów dotyczących wjazdu cudzoziemców na terytorium Polski i pobytu na tym terytorium,
 - b) rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń migracyjnych,
 - c) zwalczanie zagrożeń migracyjnych, w tym przestępczości powiązanej z nielegalną migracją,
 - d) wykonywanie, zgodnie ze zwoją właściwością, zadań określonych w ustawie z 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach³,
 - e) współdziałanie z organami i podmiotami właściwymi w sprawach udzielania cudzoziemcom zezwoleń na wjazd na terytorium Polski lub pobyt na tym terytorium, w tym wykonywanie czynności (zadań) na wniosek tych organów i podmiotów⁴;

¹ Art. 1 ust. 1 ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, tekst jedn. Dz.U. 2017 r. poz. 2363 ze zm.

² Należy podkreślić, że jest to zadanie dodane na mocy ostatniej nowelizacji ustawy, podyktowanej nasileniem zjawiska imigracji (fali uchodźców).

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2206 ze zm.

⁴ Z przedstawionego przywołania wynika, że formy zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji sprowadzają się do takich czynności jak: kontrola, rozpoznawanie i analizowanie, zwalczanie, realizowanie i współdziałanie (z innymi organami i podmiotami).

- 4) wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz;
- 5) rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców w zakresie właściwości SG⁵, zwłaszcza:
 - a) przestępstw i wykroczeń dotyczących zgodności przekraczania granicy państwowej z przepisami związanymi z jej oznakowaniem, wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia działalności gospodarczej przez cudzoziemców, powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom, a także przestępstw określonych w art. 270–276 Kodeksu karnego⁶ dotyczących wiarygodności dokumentów uprawniających do przekraczania granicy państwowej, dokumentów uprawniających do pobytu na terytorium RP lub dokumentów wymaganych do ich wydania,
 - b) przestępstw i wykroczeń skarbowych określone w art. 134 § 1 pkt 1 Kodeksu karnego skarbowego⁷,
 - c) przestępstw i wykroczeń pozostających w związku z przekraczaniem granicy państwowej lub przemieszczaniem przez granicę państwową:
 - towarów i wyrobów akcyzowych podlegających obowiązkowi oznaczania znakami akcyzy,
 - przedmiotów określonych w przepisach o broni i amunicji, o materiałach wybuchowych, o prekursorach materiałów wybuchowych podlegających ograniczeniom, o bibliotekach, o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, o narodowym zasobie archiwalnym, o przeciwdziałaniu narkomani oraz ewidencji ludności i dowodach osobistych,
 - d) przestępstw i wykroczeń określonych w ustawie z 12 grudnia 2013 roku o cudzoziemcach oraz ustawie z 13 czerwca 2003 roku o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁸,
 - e) przestępstw przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu oraz przestępstw i wykroczeń przeciwko bezpieczeństwu w komuni-

⁵ W związku z dość ogólnym brzmieniem tego przepisu ustawodawca postanowił przykładowo wymienić w dziesięciu podpunktach, o jakie przestępstwa i wykroczenia tu chodzi.

⁶ Ustawa z 6 czerwca 1997 r., tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1600 ze zm.

⁷ Ustawa z 10 września 1999 r., tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2226 ze zm. Artykuł 134 § 1 pkt 1 Kodeksu karnego skarbowego stanowi, że SG może prowadzić dochodzenie w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe określone w art. 63–65, 85–91 oraz 106e–106h, ujawnione w zakresie swojego działania przez SG.

⁸ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1109 ze zm.

- kacji, pozostających w związku z wykonywaniem komunikacji lotniczej,
- f) przestępstw określonych w art. 228, 229 i 231 Kodeksu karnego popełnionych przez pracowników SG w związku z wykonywaniem czynności służbowych⁹,
 - g) przestępstw określonych w art. 229 Kodeksu karnego popełnionych przez osoby niebędące funkcjonariuszami lub pracownikami SG w związku z wykonywaniem czynności służbowych przez funkcjonariuszy lub pracowników tej Straży,
 - h) przestępstw określonych w art. 190, 222, 223 i 226 Kodeksu karnego skierowanych przeciwko funkcjonariuszom SG podczas lub w związku z pełnieniem obowiązków służbowych,
 - i) przestępstw określonych w art. 264a Kodeksu karnego, przestępstw i wykroczeń określonych w ustawie z 15 czerwca 2012 roku o skutkach powierzania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Polski¹⁰ oraz wykroczeń określonych w ustawie z 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹¹,
 - j) przestępstw określonych w art. 189a Kodeksu karnego i w art. 8 ustawy z 6 czerwca 1997 roku – Przepisy wprowadzające Kodeks karny¹²;
- 6) zapewnianie bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej i porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, a w zakresie właściwości SG – także w strefie nadgranicznej;
 - 7) przeprowadzanie kontroli bezpieczeństwa w następującym zakresie:
 - a) w środkach transportu komunikacji międzynarodowej,
 - b) w zasięgu terytorialnym drogowego, kolejowego, morskiego i rzeczno-jezernego przejścia granicznego,
 - c) w portach lotniczych na zasadach określonych w przepisach dotyczących ochrony lotnictwa cywilnego,
 - 8) zapewnianie bezpieczeństwa na pokładzie statków powietrznych wykonujących przewóz lotniczy pasażerów;

⁹ Przywołane artykuły Kodeksu karnego dotyczą kar, jakie można wymierzyć funkcjonariuszowi, który w związku z pełnieniem funkcji publicznej przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo jej obietnicę lub takiej korzyści żąda, lub przekraczając swoje uprawnienia, działa na szkodę interesu publicznego lub prywatnego, oraz kar, jakie mogą spotkać osobę, która udziela lub obiecuje udzielić korzyści majątkowej lub osobiste osobie pełniącej funkcję publiczną.

¹⁰ Dz.U. poz.769.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1065 ze zm.

¹² Dz.U. poz. 554 ze zm.

- 9) współdziałanie z innymi organami i służbami w zakresie rozpoznawania zagrożeń terroryzmem i przeciwdziałania tym zagrożeniom;
- 10) osadzanie i utrzymywanie znaków granicznych na lądzie oraz sporządzanie, aktualizację i przechowywanie granicznej dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej;
- 11) ochronę nienaruszalności znaków i urządzeń służących do ochrony granicy państwowej;
- 12) gromadzenie i przetwarzanie informacji w zakresie ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego, zapobieganie i przeciwdziałanie nielegalnej migracji oraz udostępnianie tych informacji właściwym organom państwowym;
- 13) nadzorowanie eksploatacji polskich obszarów morskich oraz przestrzegania przez statki przepisów obowiązujących na tych obszarach;
- 14) ochronę granicy państwowej w przestrzeni powietrznej RP przez prowadzenie obserwacji statków powietrznych i obiektów latających, przelatujących przez granicę państwową na małych wysokościach oraz informowanie o tych przelotach właściwych jednostek Sił Powietrznych RP;
- 15) zapobieganie transportowania, bez odpowiedniego zezwolenia, przez granicę państwową odpadów szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów promieniotwórczych, a także zanieczyszczanie wód granicznych;
- 16) zapobieganie przemieszczaniu, bez odpowiedniego zezwolenia, przez granicę państwową środków odurzających i substancji psychotropowych oraz broni, amunicji, materiałów wybuchowych i prekursorów materiałów wybuchowych podlegających ograniczeniom;
- 17) dokonywanie kontroli legalności podejmowania pracy przez cudzoziemców, prowadzenie przez nich działalności gospodarczej oraz powierzanie im wykonywania pracy;
- 18) wykonywanie zadań określonych w innych ustawach¹³.

Ustawodawca nałożył na SG również obowiązek prowadzenia postępowań w sprawach rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw określonych w przepisach Kodeksu karnego – art. 228, 229 i 231, popełnianych przez funkcjonariuszy Straży Granicznej w związku z wykonywaniem czynności służbowych (art. 1 ust. 2a). Ponadto ustawa przewiduje (art. 1 ust. 2b), że SG realizuje zadania wynikające nie tylko z przepisów prawa krajowego, lecz także przepisów prawa Unii Europejskiej (UE) oraz

¹³ Por. A. Wawrzusiszyn, *Wybrane problemy transgranicznego zarządzania bezpieczeństwem*, Difin, Warszawa 2012, s. 80–86.

postanowień odpowiednich umów i porozumień międzynarodowych. Straż Graniczna, realizując zadania określone w art. 1 ust. 2 i 2a, współdziała z właściwymi organami i instytucjami UE i innych państw. Ustawa zobowiązuje SG do współpracy z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego ustawowych zadań (art. 1 ust. 3). Ustawodawca zobowiązał organy administracji publicznej (rządowej i samorządowej), jednostki państwowe i inne jednostki organizacyjne do współdziałania z organami SG oraz zapewniania im niezbędnych warunków do wykonywania zadań określonych w analizowanej ustawie.

Struktura organizacyjna Straży Granicznej

Na czele SG stoi podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych – Komendant Główny SG, mający status centralnego organu administracji rządowej w sprawach ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego. Komendant ten jest powoływany i odwoływany przez prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Jego zastępców powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego SG. Podobny tryb obsadzania stanowisk obowiązuje w Policji i innych służbach mundurowych. Komendant Główny SG wykonuje swoje zadania z pomocą podległego mu urzędu, tj. Komendy Głównej SG. Jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy tej formacji.

Ustawodawca nałożył na Komendanta Głównego SG liczne zadania. Wyliczył je w ośmiu punktach art. 3a przywołanej ustawy o Straży Granicznej. Nie jest to jednak katalog zamknięty, lecz jedynie przykładowo wyliczone najważniejsze zadania, gdyż ustawodawca stanowi, że do zakresu działania Komendanta Głównego SG należy w szczególności:

- 1) kierowanie działalnością SG w zakresie ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji¹⁴;
- 2) analizowanie zagrożeń bezpieczeństwa granicy państwowej i zagrożeń migracyjnych;
- 3) organizowanie pracy komendantom oddziałów SG i komórek organizacyjnych Komendy Głównej SG przez nadawanie im regulaminów organizacyjnych, a ośrodkom SG i ośrodkom szkolenia SG nadawanie statutów;

¹⁴ Wątek nielegalnej migracji został wyekspozowany w ustawie po jej nowelizacji wynikającej z nasilonego zjawiska imigracji uchodźczej do Europy w ostatnich latach.

- 4) organizowanie i określanie zasad szkolenia zawodowego funkcjonariuszy i pracowników SG;
- 5) sprawowanie nadzoru nad terenowymi organami, ośrodkami szkolenia oraz ośrodkami SG;
- 6) udział w przygotowaniu budżetu państwa w zakresie obejmującym SG;
- 7) współdziałanie w realizacji zadań z właściwymi organami państwowymi, jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi;
- 8) współpraca z organami i instytucjami Unii Europejskiej oraz organami i instytucjami innych państw właściwymi w sprawach ochrony granic państwowych i kontroli ruchu granicznego oraz zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji.

Zgodnie z art. 5 ustawy terenowymi organami SG są komendanci oddziałów oraz komendanci placówek i dywizjonów. Komendanci oddziałów SG są powoływani i odwoływani przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego SG. Natomiast komendantów placówek i dywizjonów powołuje i odwołuje Komendant Główny SG na wniosek komendanta oddziału.

Komendanci oddziałów, placówek i dywizjonów SG są przełożonymi wszystkich podległych im funkcjonariuszy. Wykonują oni swoje zadania z pomocą podległych im urzędów, tj. komend, oddziałów, placówek i dywizjonów. W stosunku do pracowników zatrudnionych w Komendzie Głównej, komendach oddziałów, placówek i dywizjonów zadania dyrektora generalnego urzędu przewidzianego w ustawie z 21 listopada 2008 roku o służbie cywilnej¹⁵ wykonują odpowiednio Komendant Główny SG i właściwi miejscowo komendanci oddziałów SG (art. 5a ust. 3).

Oddziały SG są tworzone przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w drodze rozporządzenia (tj. aktu prawa powszechnie obowiązującego), w którym zarazem uwzględnia się nadanie im nazwy, określa siedzibę oraz terytorialny zasięg działania (art. 6 ust. 1 ustawy). Natomiast placówki i dywizjony tworzy i znosi Komendant Główny SG w drodze zarządzenia (tj. aktu prawa o charakterze wewnętrznym), określając jednocześnie ich terytorialny zasięg działania (art. 6 ust. 2 ustawy). Do kompetencji Komendanta Głównego SG należy też określanie w drodze zarządzenia liczby i rodzaju etatów w jednostkach organizacyjnych tej formacji (czyli stanu zatrudnienia) oraz określanie szczegółowego zakresu zadań terenowych organów SG, jak też organizacji Komendy Głównej, komend oddziałów, placówek i dywizjonów.

¹⁵ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1889 ze zm.

Podjmując działania w zakresie etatowo-kadrowym, Komendant Główny SG musi respektować przepisy rozporządzenia ministra właściwego do spraw wewnętrznych, w którym określone są warunki i sposób naliczeń etatowych w SG, uwzględniające terytorialny zasięg działania jednostek organizacyjnych oraz organizację i specyfikę służby w tych jednostkach.

Komendant Główny SG może tworzyć i znosić – w drodze zarządzenia i fakultatywnie – ośrodki szkolenia i ośrodki SG, określać ich organizację i zakres działania oraz powoływać i odwoływać ich zastępców. Ustawodawca w art. 6a ustawy odnosi się do kwestii podmiotowych postępowania administracyjnego w sprawach związanych z realizacją zadań i kompetencji SG, postanawiając, że organami wyższego stopnia są:

- w stosunku do komendanta placów i dywizjonu SG – komendant oddziału;
- w stosunku do komendanta oddziału – Komendant Główny SG.

Obecnie w strukturze SG funkcjonują następujące oddziały¹⁶:

- Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej z siedzibą w Kętrzynie, w którego skład wchodzi 11 placówek;
- Podlaski Oddział Straży Granicznej z siedzibą w Białymstoku, w którego skład wchodzi 16 placówek;
- Nadwiślański Oddział Straży Granicznej z siedzibą w Warszawie, w którego skład wchodzi 6 placówek;
- Nadbużański Oddział Straży Granicznej z siedzibą w Chełmie, który obejmuje 20 placówek;
- Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej z siedzibą w Przemyślu obejmujący 14 placówek;
- Śląsko-Małopolski Oddział Straży Granicznej z siedzibą w Raciborzu, w którego skład wchodzi 4 placówki;
- Nadodrzański Oddział Straży Granicznej z siedzibą w Krośnie Odrzańskim, który obejmuje 11 placówek;
- Karpacki Oddział Straży Granicznej z siedzibą w Nowym Sączu, w którego skład wchodzi 3 placówki;
- Morski Oddział Straży Granicznej z siedzibą w Gdańsku, który obejmuje 2 dywizjony i 13 placówek.

Z zestawienia wynika, że w strukturze SG funkcjonuje 9 oddziałów, 98 placówek i 2 dywizjony. Ponadto SG dysponuje trzema ośrodkami szkolenia i jednym ośrodkiem wsparcia. Są to:

- Centralny Ośrodek Szkolenia Straży Granicznej w Koszalinie;

¹⁶ J.R. Truchan, *Wybrane obszary współdziałania Policji i Straży Granicznej w ochronie granicy Polski – zewnętrznej granicy Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2016, s. 55–58.

- Centrum Szkolenia Straży Granicznej w Kętrzynie;
- Ośrodek Szkoleń Specjalistycznych Straży Granicznej w Lubaniu;
- Karpacki Ośrodek Wsparcia Straży Granicznej w Nowym Sączu.

Ustawodawca przewiduje (art. 7c) – wzorem innych formacji mundurowych – prowadzenie działalności duszpasterskiej w SG na podstawie porozumień Komendanta Głównego SG z przedstawicielami właściwego Kościoła lub związku wyznaniowego.

Straż Graniczna jest finansowana z budżetu państwa (art. 8). Jednocześnie ustawa przewiduje wsparcie finansowe tej formacji ze strony innych podmiotów. Zgodnie z art. 8a ust. 1 ustawy jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa), państwowe jednostki organizacyjne, banki oraz instytucje ubezpieczeniowe mogą uczestniczyć w pokrywaniu wydatków inwestycyjnych, modernizacyjnych lub remontowych oraz kosztów utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Straży, jak też zakupu niezbędnych dla nich towarów i usług. W tym celu tworzy się Fundusz Wsparcia Straży Granicznej składający się z funduszu centralnego, funduszy oddziałów, ośrodków szkolenia i ośrodków SG. Fundusz jest państwowym funduszem celowym. Łączny plan finansowy i łączne sprawozdanie funduszu sporządza Komendant Główny SG, kierując się postanowieniami stosownego rozporządzenia wydanego przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansowych.

Zakres uprawnień Straży Granicznej

W rozdziale trzecim analizowanej ustawy ustawodawca określił uprawnienia SG. Zakres tych uprawnień wynika z zadań wymienionych w rozdziale pierwszym ustawy. Ustawodawca postanowił (art. 9 ust. 1), że w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw i wykroczeń związanych, najogólniej rzecz biorąc, z przekraczaniem granicy państwowej, przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy SG w związku z wykonywaniem czynności służbowych, funkcjonariusze SG realizują następujące zadania:

- pełnią służbę graniczną;
- prowadzą działania graniczne;
- wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze i administracyjno-porządkowe;
- prowadzą postępowania przygotowawcze według przepisów kodeksu postępowania karnego;

- wykonują czynności na polecenie sądu i prokuratury oraz innych właściwych organów państwowych.

Ze względu na swe ustawowe zadania SG jest uprawniona do korzystania z informacji o osobie, w tym danych osobowych uzyskanych przez uprawnione organy, służby i instytucje państwowe w wyniku wykonywanych czynności operacyjno-rozpoznawczych lub prowadzenia kontroli operacyjnej oraz ich przetwarzania (w rozumieniu ustawy z 29 sierpnia 1997 roku o ochronie danych osobowych¹⁷), bez wiedzy i zgody osoby, której dane dotyczą. Ustawodawca zobowiązał prezesa Rady Ministrów do wydania rozporządzenia, w którym określi zakres, warunki i tryb przekazywania SG informacji o osobie uzyskanych w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych lub kontroli operacyjnej. Ponadto Straż Graniczna może wykorzystywać informacje kryminalne zgromadzone w Krajowym Centrum Informacji Kryminalnych. W trakcie kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców SG może korzystać z danych ZUS dotyczących konta ubezpieczonego cudzoziemca oraz konta płatnika powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcom.

Artykuł 9 ust. 7 ustawy wyposaża Komendanta Głównego SG w szerokie uprawnienia. Organ ten określa bowiem:

- 1) metody i formy wykonywania zadań SG w zakresie nieobjętym innymi przepisami, w tym przepisami UE;
- 2) sposób pełnienia służby w zakresie nieobjętym innymi przepisami, w tym przepisami UE;
- 3) szczegółowy tryb wydawania zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej, w tym wiz przez komendantów placówek SG;
- 4) szczegółowy sposób wykonywania czynności zleconych przez właściwe organy państwowe;
- 5) sposób i tryb gromadzenia i przetwarzania informacji z zakresu ochrony granicy państwowej, kontroli ruchu granicznego i przeciwdziałania nielegalnej migracji;
- 6) sposób gospodarowania mieniem będącym w zarządzie SG,
- 7) zakres oraz szczegółowe zasady szkolenia funkcjonariuszy i pracowników formacji;
- 8) szczegółowe zasady szkolenia przewodników zwierząt (psów) wykorzystywanych do realizacji zadań SG, szkolenia tych zwierząt oraz normy wyżywienia.

Wykonując swoje zadania, SG może korzystać z pomocy osób niebędących funkcjonariuszami (art. 9b ust. 1). Dane osoby udzielającej pomocy

¹⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 922 ze zm.

w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych nie mogą być ujawnione¹⁸, z wyjątkiem sytuacji, gdy żąda tego prokurator, a także w razie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przez tę osobę przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego w związku z wykonywaniem czynności operacyjno-rozpoznawczych. Z tytułu udzielenia pomocy osobom niebędącym funkcjonariuszami może być przyznane wynagrodzenie. Koszty podejmowanych przez SG czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz wynagrodzenia tych osób pokrywane są z tworzonego na ten cel funduszu operacyjnego. Sposób tworzenia funduszu i gospodarowania nim przez właściwe podmioty określa zarządzenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Mając na względzie bezpieczeństwo funkcjonariuszy w związku z wykonywaniem ustawowych zadań SG zapewnia ochronę form i metod realizacji zadań, informacji oraz własnych obiektów i danych identyfikujących funkcjonariuszy. Dlatego podczas wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych funkcjonariusze mogą posługiwać się dokumentami, które uniemożliwiają ustalenie ich danych osobowych oraz środków, którymi posługują się w celu realizacji zadań służbowych. Ustawodawca zobowiązał (art. 9c ust. 2a) organy administracji publicznej (rządowej i samorządowej) do udzielania SG, w granicach swojej właściwości, niezbędnej pomocy w zakresie wydawania i zabezpieczania takich dokumentów. Problematykę dotyczącą trybu wydawania omawianych dokumentów, posługiwania się nimi, ich przechowywania, ewidencji, czasu, na jaki są wydawane przez upoważnione organy i osoby, określa rozporządzenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Wiele miejsca w analizowanej ustawie poświęcono kwestii kontroli operacyjnej. Artykuł 9e ust. 1 stanowi, że podczas wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych przez SG w celu zapobieżenia, wykrycia, ustalenia sprawców oraz uzyskania i utrwalenia dowodów, ściganych z oskarżenia publicznego, umyślnych przestępstw określonych w pkt 1–9 sąd okręgowy na pisemny wniosek Komendanta Głównego SG, po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego lub na pisemny wniosek komendanta oddziału SG po uzyskaniu pisemnej zgody prokuratora okręgowego może postanowieniem zarządzić kontrolę operacyjną.

Ustawa przewiduje również tryb przyspieszony zarządzania kontroli operacyjnej. W wypadkach niecierpiących zwłoki, gdy mogłoby to spowodować utratę informacji lub zatarcie albo zniszczenie dowodów przestępstwa, kontrolę operacyjną może zarządzić Komendant Główny lub komendant oddzia-

¹⁸ Por. *Współczesny wymiar funkcjonowania Straży Granicznej*, B. Wiśniewski, Z. Piątek (red.), AON, Warszawa 2006, s. 29.

łu SG po uzyskaniu pisemnej zgody odpowiednio: Prokuratora Generalnego lub prokuratora okręgowego. Wymienieni komendanci, zarządzając kontrolę operacyjną, jednocześnie zwracają się do właściwego miejscowo sądu okręgowego z wnioskiem o wydanie postanowienia w tej sprawie. W sytuacji gdy sąd nie udzieli takiej zgody w terminie pięciu dni od dnia zarządzenia kontroli operacyjnej, organ zarządzający (właściwy komendant) wstrzymuje kontrolę operacyjną oraz dokonuje protokolarnie komisyjnego zniszczenia materiałów zebranych podczas jej stosowania.

Z regulacji tych wynika, że kontrola operacyjna jako szczególny środek prawny może być prowadzona wyłącznie za zgodą sądu. Ustawodawca określa (art. 9e ust. 7) istotę kontroli operacyjnej, stanowiąc, że prowadzona jest niejawnie i polega na:

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

Ustawodawca szczegółowo określa wymagania, jakie powinien zawierać wniosek o zarządzenie przez sąd kontroli operacyjnej. Oznacza to, że decyzje w tym zakresie, jako doniosłe z punktu widzenia praworządności, podejmowane są w szczególnym reżimie prawnym. Warto zauważyć, że ustawodawca nakłada też określone obowiązki na przedsiębiorców telekomunikacyjnych, operatorów pocztowych oraz usługodawców świadczących usługi drogą elektroniczną. Podmioty te obowiązane są do zapewnienia na własny koszt warunków technicznych i organizacyjnych umożliwiających prowadzenie przez SG kontroli operacyjnej (art. 9e ust. 9).

Kontrola operacyjna powinna być zakończona niezwłocznie po ustaniu przyczyn jej zarządzenia, najpóźniej z upływem okresu, na który została zarządzona. Komendant Główny lub komendant oddziału SG informuje odpowiedniego prokuratora o wynikach zakończonej kontroli operacyjnej. W razie uzyskania dowodów umożliwiających wszczęcie postępowania karnego lub mających znaczenie dla takiego postępowania, komendanci SG przekazują właściwym prokuratorom wszystkie materiały zgromadzone w trakcie kontroli operacyjnej. Prokurator po otrzymaniu tych materiałów niezwłocznie kieruje je do sądu, który zarządził kontrolę operacyjną

lub wyraził na nią zgodę, z wnioskiem o stwierdzenie, które z przekazanych materiałów mogą być dopuszczone w postępowaniu karnym. Sąd wydaje postanowienie o dopuszczeniu materiałów w postępowaniu karnym albo zarządza niezwłoczne zniszczenie materiałów, których wykorzystanie w takim postępowaniu jest niedopuszczalne.

Ustawa zobowiązuje ministra właściwego do spraw wewnętrznych, aby w porozumieniu z ministrami: sprawiedliwości, właściwym do spraw łączności oraz właściwym do spraw informatyzacji określił w drodze rozporządzenia sposób dokumentowania kontroli operacyjnej, przechowywania i przekazywania wniosków i zarządzeń, a także przechowywania i przekazywania oraz przetwarzania i niszczenia materiałów uzyskanych w trakcie tej kontroli. Rozporządzenie ma uwzględniać konieczność zapewnienia niejawnego charakteru czynności i uzyskanych materiałów oraz wzory odpowiednich druków i rejestrów (art. 9e ust. 20).

Ustawa szeroko odnosi się (w art. 9f), w kontekście czynności operacyjno-rozpoznawczych, do przestępstw związanych z nielegalnym powierzaniem pracy cudzoziemcom, fałszowaniem dokumentów uprawniających do przekraczania granicy państwowej, dokumentów uprawniających do pobytu na terytorium Polski, przestępstw pozostających w związku z przemieszczaniem przez granicę państwową wyrobów akcyzowych oraz przedmiotów określonych w przepisach o broni i amunicji, o materiałach wybuchowych i prekursorach materiałów wybuchowych podlegających ograniczeniom, a także przepisach o przeciwdziałaniu narkomanii oraz przestępstw ściganych na mocy umów międzynarodowych. Czynności operacyjno-rozpoznawcze dotyczące wymienionych rodzajów przestępstw, zmierzające do zweryfikowania wcześniej uzyskanych informacji o przestępstwie oraz ustalenia sprawców i uzyskania dowodów przestępstwa, mogą polegać na dokonaniu w sposób niejawni nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowi bądź których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót jest zabroniony, jak też przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej (art. 9f ust. 1). Owe czynności mogą ograniczyć się tylko do złożenia propozycji nabycia, zbycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, a także propozycji przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej.

Analizowana ustawa nakłada na komendantów placówek SG obowiązek koordynacji działań organów, służb i instytucji funkcjonujących w przejściach granicznych w zakresie służby i działań granicznych, czynności operacyjno-rozpoznawczych i administracyjno-porządkowych.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa i przeciwdziałania zagrożeniom w komunikacji lotniczej, komendant placówki SG, w uzasadnionych wypad-

kach, występuje do zarządzającego lotniskiem z wnioskiem o bezzwłoczne uniemożliwienie wykonywania pracy lub czynności zleconych osobom wykonującym zadania związane z kontrolą bezpieczeństwa w portach lotniczych (art. 10 ust. 2).

Straż Graniczna może pobierać i wykorzystywać w celach wykrywczych i identyfikacyjnych odciski linii papilarnych, zdjęcia oraz dane osobowe, w tym ujawniające pochodzenie etniczne, przynależność wyznaniową oraz dane o stanie zdrowia osób podejrzanych o popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia publicznego, a także osób o nieustalonej tożsamości lub usiłujących ukryć swą tożsamość, bez zgody i wiedzy osoby, której dane dotyczą.

Analizowana ustawa określa też kwestię współpracy SG z Policją odnośnie do osób poszukiwanych w myśl stosownych przepisów o Policji (art. 10aa)¹⁹.

Szczegółowo w ustawie uregulowano kwestię kontroli legalności wykonywania pracy przez cudzoziemców, prowadzenia przez nich działalności gospodarczej oraz powierzania im wykonywania pracy (art. 10d ust. 1). Kontrolę tę prowadzą funkcjonariusze SG w celu ustalenia stanu faktycznego przestrzegania przepisów w omawianym zakresie. Mogą być nią objęci pracodawcy, przedsiębiorcy niezatrudniający pracownika i inne instytucje, a także osoby fizyczne. Zrozumiałe jest, że SG współdziała z organami administracji publicznej, w szczególności z Policją, Państwową Inspekcją Pracy, Krajową Administracją Skarbową, ZUS oraz związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców. Dzieje się tak dlatego, że organ SG dokonujący kontroli zawiadamia odpowiedni organ – w przypadku naruszenia przepisów prawa objętych właściwością tego organu – bądź Policję lub prokuraturę – w razie popełnienia czynu zabronionego (art. 10d ust. 22–23).

Warto zauważyć, że w celu realizacji przez SG wielu ustawowych zadań (stanowią o nich art. 1 ust. 2 pkt 1, 2, 4–5d i 10) Komendant Główny lub komendant oddziału SG może zarządzić o zastosowaniu urządzeń uniemożliwiających telekomunikację na określonym obszarze przez czas niezbędny do wykonywania czynności przez SG. Innymi słowy, mogą oni zarządzić blokadę korzystania z usług telekomunikacyjnych. Jest to niewątpliwie istotne uprawnienie, którego skutki rozciągają się na wszystkich mieszkańców określonego obszaru.

¹⁹ Szerzej zob. J. Truchan, *Wybrane obszary...*, *op.cit.*, s. 97–137.

Uprawnienia funkcjonariuszy Straży Granicznej

Realizując ustawowe zadania (określone w art. 1 ust. 2 ustawy) funkcjonariusze SG mają prawo:

- 1) dokonywania kontroli granicznej;
- 2) dokonywania kontroli osobistej, a także przeglądania zawartości bagaży, sprawdzania ładunków w portach, na dworcach oraz w środkach komunikacji lotniczej, drogowej, kolejowej i wodnej;
- 3) dokonywania kontroli bezpieczeństwa w przejściach granicznych, portach lotniczych oraz w środkach komunikacji lotniczej, drogowej, kolejowej i wodnej;
- 4) pełnienia wart ochronnych na pokładzie statku powietrznego oraz stosowanie niezbędnych środków przymusu bezpośredniego i broni palnej w celu unieszkodliwienia osoby, która stanowi bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa lotu, zdrowia lub życia pasażerów lub członków załogi;
- 5) wydawania wiz i innych zezwoleń na przekroczenie granicy państwowej;
- 6) legitymowania lub ustalania w inny sposób tożsamości osoby;
- 7) zatrzymywania osób w trybie i przypadkach określonych w przepisach kodeksu postępowania karnego i innych ustaw;
- 8) zatrzymywania osób stwarzających w sposób ewidentny bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzkiego bądź dla mienia;
- 9) doprowadzania:
 - a) osób wymienionych w pkt. 7 do właściwego organu SG, sądu lub prokuratury,
 - b) cudzoziemców, wobec których prowadzone są postępowania określone w przywołanych już ustawach: o cudzoziemcach oraz o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP, a także umieszczonych w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców do organu SG, sądu, prokuratury, Policji, wojewody, Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców, przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych, placówek opiekuńczo-wychowawczych lub podmiotów leczniczych,
 - c) cudzoziemców, którym:
 - została wydana decyzja o zobowiązaniu cudzoziemca do powrotu podlegająca przymusowemu wykonaniu,
 - odmówiono wjazdu na terytorium Polski,
 - została wydana decyzja o wydaleniu;

- 10) przeszukiwania osób, rzeczy, pomieszczeń i środków transportu zgodnie z przepisami kodeksu postępowania karnego i innych ustaw;
- 11) nakładania grzywien w formie mandatu karnego za wykroczenia;
- 12) obserwowania i rejestrowania za pomocą środków technicznych służących do rejestracji obrazu i dźwięku zdarzeń na drogach oraz w innych miejscach publicznych;
- 13) obserwowania i rejestrowania za pomocą środków technicznych obrazu w pomieszczeniach strzeżonych ośrodków, aresztów dla cudzoziemców lub pomieszczeniach przeznaczonych dla osób zatrzymanych oraz w innych obiektach i obszarach wykorzystywanych przez SG celem zapewnienia bezpieczeństwa przebywającym w nich osobom;
- 14) zatrzymywania pojazdów i wykonywania innych czynności z zakresu kontroli ruchu drogowego zgodnie z przepisami ustawy z 20 czerwca 1995 roku – Prawo o ruchu drogowym²⁰;
- 15) zatrzymywania i cofania z granicy państwowej do nadawcy szkodliwych materiałów jądrowych i promieniotwórczych, środków chemicznych, biologicznych oraz odpadów;
- 16) przebywania i poruszania się na gruntach (przechodzenia przez pola uprawne w czasie bezpośredniego pościgu) bez uzyskiwania zgody ich właścicieli lub użytkowników.
- 17) żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji publicznej oraz jednostek gospodarczych prowadzących działalność w sferze użyteczności publicznej w zakresie ich działania;
- 18) zwracania się o niezbędną pomoc do innych jednostek gospodarczych i organizacji społecznych, a nawet w nagłych wypadkach do każdej osoby o udzielenie doraźnej pomocy.

Analizowana ustawa (art. 11b) określa przypadki, kiedy SG może otrzymać pomoc Sił Zbrojnych RP. W sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego oraz w strefie nadgranicznej – jeżeli użycie sił SG okaże się niewystarczające – do pomocy mogą być użyte oddziały i pododdziały polskiego wojska. W szczególności chodzi o następujące przypadki:

- bezpośredniego zagrożenia zamachem na nienaruszalność granicy państwowej lub jego dokonania;
- sprowadzania bezpośredniego niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli;

²⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 128 ze zm.

- bezpośredniego zagrożenia zamachem na obiekty i urządzenia SG;
- zagrożenia zamachem terrorystycznym lub jego dokonania w stosunku do obiektów i urządzeń SG.

Postanowienia o użyciu Sił Zbrojnych RP w wymienionych sytuacjach podejmuje prezydent RP na wniosek prezesa Rady Ministrów. W wypadkach niecierpiących zwłoki decyzję o pomocy podejmuje minister obrony narodowej na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, jednocześnie niezwłocznie powiadamiając prezydenta RP i premiera. Prezydent niezwłocznie zatwierdza albo uchyla taką decyzję. Warto podkreślić, że żołnierzom skierowanym do pomocy SG przysługują stosowne uprawnienia funkcjonariuszy tej Straży w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań. Organami koordynującymi wspólne działania są – odpowiednio do skali (zasięgu terytorialnego) zagrożenia bezpieczeństwa publicznego – komendant oddziału SG lub Komendant Główny tej formacji, choć decyzje podejmują w porozumieniu z Dowódcą Operacyjnym Rodzajów Sił Zbrojnych RP. Dzieje się tak dlatego, że oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych RP pozostają w systemie dowodzenia wojska.

Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych uzgodniony z ministrem obrony narodowej może zarządzić – w razie zagrożenia bezpieczeństwa lub porządku publicznego w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego oraz w strefie nadgranicznej – użycie żołnierzy Żandarmerii Wojskowej do udzielenia pomocy SG.

Użycie środków przymusu w stosunku do statków morskich

Odrębna grupa uprawnień i zadań SG odnosi się do ochrony granicy państwowej na morzu (art. 14 ust. 1 i 2). W sytuacji gdy wymagają tego potrzeby obronności państwa lub ochrony granicy państwowej, dowódcy jednostek pływających SG na morskich wodach wewnętrznych i morzu terytorialnym mają prawo do:

- wezwania statku, aby zmniejszył prędkość przepływu, zatrzymał się do kontroli oraz zastosował się do wskazanego kursu przepływu;
- zatrzymania statku, sprawdzenia dokumentów statku i ładunku, wylegitymowania załogi i pasażerów, przeszukania pomieszczeń statku oraz zatrzymania osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa;
- zmuszenia statku do zawinięcia do wskazanego portu, w przypadku gdy kapitan nie stosuje się do wydanych poleceń.

Wymienione środki mogą być też zastosowane przez dowódców jednostek pływających SG wobec statków na morskich wodach wewnętrznych lub na morzu terytorialnym w sytuacjach gdy:

- przyjmują one na pokład lub wysadzają ludzi wbrew obowiązującym przepisom;
- dokonują załadunku lub wyładunku towarów poza miejscami do tego wyznaczonymi;
- opuszczają port bez kontroli granicznej;
- nawiązują w celach przestępczych łączność z wybrzeżem;
- dokonują odłowu ryb lub w inny sposób eksploatują wody i dno morskie wbrew obowiązującym przepisom;
- wpływają do strefy zamkniętej lub niebezpiecznej dla żeglugi lub rybołówstwa;
- zakotwiczą poza miejscem do tego wyznaczonym;
- łamią przepisy regulujące kwestie bezpieczeństwa żeglugi i transportu;
- naruszają przepisy sanitarne i ochrony środowiska.

W sytuacji gdy występuje uzasadnione podejrzenie, że statek w czasie pobytu na morskich wodach wewnętrznych lub na morzu terytorialnym naruszy przepisy obowiązujące na terytorium RP i mimo wezwania do zatrzymania się lub po zatrzymaniu go usiłuje zbiec, dowódca jednostki pływającej SG może, w celu zatrzymania go, zarządzić wszczęcie za nim pościgu. Przepisy stanowią (art. 16 ust. 1a i 2), że pościg może być wszczęty, jeżeli statek znajduje się na morskich wodach wewnętrznych, morzu terytorialnym lub w strefie przyległej, a także gdy obcy statek naruszył polskie przepisy obowiązujące w wyłącznej strefie ekonomicznej. Należy zauważyć, że pościg rozpoczęty na polskich wodach wewnętrznych albo na polskim morzu terytorialnym może być kontynuowany poza granicą morza terytorialnego, a rozpoczęty w polskiej strefie przyległej lub w polskiej wyłącznej strefie ekonomicznej może być kontynuowany poza granicą tych stref, pod warunkiem że nie został przerwany, tzn. jest pościgiem ciągłym (art. 17 ust. 3). Prawo pościgu ustaje, tzn. pościg nie może być kontynuowany, gdy statek wpłynie na morze terytorialne obcego państwa.

Analizowana ustawa (art. 18) przewiduje też sytuacje, gdy ścigany statek mimo wezwania nie zatrzyma się i usiłuje zbiec. Wówczas dowódca jednostki pływającej SG ma prawo podjąć skuteczne środki do jego zatrzymania, tj. użycia broni pokładowej, które traktowane jest jako środek ostateczny. Najpierw ma miejsce oddanie strzałów ostrzegawczych w powietrze, następnie przed dziób i za rufę statku i jeżeli te działania okażą się niewystarczające do jego zatrzymania lub wymuszenia posłuszeństwa, wówczas dowódca jed-

nostki pływającej SG może wydać rozkaz otwarcia ognia do ściganego statku. W żadnym wypadku podjęty środek ostateczny nie powinien zmierzać do zatopienia statku. Procedura oddawania strzałów ostrzegawczych nie ma zastosowania (tzn. używa się broni bez ostrzeżenia) w sytuacji ostrzelania jednostki pływającej SG. Zasady użycia środków przymusu w stosunku do statków powietrznych znajdujących się w przestrzeni powietrznej naszego kraju określają przepisy ustawy z 12 października 1990 roku o ochronie granicy państwowej²¹ oraz ustawy z 3 lipca 2002 roku – Prawo lotnicze²².

Należy podkreślić, że SG współdziała z Siłami Powietrznymi i Marynarką Wojenną RP w zakresie ochrony granicy państwowej w przestrzeni powietrznej RP i na morzu (art. 19 ust. 2a–2d). Szczegółowe zasady określa rozporządzenie ministra właściwego do spraw wewnętrznych wydane w porozumieniu z ministrem obrony narodowej.

Służba w Straży Granicznej

W ustawie o Straży Granicznej obszernie regulowana jest służba w tej formacji (art. 31–147b). Wymagania, jakie musi spełniać osoba, aby mogła pełnić służbę w SG (art. 31 ust. 1) to: wyłącznie polskie obywatelstwo, nieposzlakowana opinia, niekaralność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, pełnia praw publicznych, co najmniej wykształcenie średnie lub średnie branżowe oraz zdolność fizyczna i psychiczna do służby w formacjach uzbrojonych, podległych szczególnej dyscyplinie, której gotowa jest się podporządkować, a także dająca rękojmię zachowania tajemnicy stosownie do wymagań określonych przepisami o ochronie informacji niejawnej.

Decyzję o przyjęciu kandydata do służby w SG poprzedza postępowanie kwalifikacyjne, którego istotnym elementem jest badanie psychofizjologiczne. W dniu przyjęcia do służby kandydat nie może przekroczyć 35. roku życia. Od tego warunku jednak istnieją wyjątki, dotyczące kandydatów mających określony stopień policyjny, Urzędu Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Biura Ochrony Rządu, Służby Ochrony Państwa, Służby Celno-Skarbowej, Straży Marszałkowskiej, Państwowej Straży Pożarnej lub Służby Więziennej (art. 61 ust. 1). Warunek wieku nie obejmuje też osób mających stopień wojskowy, a także innych osób, jeżeli wykazują one kwalifikacje i umiejętności szczególnie przydatne do pełnienia służby w SG (art. 31 ust. 1a). Należy zwrócić uwagę, że funkcjo-

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 660 ze zm.

²² Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 959 ze zm.

nariusze wymienionych formacji lub Centralnego Biura Antykorupcyjnego mogą być na własną prośbę przeniesieni do SG, jeżeli wykazują szczególne predyspozycje do pełnienia w niej służby (art. 31a ust. 1). Funkcjonariuszy formalnie przenosi, w porozumieniu z komendantami i szefami tych formacji, Komendant Główny SG za zgodą ministra właściwego do spraw wewnętrznych. Przeniesieni funkcjonariusze zachowują ciągłość służby. Wynika z tego, że SG ma ustawową możliwość prowadzenia otwartej polityki kadrowej wobec funkcjonariuszy wymienionych formacji i służb specjalnych.

Omawiana ustawa (art. 33a ust. 1) przewiduje, że w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny SG może być objęta militaryzacją, o której stanowi art. 174 ust. 1 ustawy z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony RP²³.

Stosunek służbowy funkcjonariusza powstaje w drodze mianowania na podstawie dobrowolnego zgłoszenia się do służby (art. 34 ust. 1). Kompetencje do mianowania funkcjonariusza na stanowisko służbowe, przenoszenia na inne stanowisko oraz zwalniania z tego stanowiska należą do właściwych przełożonych: Komendanta Głównego, komendantów oddziałów, ośrodków szkolenia i ośrodków SG (art. 36 ust. 1).

Ustawa przewiduje (art. 40 ust. 2), że funkcjonariusz może być delegowany do czasowego pełnienia służby na terytorium innego państwa UE lub na terytorium państw nienależących do UE do wykonania zadań określonych w wiążących Polskę umowach międzynarodowych, za jego pisemną zgodą. Właściwy przełożony (wskazany w art. 36 ust. 1) może skierować funkcjonariusza w drodze polecenia do wykonywania zadań służbowych polegających na udzielaniu pomocy Policji (art. 40a ust. 1).

Wiele regulacji szczegółowych odnosi się do kwestii przenoszenia funkcjonariuszy na inne stanowiska służbowe (wyższe, niższe), zawieszania w czynnościach służbowych, zwalniania ze służby, warunków wygaśnięcia stosunku służbowego (art. 42–50a). W tym zakresie istotne jest postanowienie, że osobę przyjmowaną do służby w SG i mającą stopień policyjny, wojskowy czy jednej z wymienionych służb specjalnych mianuje się na stopień obowiązujący w SG równorzędny z posiadanym stopniem (art. 61 ust. 1 i 1a).

Obowiązki i prawa funkcjonariuszy Straży Granicznej wynikające ze stosunku służby

Przed wszystkim funkcjonariusz SG powinien dochować obowiązków wynikających z roty ślubowania (art. 63 ust. 1). W tym kontekście stanowi

²³ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1430 ze zm.

się, że funkcjonariusz obowiązany jest odmówić wykonania rozkazu lub innego polecenia, jeżeli wykonanie rozkazu (polecenia) łączyłoby się z popełnieniem przestępstwa. Następnie funkcjonariusz powinien o fakcie odmowy zameldować, w formie pisemnej, Komendantowi Głównemu SG, z pominięciem drogi służbowej.

Ustawa przewiduje sytuacje, gdy funkcjonariusz nie będzie w stanie wykonać w wyznaczonym terminie lub zakresie polecenia sądu lub prokuratora, związanego z rozpoznawaniem i wykrywaniem przestępstw i wykroczeń oraz ściganiem ich sprawców, jak też zapobieganiem i przeciwdziałaniem nielegalnej migracji. W takim wypadku przełożony funkcjonariusza jest zobowiązany wystąpić z wnioskiem do autora polecenia (sądu lub prokuratora) o przedłużenie terminu lub uchylenie polecenia (art. 64 ust. 1). Jeżeli jednak dojdzie do nieusprawiedliwionego niewykonania owego polecenia, to przełożony funkcjonariusza wszczyna przeciwko niemu postępowanie dyscyplinarne i zawiadamia o jego wynikach odpowiednio sąd lub prokuratora.

Do obowiązków funkcjonariusza należy noszenie przepisowego umundurowania i wyposażenia w czasie służby. Przewiduje się też sytuacje określone w zarządzeniu Komendanta Głównego SG, kiedy funkcjonariusz w czasie wykonywania czynności służbowych nie ma obowiązków noszenia umundurowania. Wtedy funkcjonariusz obowiązany jest na żądanie obywatela okazać legitymację służbową w taki sposób, aby żądający miał możliwość odczytania i zanotowania numeru legitymacji i nazwy organu, który ją wydał oraz nazwiska funkcjonariusza.

Dla zachowania apolityczności SG ustawa (art. 68 ust. 1 i 2) wyklucza członkostwo jej funkcjonariuszy w partiach politycznych. Jeżeli przed przyjęciem do służby funkcjonariusz należał do partii politycznej, to z chwilą przyjęcia do służby jego dotychczasowe członkostwo z mocy prawa ustaje. Funkcjonariusze SG mogą należeć do stowarzyszeń krajowych działających poza służbą, ale mają obowiązek poinformowania o tym fakcie przełożonego. W wypadku zamiaru przynależności do organizacji lub stowarzyszeń zagranicznych albo międzynarodowych wymagane jest zezwolenie Komendanta Głównego SG.

Funkcjonariusze mogą zrzeszać się w związku zawodowym funkcjonariuszy SG zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami o związkach zawodowych, z tym zastrzeżeniem (ograniczeniem), że w SG może działać tylko jeden związek zawodowy i że związek ten nie ma prawa do strajku. Kwestie szczegółowych zasad współdziałania związku zawodowego funkcjonariuszy z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i Komendantem Głównym SG określa statut związku zawodowego zarejestrowany w sądzie (art. 72 ust. 3).

Funkcjonariuszy SG obejmują określone ograniczenia swobody związane z wyjazdami zagranicznymi. O zamiarze takiego wyjazdu funkcjonariusz obowiązany jest powiadomić bezpośredniego przełożonego. Jeżeli wyjazd jest planowany na więcej niż trzy dni, powiadomienie powinno mieć formę pisemną. Obowiązek powiadomienia nie dotyczy wyjazdów do krajów UE oraz państw członkowskich EFTA (Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu oraz Konfederacji Szwajcarskiej).

Pozytywnie trzeba ocenić regulacje ustawowe dotyczące kwestii ubezpieczenia społecznego, w sytuacji gdy funkcjonariusz zostaje zwolniony ze służby, a nie spełnia jeszcze warunków nabycia prawa do emerytury policyjnej lub policyjnej renty inwalidzkiej. W takim wypadku SG przekazuje do ZUS odpowiednio naliczone składki na ubezpieczenie społeczne (art. 74a). Jest to racjonalne rozwiązanie asekurujące pod względem socjalnym funkcjonariuszy SG kończących przedwcześnie służbę. Wyraża to art. 84 analizowanej ustawy, w którym stanowi się, że funkcjonariusz, który po zwolnieniu ze służby w SG podjął pracę, okres tej służby wlicza się do okresu zatrudnienia w zakresie wszelkich uprawnień wynikających z prawa pracy z wyjątkiem sytuacji, kiedy funkcjonariuszowi została wymierzona kara dyscyplinarna wydalenia ze służby lub wydalenie nastąpiło na mocy skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe umyślne.

Warto podkreślić, że analizowane przepisy stwarzają funkcjonariuszom szerokie możliwości edukacyjne przez możliwość skierowania ich do szkoły, na przeszkolenie lub studia wyższe albo podyplomowe w kraju albo za granicą (art. 90a ust. 1). W takich wypadkach zawiera się z funkcjonariuszem umowę, jeżeli koszt nauki w dniu skierowania przekracza kwotę sześciokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego w danym roku na podstawie ustawy z 10 października 2002 roku o minimalnym wynagrodzeniu za pracę²⁴. W umowie określa się wzajemne prawa i obowiązki stron związane ze skierowaniem, w szczególności warunki zwrotu kosztów poniesionych na naukę i utrzymanie funkcjonariusza w następujących przypadkach:

- nieukończenia szkoły, przeszkolenia lub studiów w wyniku uzyskania negatywnej oceny końcowej albo przerwania nauki z winy funkcjonariusza;
- zwolnienia ze służby przed upływem okresu wskazanego w umowie z takich przyczyn, jak: wymierzona kara dyscyplinarna wydalenia ze służby, skazanie prawomocnym wyrokiem sądu, zrzeczenie się obywatelstwa polskiego lub nabycie obywatelstwa innego państwa,

²⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 847 ze zm.

a także niewywiązywanie się z obowiązków służbowych potwierdzone stosownymi opiniami, gdy wymaga tego ważny interes służby, upływ roku od zaprzestania służby z powodu choroby, dwukrotne niestawiennictwo na badania lekarskie, przestępstwo skarbowe, wystąpienie funkcjonariusza ze służby.

W ustawie określa się też warunki udzielenia funkcjonariuszom wyróżnień i formy tych wyróżnień (art. 91 ust. 1).

Kolejne regulacje analizowanej ustawy poświęcone są sprawie mieszkań dla funkcjonariuszy SG (art. 92–102) oraz kwestii uposażeń i innych świadczeń pieniężnych (art. 103–132). Regulacje te są podobne do odpowiednich unormowań dotyczących Policji. Jest to zrozumiałe, gdyż obie formacje podlegają pod ten sam dział (resort) spraw wewnętrznych.

Problematyka odpowiedzialności dyscyplinarnej i karnej funkcjonariuszy SG unormowana została w art. 134–147b. Przewidziane w nich kary są adekwatne do ciężaru wykroczeń i przestępstw.

Realizacja zadań przez Straż Graniczną poza granicami Polski

W kontekście naszego członkostwa w UE i obowiązywania układu z Schengen, trudno jest przecenić te regulacje ustawowe, które przewidują udział SG w realizacji zadań poza granicami Polski i odwrotnie – udział obcych formacji granicznych (państw członkowskich UE) w realizacji zadań na zewnętrznych granicach RP.

Jedną z form realizacji zadań przez SG poza granicami kraju są wydzielone kontyngenty tej formacji. Kontyngenty wydziela się w celu udziału Straży w takich przedsięwzięciach jak:

- 1) organizowanie i kontrolowanie ruchu granicznego;
- 2) organizowanie ochrony granicy państwowej;
- 3) zapewnianie bezpieczeństwa w komunikacji międzynarodowej;
- 4) rozpoznawanie i przeciwdziałanie zagrożeniom terroryzmem;
- 5) szkolenia i ćwiczenia służb granicznych;
- 6) realizacja zadań o charakterze reprezentacyjnym (art. 147c).

Decyzję o utworzeniu kontyngentu w zakresie przedsięwzięć określonych w punktach 1–4 podejmuje minister właściwy do spraw wewnętrznych, natomiast przedsięwzięcia określone w punktach 5–6 – Komendant Główny SG. Ustawodawca określa (art. 147d ust. 2) wymagania, jakie powinna spełniać owa decyzja. Należy w niej określić w szczególności:

- 1) nazwę kontyngentu, jego liczebność oraz czas, przez jaki będzie pozostawać poza granicami państwa;

- 2) cel skierowania kontyngentu, zakres jego zadań oraz obszar działania;
- 3) system kierowania i dowodzenia kontyngentem;
- 4) uzbrojenie i wyposażenie kontyngentu w środki i sprzęt specjalny;
- 5) trasy i czas przemieszczania się kontyngentu w przypadku tranzytu.

W sytuacji gdy decyzja jest podejmowana przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych określa się w niej ponadto dwie kwestie:

- 1) organ organizacji międzynarodowej, któremu kontyngent zostanie podporządkowany na czas wykonywania zadania;
- 2) organ administracji rządowej (krajowy) odpowiedzialny za współpracę z kierowniczymi organami tej organizacji międzynarodowej.

Funkcjonariusze i pracownicy SG wchodzący w skład kontyngentu podlegają na terytorium państwa obcego przepisom dyscyplinarnym, karnym i porządkowym obowiązującym w Polsce. Są oni również obowiązani przestrzegać prawa państwa przyjmującego oraz prawa międzynarodowego, którym Polska jest związana. Wydatki ponoszone na utworzenie kontyngentów i ich użycie poza granicami naszego kraju finansowane są z budżetu państwa, z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych. Oznacza to, że decyzje dotyczące tworzenia kontyngentów mają swój wymiar finansowy, obciążają polskiego podatnika.

Kolejnym przejawem aktywności zagranicznej SG jest jej udział we wspólnych działaniach koordynowanych przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX)²⁵. Określony przez Komendanta Głównego SG w decyzji skład krajowej rezerwy ekspertów może być delegowany do europejskich zespołów SG w celu udziału:

- w szybkich interwencjach realizowanych przez zespoły szybkiej interwencji na granicy utworzone i działające zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 2007/2004;
- we wspólnych operacjach i projektach pilotażowych przeprowadzanych zgodnie z wymienionym rozporządzeniem.

Wydanie decyzji przez Komendanta Głównego SG ma charakter uznaniowy, tzn. może on delegować funkcjonariuszy lub odmówić delegowania (art. 147o ust. 3). W czasie delegowania funkcjonariusze i pracownicy SG wykonują polecenia właściwych przełożonych przyjmującego państwa członkowskiego UE. Warto też wspomnieć, że Komendant Główny SG może udostępnić Agencji FRONTEX sprzęt techniczny będący w zarządzie SG w celu

²⁵ Szerzej zob. A. Szachóń-Pszenny, *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne Unii Europejskiej*, Ars Boni et Aequi, Poznań 2011, s. 188–197.

włączenia do centralnego rejestru dostępnego wyposażenia technicznego oraz wykorzystania w trakcie wspólnych działań koordynacyjnych przez tę Agencję, w tym poza granicami państwa polskiego (art. 147p ust. 1).

Ustawodawca rozstrzygnął też w treści analizowanej ustawy o jeszcze jednej formie aktywności zagranicznej SG: chodzi o udział tej formacji we współpracy transgranicznej państw członkowskich UE (art. 147s–147v). Z unormowań tych wynika, że funkcjonariusze i pracownicy SG mogą zostać delegowani do wykonywania obowiązków służbowych na terytorium innego państwa członkowskiego UE w celu realizacji zadań w dwóch następujących formach:

- 1) wspólnych patroli i innych rodzajów wspólnych operacji służących ochronie porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości, w tym transgranicznej i zjawiska terroryzmu;
- 2) udzielania wsparcia w związku ze zgromadzeniami, imprezami masowymi, klęskami żywiołowymi oraz poważnymi wypadkami, w celu ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz zapobiegania przestępczości.

Zakończenie

W podsumowaniu niniejszych rozważań można stwierdzić, że w analizowanej ustawie właściwie uregulowano całokształt spraw związanych z organizacją oraz uprawnieniami i zadaniami SG. Opinia ta odnosi się zarówno do wymiaru krajowego funkcjonowania Straży, jak i do zagranicznej działalności tej formacji związanej z członkostwem Polski w UE.

Bibliografia

- Szachoń-Pszenny A., *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*, Ars Boni et Aequi, Poznań 2011.
- Truchan J.R., *Wybrane obszary współdziałania Policji i Straży Granicznej w ochronie granicy Polski – zewnętrznej granicy Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Policji, Szczytno 2016.
- Wawrzusiszyn A., *Wybrane problemy transgraniczne bezpieczeństwa Polski*, Difin, Warszawa 2012.
- Współczesny wymiar funkcjonowania Straży Granicznej*, B. Wiśniewski, Z. Piątek (red.), Wyższa Szkoła Policji, Warszawa 2006.

Stefan Korycki – dr hab., prof., Uczelnia Techniczno-Handlowa im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie.

Dariusz Telep
Patrik Zubczyński

GOSPODARKA SUROWCOWA – GŁÓWNA PRZYCZYNA DEGRADACJI ŚRODOWISKA NATURALNEGO

Degradacja środowiska naturalnego oznacza pogorszenie jego stanu na skutek działalności antropogenicznej, czyli działalności człowieka¹. Ze zjawiskiem degradacji środowiska związanej z gospodarką surowcową wiążą się takie działania, jak: wydobywanie surowców nieodnawialnych, wycinka drzew, gospodarka odpadami, niewłaściwa uprawa ziemi, wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza, wód i gleby.

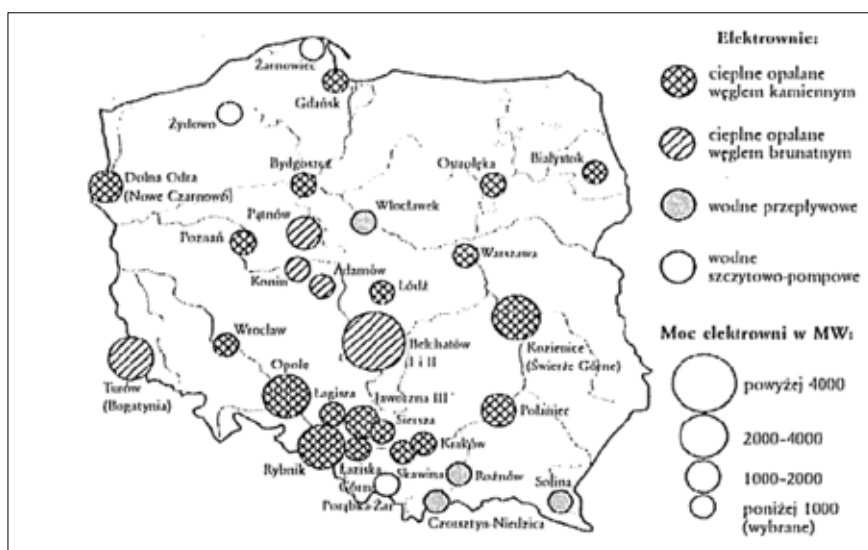
Wydobycie surowców nieodnawialnych

Wydobycie surowców nieodnawialnych prowadzi do degradacji środowiska, ale ich wykorzystanie jest łatwiejsze i szybsze w porównaniu ze źródłami energii odnawialnej; jest ściśle związane ze strukturą produkcji energii elektrycznej (rys. 1). W Polsce przeważają elektrownie ciepłone opalane węglem brunatnym i kamiennym. Najmniej jest elektrowni wodnych przemysłowych i szczytowo-pompowych.

Z roku na rok wzrasta zapotrzebowanie na energię elektryczną (rys. 2). Niewątpliwie jest to spowodowane dynamicznym rozwojem gospodarki. Sektor przemysłowy i gospodarstwa domowe inwestują w nowe technologie, co wiąże się z pojawianiem coraz większej ilości sprzętu elektronicznego i elektrycznego, tym samym zapotrzebowanie na energię wzrasta.

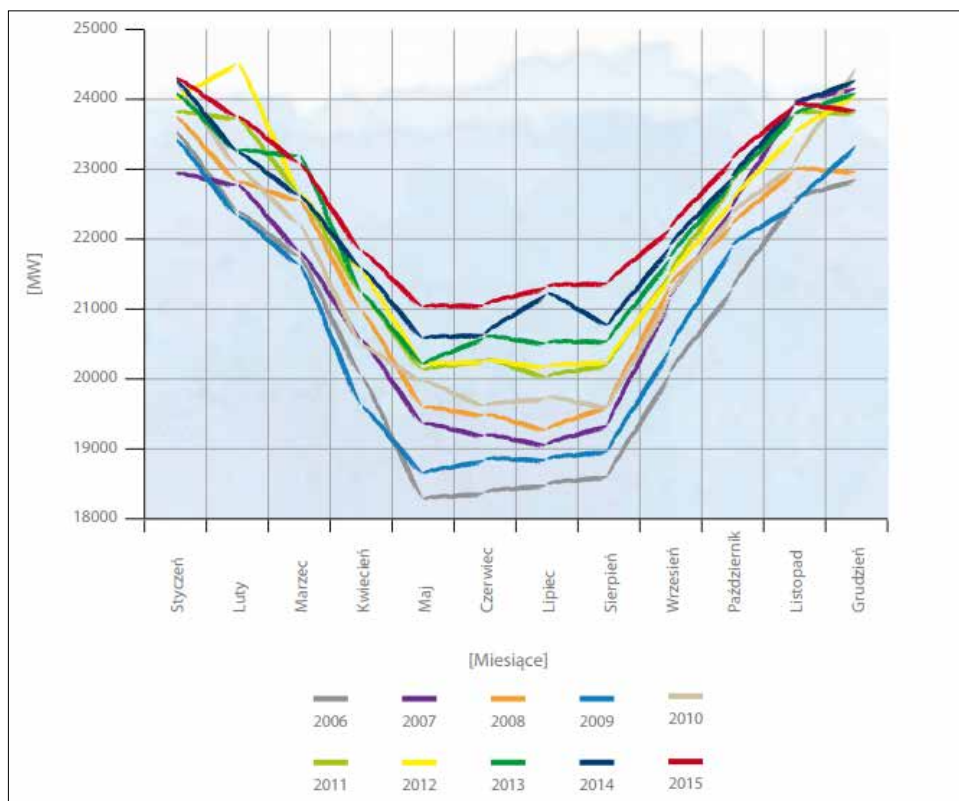
Utrwała się tendencja systematycznego wzrostu mocy wytwórczej energii elektrycznej w Polsce. W 1975 roku odnotowano pierwsze dostawy mocy ze źródeł odnawialnych, tj. elektrowni wodnych, ale dopiero od 2005 roku w Polsce wprowadzono inne źródła odnawialne na dużo większą skalę, które z każdym kolejnym rokiem produkują coraz więcej energii.

¹ Zob. szerzej na ten temat: D. Telep, P. Zubczyński, *Antropogeniczne zagrożenia środowiska naturalnego*, „Przedsiębiorstwo Przyszłości” 2018, nr 2(35).



Rys. 1. Rozmieszczenie elektrowni w Polsce

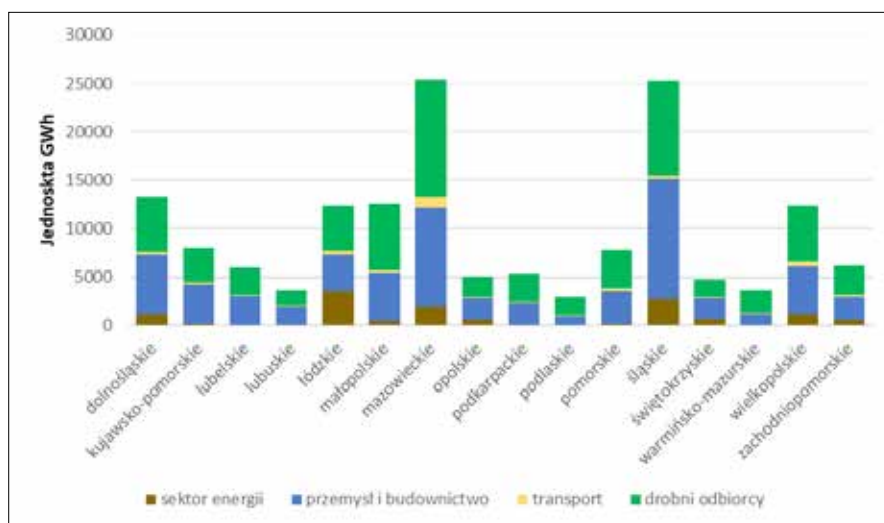
Źródło: S. Jaszczuk, *Repetitorium maturzysty: geografia*, Greg, Kraków 2006.



Rys. 2. Średnie miesięczne zapotrzebowanie Polski na moc w dobowych szczytach obciążenia dni roboczych w latach 2006–2015

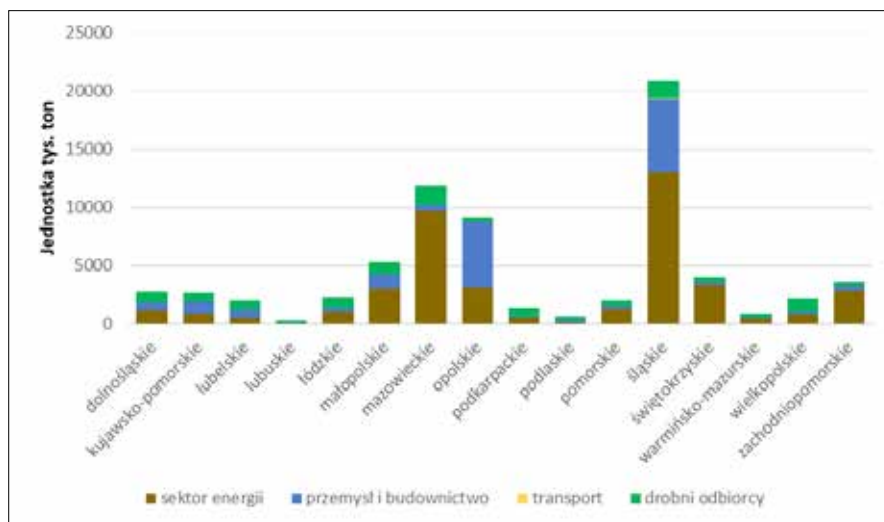
Źródło: www.pse.pl, dostęp: 29.11.2017 r.

Różnica zapotrzebowania między rokiem 2006 a 2015 wynosi około 3000 MW w okresie letnim oraz 1500 MW zimą. Największe zapotrzebowanie na energię elektryczną w 2015 roku było w województwach mazowieckim i śląskim (rys. 3). Paliwa kopalne są wykorzystywane do produkcji energii elektrycznej (sektor energetyczny) oraz w innych obszarach działalności gospodarczej, takich jak: przemysł i budownictwo oraz przez drobnych odbiorców, np. gospodarstwa domowe. Wykorzystanie węgla kamiennego w podziale na województwa i sektory gospodarcze przedstawiono na rys. 4.



Rys. 3. Zużycie energii elektrycznej w Polsce w 2015 roku

Źródło: www.stat.gov.pl, dostęp: 22.11.2017 r.

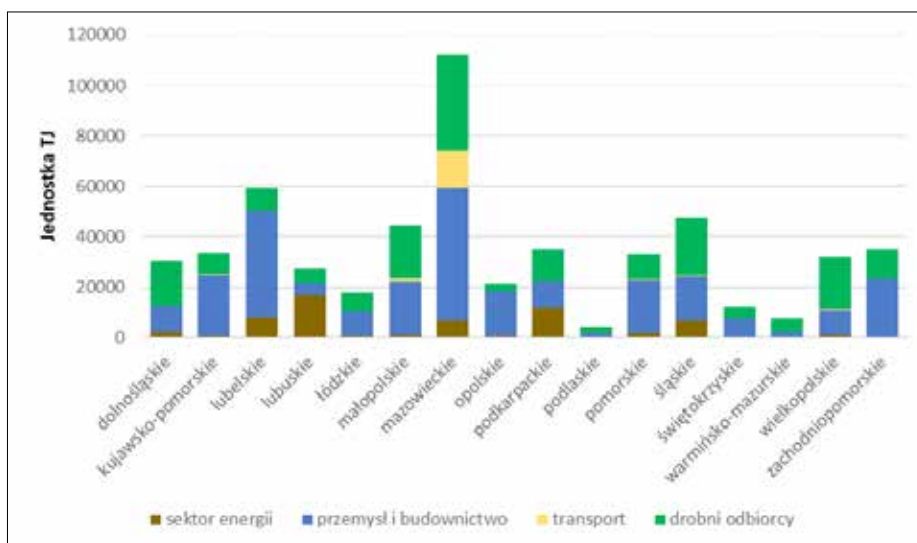


Rys. 4. Zużycie węgla kamiennego w Polsce w 2015 roku

Źródło: www.stat.gov.pl, dostęp: 22.11.2017 r.

Największe wykorzystanie węgla kamiennego było w województwach: śląskim, mazowieckim i opolskim. Największe zużycie tego surowca jest w sektorze energetycznym, następnie w przemyśle i budownictwie oraz przez drobnych odbiorców.

Gaz ziemny w największym stopniu jest wykorzystywany w województwach: mazowieckim, lubelskim i śląskim. Dominującymi obszarami wykorzystania gazu są przemysł i budownictwo. Zużycie gazu ziemnego w roku 2015 w poszczególnych województwach i sektorach gospodarczych przedstawia rys. 5. Gaz ziemny w transporcie w największym stopniu wykorzystywany jest w województwie mazowieckim. W pozostałych województwach jego zużycie w tym obszarze jest marginalne.



Rys. 5. Zużycie gazu ziemnego w Polsce w 2015 r.

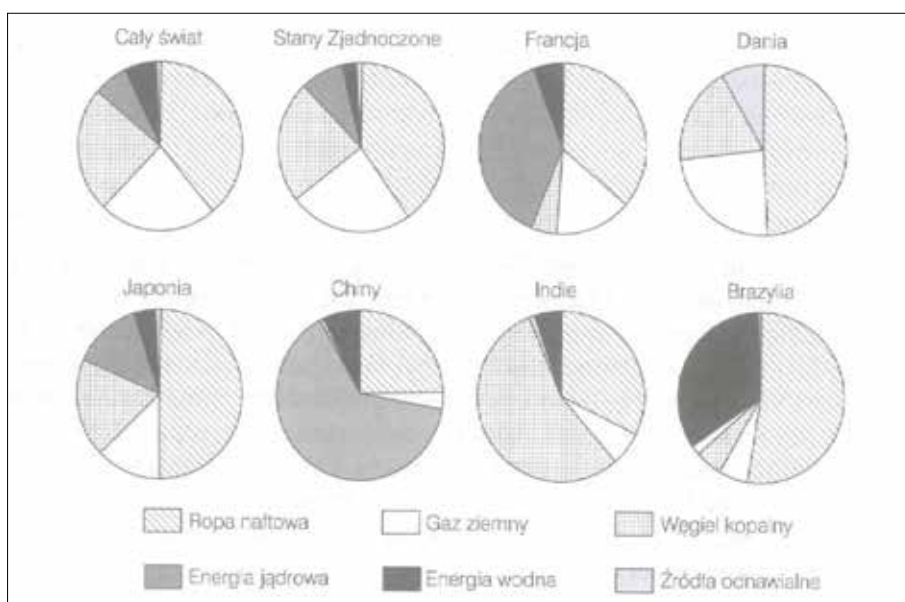
Źródło: www.stat.gov.pl, dostęp: 22.11.2017 r.

Zużycie energii pochodzącej z różnych paliw na świecie i w wybranych krajach ilustruje rys. 6. Największym źródłem energii na świecie jest ropa naftowa (około 45%), następnie węgiel kopalny, który stanowi 25%, gaz ziemny – około 20%, pozostała część to energia atomowa i źródła odnawialne.

Źródłem energii mającym bardzo duży wpływ na rozwój gospodarczy jest energia jądrowa, wykorzystywana tylko w niektórych krajach. Zastosowanie energii jądrowej jest wydajne, lecz niesie za sobą wysokie ryzyko awarii, a w konsekwencji zagrożenie dla życia ludzi, zwierząt oraz środowiska. Przykładem są awarie elektrowni jądrowych w Czarnobylu i Fukushima. Kolejnym minusem wykorzystania energii jądrowej jest duży koszt budowy. Energia jądrowa jest bardziej opłacalna niż wykorzystanie np. węgla.

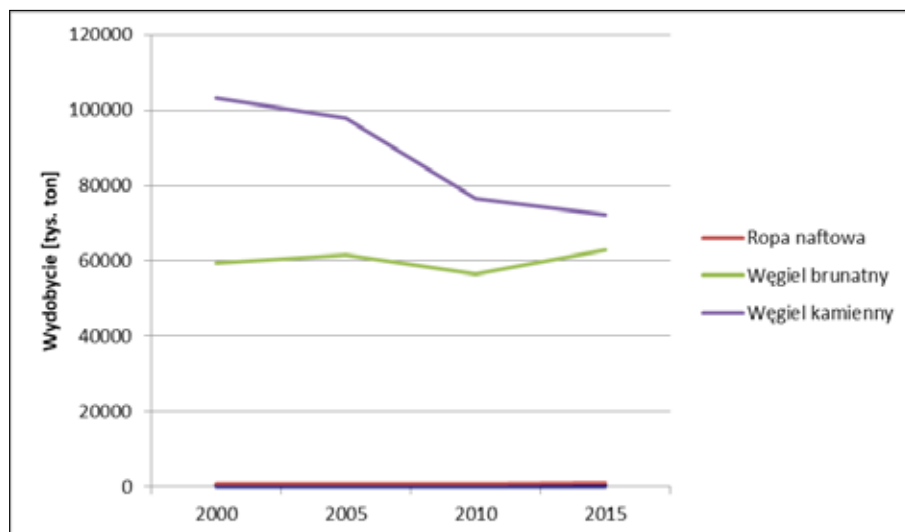
Dla porównania, aby wytworzyć tyle samo energii z tony węgla potrzeba grama uranu².

Wydobycie surowców w Polsce w latach 2000–2015 przedstawia rys. 7.



Rys. 6. Udział poszczególnych źródeł energii w zużyciu energii na świecie i w różnych krajach

Źródło: D. Archer, *Globalne ocieplenie. Zrozumieć prognozę*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.



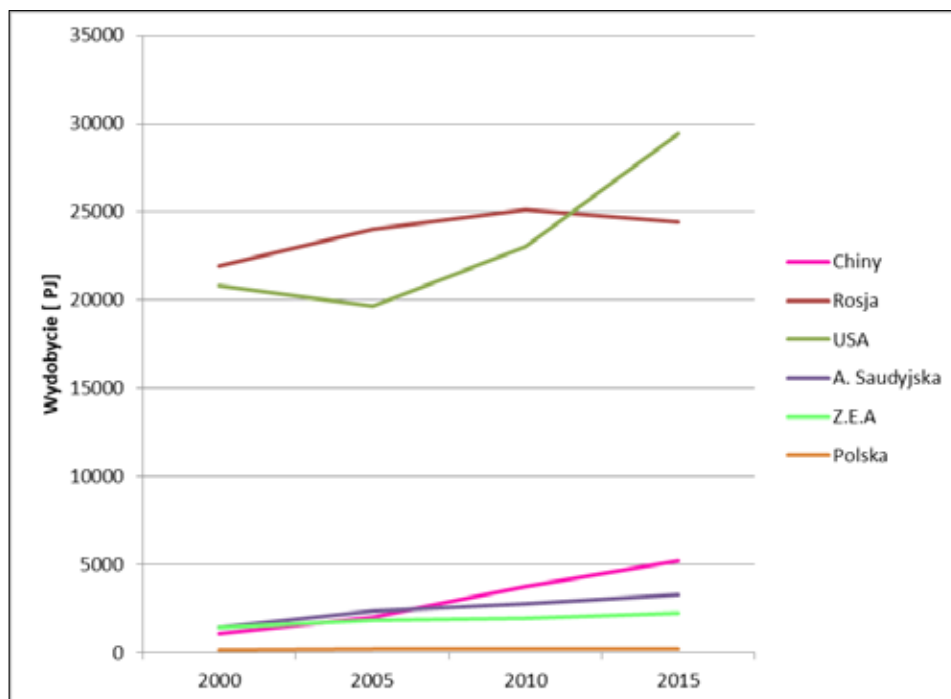
Rys. 7. Wydobycie surowców w Polsce

Źródło: www.stat.gov.pl, dostęp: 22.11.2017 r.

² A. Gore, *Nasz wybór: Plan przezwyciężenia kryzysu klimatycznego*, Sonia Draga, Katowice 2010.

Jednostką wydobycia gazu ziemnego są petadżule (PJ). Jeden petadżul to 33 mln m³ gazu. W Polsce wydobywa się rocznie od 154 do 181 PJ gazu, czyli około 5 mld m³. Natomiast wydobycie węgla oraz ropy naftowej podaje się w tysiącach ton. Wydobycie ropy oscyluje w granicach od 653 do 928 tys. ton. Eksploatacja węgla brunatnego w ciągu ostatnich 15 lat utrzymuje się na stałym poziomie. Odmienna sytuacja jest z wydobyciem węgla kamiennego. Po 2004 roku wydobycie tego surowca zostało diametralnie ograniczone. Spadek wydobycia wiąże się z ograniczeniami nałożonymi przez prawo unijne.

Na kolejnych rysunkach pokazano skalę wydobycia surowców w Polsce i wybranych krajach. Wydobycie gazu ziemnego w Polsce oraz w krajach takich, jak: Chiny, Arabia Saudyjska, Rosja, USA, Zjednoczone Emiraty Arabskie przedstawia rys. 8.

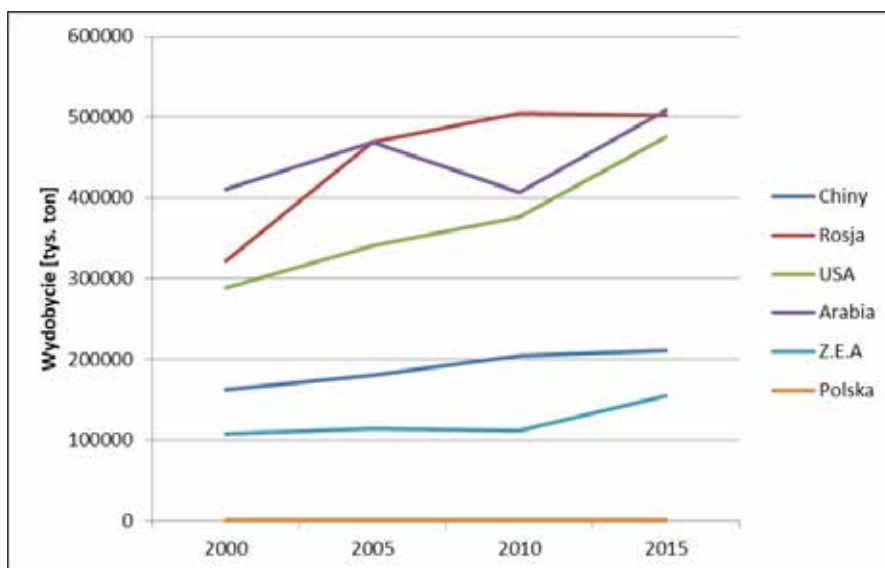


Rys. 8. Wydobycie gazu ziemnego w Polsce i na świecie

Źródło: www.stat.gov.pl, dostęp: 22.11.2017 r.

Wydobycie gazu ziemnego na świecie w ostatniej dekadzie wzrasta, najwięcej zużywają tego surowca Rosja i USA (około 50% światowego wydobycia). Chiny co pięć lat podwajają swoje wydobycie. Zjednoczone Emiraty Arabskie oraz Arabia Saudyjska od dekady wydobywają gaz ziemny na stałym poziomie. Polska również zachowuje równowagę w wydobyciu gazu ziemnego.

Wydobywanie ropy naftowej w Polsce oraz w Chinach, Arabii Saudyjskiej, Rosji, USA i Zjednoczonych Emiratach Arabskich przedstawia rys. 9.



Rys. 9. Wydobywanie ropy naftowej w Polsce i na świecie

Źródło: www.stat.gov.pl, dostęp: 22.11.2017 r.

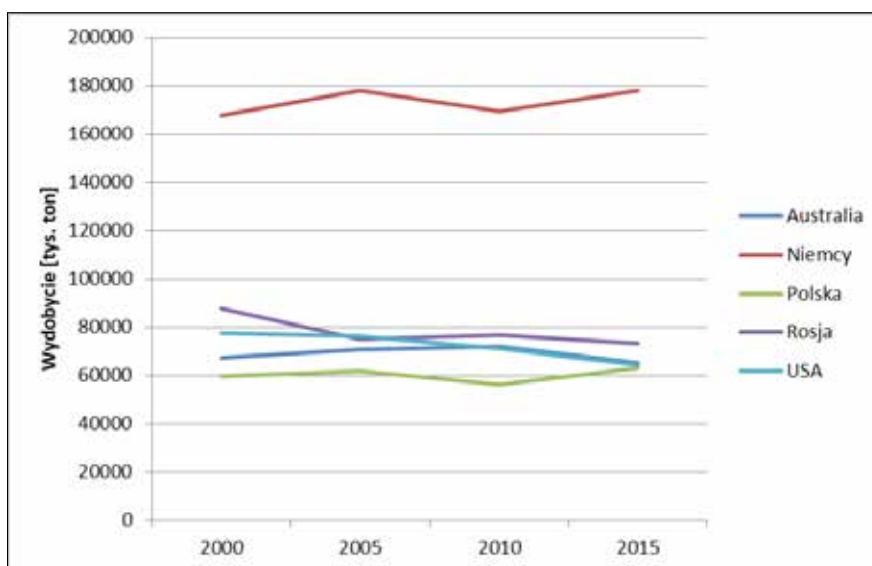
Najbardziej pożądanym paliwem energetycznym jest ropa naftowa. W 2015 roku jej wydobycie osiągnęło prawie 4 mln ton. Polska w tym samym roku osiągnęła zaledwie 0,0225% światowej rocznej produkcji ropy³.

Potęgi światowe prześcigają się w pozyskiwaniu nowych złóż ropy. Zaczęto nawet walczyć o tereny okołobiegunowe, zwłaszcza o Antarktydę, gdzie odnaleziono ogromne złoża tego surowca. Trzy największe mocarstwa przymierzają się już do eksploracji tych terenów. Wydaje się, że Rosja ma największe szanse na sprawne wydobycie ropy naftowej ze strefy biegunowej. Przemawia za tym bogate doświadczenie w strefie okołobiegunowej (tundra) oraz dostępne technologie, które umożliwią wydobycie w ekstremalnie niskich temperaturach⁴.

Wydobywanie węgla brunatnego w Chinach, Rosji, USA, Australii, Niemczech i Polsce przedstawiono na rys. 10. Wydobywanie węgla kamiennego w wybranych państwach ilustruje rys. 11.

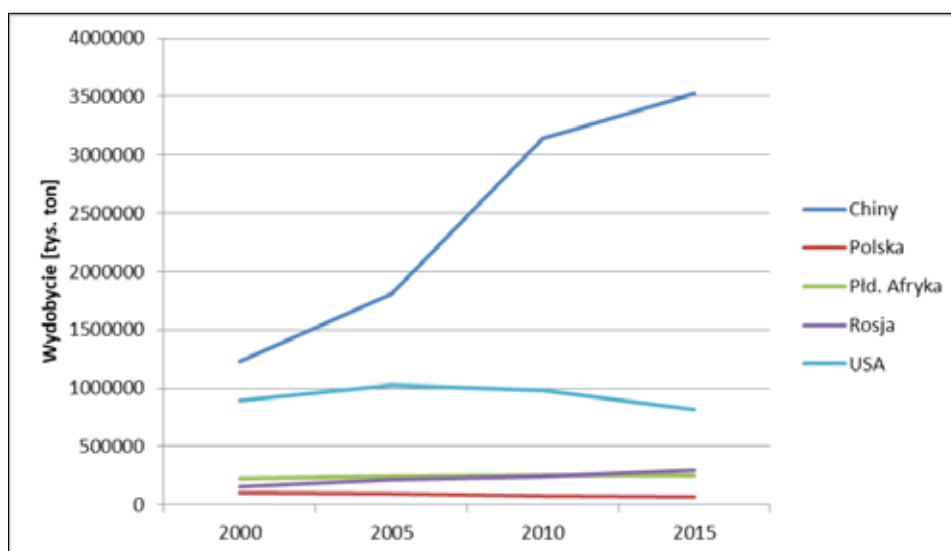
³ Strona: www.stat.gov.pl, dostęp: 22.11.2017 r.

⁴ D. Archer, *Globalne ocieplenie. Zrozumieć prognozę*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.



Rys. 10. Wydobycie węgla brunatnego w Polsce i na świecie

Źródło: www.stat.gov.pl, dostęp: 22.11.2017 r.



Rys. 11. Wydobycie węgla kamiennego w Polsce i na świecie

Źródło: www.stat.gov.pl, dostęp: 22.11.2017 r.

Górnictwo, przede wszystkim górnictwo odkrywkowe, jest dziedziną terenochłonną, działającą destrukcyjnie na środowisko przyrodnicze przez radykalną zmianę zajmowanych przez siebie powierzchni. Powiększające się obszary górnicze doprowadzają do zaniku różnorodności biologicznej, szczególnie na obszarach z bogatą i rozwiniętą biocenozą i biotopem. Przykładowo, łączna powierzchnia odkrywki w kopalni węgla brunatnego w Turowie

(w województwie dolnośląskim) wynosi 2487 ha, co stanowi około 42% całkowitej powierzchni miasta Bogatynia zlokalizowanego w pobliżu kopalni.

Problemem są także powstające podczas wydobycia odpady zawierające metale ciężkie. Odpady te trudno zagospodarować, ponadto mogą one negatywnie wpływać na środowisko gruntowo-wodne, powodując przedostawanie się zanieczyszczeń do wód podziemnych i powierzchniowych. W dalszej kolejności może nastąpić zanieczyszczenie wód przeznaczonych do spożycia przez ludzi. Wydobycie surowców wymaga dużych ilości wody. W ślad za tym górnictwo wpływa negatywnie na warunki hydrogeologiczne, ponieważ dochodzi do obniżenia poziomu wód podziemnych, co utrudnia dostęp do wody pitnej. Wymusza tym samym stosowanie zaawansowanych technik ujmowania wody na obszarach w sąsiedztwie kopalń. Degradacja środowiska związana z gospodarką surowcową wpływa również na zmianę mikroklimatu przez ingerencję w otaczające środowisko⁵.

Gospodarka odpadami, uprawa ziemi, zanieczyszczenia powietrza

Ze zjawiskiem degradacji środowiska wiąże się także gospodarka odpadami. Liczba ludności z roku na rok wzrasta, przez co zwiększa się produkcja dóbr konsumpcyjnych i w ślad za nimi – odpadów. Ponadto na zwiększenie ilości odpadów ma wpływ wzrost poziomu życia społeczeństwa. Mieszkańcy Ziemi wytwarzają setki milionów ton odpadów rocznie. W 2014 roku w Polsce jednostkowy wskaźnik wytwarzanych odpadów na mieszkańca wynosił średnio 268 kg, w 2015 roku – 283 kg. Duża część odpadów jest zagospodarowywana, tj. przetwarzana w procesie odzysku lub recyklingu, lecz większość trafia na nielegalne, tzw. dzikie wysypiska, a nawet wyrzucana jest do mórz i oceanów. Proces ten jest bardzo niebezpieczny dla ludzi, ponieważ powoduje zatrucie wód powierzchniowych bezpośrednio, a podziemnych – pośrednio.

Kolejnym przykładem degradacji środowiska jest złe gospodarowanie ziemią uprawną. Jest wiele sposobów uprawy ziemi. Jedne są bardziej efektywne, inne mniej, a jeszcze inne powodują jej wyjałowienie. Jest to niezwykle istotne, gdyż ziemia nie będzie w stanie wyżywić ludności świata. Wyjałowiona gleba nie sprzyja wzrostowi jakiegokolwiek roślinności, co może doprowadzić do procesów pustynnienia. W konsekwencji obszary rolne zostają przekształcone w nieużytki nadające się jedynie do wykorzy-

⁵ *Oddziaływanie przemysłu górniczego na środowisko*, CEE Bankwatch 2007, https://bankwatch.org/documents/extractives_development_PL.pdf.

stania pod działalność przemysłową, składowiska odpadów czy zabudowę mieszkaniową⁶.

Gospodarka surowcowa powoduje wprowadzanie szkodliwych zanieczyszczeń w postaci gazów lub pyłów do środowiska. Skutkiem niszczenia ozonu oraz nadmiernego uwalniania metanu i dwutlenku węgla do atmosfery jest tzw. efekt cieplarniany.

Ozon (O_3) występujący w stratosferze pochłania prawie całkowicie promieniowanie nadfioletowe o długości fali poniżej 295 nm. Zapobiega to nadmiernemu ogrzewaniu planety i podnoszeniu jej temperatury. Ponadto promienie te są szkodliwe dla wszystkich organizmów żywych na ziemi. W związku z destruktywną działalnością antropogeniczną i nadmierną produkcją dwutlenku węgla oraz innych gazów cieplarnianych ozon jest niszczone. Rozpad cząsteczek ozonu powoduje powiększanie dziury ozonowej, której skutkiem jest ogrzewanie planety oraz „bombardowanie” wszystkich istot żyjących na ziemi wysokimi dawkami promieniowania.

Rozwój gospodarczy niewątpliwie wpłynął na wzrost zawartości metanu i dwutlenku węgla w powietrzu. Gwałtowny wzrost stężenia zanieczyszczeń notuje się od roku 1900. Destruktywnym gazem cieplarnianym jest metan, który utrzymuje się w atmosferze do dziesięciu lat, zanim zostanie rozłożony. Może być neutralizowany przez aktywne związki tlenu. Stężenie metanu jest ściśle powiązane z jego emisją, m.in. w rolnictwie (hodowla bydła czy uprawa pól ryżowych przyczynia się do emisji metanu)⁷. Dwutlenek węgla (CO_2) także należy do gazów cieplarnianych. Jednym z powodów jego uwalniania do atmosfery jest wycinanie lasów, które akumulują ogromne ilości dwutlenku węgla. Kolejnym źródłem emisji CO_2 jest gospodarka surowcowa. Czynniki te uwalniają rocznie do troposfery aż 9 Gt (gigaton) dwutlenku węgla. Średnioroczny przyrost emisji CO_2 wynosi około 4 Gt. Dwutlenek węgla wchodzi w reakcję chemiczną z wodą i jonami wodorowymi, w wyniku czego powstaje kwas węglowy. Duże ilości kwasu powodują zmiany w pH wody. Wówczas dochodzi do zjawiska zwanego kwaśnym oceanem, na skutek którego obumierają organizmy żywe z powodu zbyt niskiego odczynu wody. Ponadto nadmierne ilości dwutlenku węgla w atmosferze nie pozwalają promieniom podczerwonym wydostać się z powrotem w przestrzeń kosmiczną, tylko kierują je znów na ziemię, potęgując efekt cieplarniany.

Największy wpływ na ocieplenie klimatu mają: dwutlenek węgla, chlo-rofluorowęglowodory, metan, tlenki azotu, ozon troposferyczny oraz sadze ze spalania paliw kopalnianych. Energia słoneczna, chmury (czyli skonden-

⁶ J. Siuta, *Rekultywacja gruntów. Poradnik*, Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 1998.

⁷ D. Archer, *Globalne ocieplenie...*, *op.cit.*

sowana para wodna), smugi kondensacyjne oraz spalanie biomasy mają bardzo niewielki udział w podwyższeniu temperatury w atmosferze. Wyróżnia się też związki, które schładzają ziemię, do których zalicza się: ozon stratosferyczny, pył mineralny, węgiel organiczny, siarczany oraz pośredni efekt aerozoli. Cząsteczki te odbijają energię słoneczną zanim dotrze do materii, która ją zaabsorbuje⁸.

Wzrost temperatury na Ziemi wpływa na rozpuszczanie pokrywy lodowej na Grenlandii i Antarktydzie, co powoli prowadzi do podniesienia się poziomu wód. Całkowite rozpuszczenie największych zasobów słodkiej wody spowoduje taki wzrost poziomu wód, że linia brzegowa ulegnie diametralnej zmianie i zalane zostaną znaczne obszary lądowe. Wzrost temperatury wpływa również na zmiany klimatyczne – cieplejsze regiony przesuwać się ku biegunom⁹.

Podsumowanie

Środowisko naturalne jest bardzo wrażliwe na zmiany zachodzące w otoczeniu. Wiele czynników wpływa na zachowanie równowagi w naturze, bez której nie występowałyby optymalne warunki do rozwoju organizmów żywych. Ludzie jednak, nie myśląc o konsekwencjach, przyczyniają się do niszczenia ekosystemu.

W pracy podkreślono znaczenie wydobycia surowców naturalnych, gdyż w największym stopniu powoduje ono dewastację flory i fauny. Sytuacja komplikuje się w momencie awarii, wskutek której w sposób niekontrolowany duże ilości ropy (gazu) dostają się do wód lub atmosfery. Paliwa kopalniane są wykorzystywane w coraz większej ilości, aby zaspokoić zapotrzebowanie na energię. Przyczynia się to do pogorszenia jakości powietrza. Wiele trujących substancji dostaje się do atmosfery, niektóre z nich powodują różne reakcje chemiczne, które stwarzają zagrożenie dla organizmów żywych. Skutkiem dostarczania do obiegu dużych ilości związków są m.in. efekt cieplarniany, kwaśne deszcze, śmiertelne choroby ludzi, skażenie ekosystemu, co wiąże się z degradacją środowiska.

Kolejnym problemem są odpady, których z każdym rokiem jest coraz więcej. Służby oczyszczania miast, w szczególności w biednych krajach, wyrzucają odpady do wód, co jest najprostszym sposobem pozbycia się nieczystości stałych. Zjawisko to jest bardzo niebezpieczne dla zwierząt wodnych, które zatrują swoje organizmy, a następnie organizmy ludzi spożywający

⁸ *Ibidem.*

⁹ *Ibidem.*

te zwierzęta. Alternatywą jest recykling, który w dużym stopniu pozwala odzyskać z odpadów produkty i ponownie je wykorzystać. Zabieg ten pozwala nie tylko na ograniczenie ilości odpadów, ale także na oszczędność materiałów i surowców, wody oraz energii zużywanych na wytworzenie produktu. Niestety w okresach zimowych narasta problem skażenia powietrza niebezpiecznymi substancjami. Mieszkańcy spalają duże ilości nie tylko węgla, ale również odpadów, co wywołuje choroby związane ze smogiem i ogólnym zanieczyszczeniem powietrza.

Ludzie przez swoją niewiedzę przyczyniają się do własnej zguby. Trzeba zacząć natychmiast zmieniać swoje przyzwyczajenia, aby uchronić naszą planetę przed zagładą.

Bibliografia

- Archer D., *Globalne ocieplenie. Zrozumieć prognozę*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
Gore A., *Nasz wybór. Plan przezwyciężenia kryzysu klimatycznego*, Sonia Draga, Katowice 2010.
Jaszczuk S., *Repetytorium maturzysty: geografia*, Greg, Kraków 2006
Oddziaływanie przemysłu górniczego na środowisko, CEE Bankwatch 2007, https://bankwatch.org/documents/extractives_development_PL.pdf.
Siuta J., *Rekultywacja gruntów. Poradnik*, Instytut Ochrony Środowiska, Warszawa 1998.

www.stat.gov.pl, dostęp: 22.11.2017 r.

Dariusz Telep – dr, Centralne Archiwum Wojskowe.

Patryk Zubczyński – student Uczelni Techniczno-Handlowej im. Heleny Chodkowskiej w Warszawie.

Bartosz Rytel

DZIAŁANIA WYBRANYCH SŁUŻB NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA POWIATU

Samorząd terytorialny w budowaniu bezpieczeństwa lokalnego

Zmiana stosunku państwa i obywateli do ogólnej polityki bezpieczeństwa państwa nastąpiła na etapie transformacji systemowej w 1989 roku. To właśnie wtedy mało przejrzyste struktury organizacyjne oraz szybko zachodzące zmiany w życiu obywateli na płaszczyźnie społecznej, ekonomicznej i gospodarczej powodowały zwiększone poczucie niepewności, a niekiedy nawet zagrożenia. Instytucje publiczne spotkały się z falą nieufności ze strony obywateli¹.

W istocie budowanie społeczeństwa obywatelskiego zapoczątkowała reforma administracyjna, która weszła w życie 1 stycznia 1999 roku². Odejście od dwustopniowego podziału terytorialnego, czyli gminy i województwa, pozwoliło na stworzenie dodatkowej jednostki administracyjnej, jaką jest powiat. Dzięki temu nie tylko usprawniono realizację zadań publicznych, lecz także zaczęto budować zaufanie społeczeństwa do instytucji, która stała się bardziej przyjazna i dostępna dla zwykłego obywatela. Stało się to możliwe głównie przez zaistnienie instytucji publicznych w pobliżu miejsca zamieszkania obywateli³. Funkcjonowanie państwa dostosowano do wymagań integrującej się Europy. Państwo miało się stać bardziej demokratyczne, unitarne, a przede wszystkim obywatelskie, z administracją publiczną rządową i samorządową. Nastąpiła decentralizacja zadań i kompetencji państwa na rzecz samorządu terytorialnego, system administracji publicznej zyskał cechę subsydiarności⁴, zadania administracji rządowej zostały zespolone w organach administracyjnych o właściwości ogólnej na poziomie wojewódzkim

¹ R. Rojtek, *Bezpieczeństwo publiczne w Polsce – wnioski z badań*, AON, Warszawa 2010, s. 7.

² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1998, s. 271.

³ L. Kieres, *Serwis prawa samorządowego. Powiat samorządowy*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 9, s. 37.

⁴ Subsydiarność – nieingerowanie przez jednostki wyższych szczebli w problemy jednostek niższych szczebli w przypadku możliwości rozwiązania tych problemów przez jednostki niższych szczebli. *Nowy słownik wyrazów obcych*, A. Latusek (red.), Wydawnictwo Zielona Sowa, Kraków 2003, s. 256.

i powiatowym⁵. Do rozwoju lokalizmu pod różnymi jego postaciami i podniesienia efektywności zarządzania sprawami lokalnymi przyczyniły się pogłębiające się przez lata procesy decentralizacji jako formy sprawowania władzy⁶.

Jednym z głównych zadań samorządu terytorialnego jest zapewnienie bezpieczeństwa obywateli. Forma i sposób zapewniania tego bezpieczeństwa determinowane są przez ustrój oraz regulowane przez ustawę o samorządzie powiatowym⁷. Określa ona zakres działań i zadań powiatu, w tym zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w obszarze szeroko rozumianego bezpieczeństwa obywateli.

„Bezpieczeństwo lokalne to zapewnienie, za pomocą legalnych środków prawnych, funkcjonowania ludzi, mieszkańców danej społeczności lokalnej, ich ochrona przed przestępczością oraz innymi zagrożeniami mogącymi występować w danej społeczności lokalnej. Celem bezpieczeństwa lokalnego jest zapewnienie odpowiedniego poziomu życia mieszkańcom danej społeczności lokalnej. Podmiotem bezpieczeństwa lokalnego jest społeczność lokalna, a przedmiotem bezpieczeństwa lokalnego są obywatele i ich sprawy rozpatrywane na poziomie lokalnym”⁸.

Struktura organizacyjna jednostek powiatu

Powiat jest jednostką samorządu terytorialnego drugiego stopnia i tworzy ogniwo między gminą, która jest jednostką podstawową, a województwem będącym podmiotem polityki regionalnej. Strukturę organizacyjną powiatu tworzy administracja zespolona, w skład której wchodzi starostwo powiatowe, jednostki organizacyjne powiatu oraz powiatowe służby, inspekcje i straże (tabela 1).

⁵ E. Wysocka, J. Koziański, *Strategia rozwoju regionalnego i lokalnego po reformie administracyjnej państwa*, Difin, Warszawa 2000, s. 11; J. Niczyporuk, J. Stelmasik, J. Szreniewski, W. Taras, *Aktualne zagadnienia prawa administracyjnego w okresie transformacji ustrojowej*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2; E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12.

⁶ A. Piskorz-Ryń, *Gmina, powiat, województwo – forma decentralizacji*, „Wspólnota” 1998, nr 49, s. 44.

⁷ Ustawa o samorządzie powiatowym z 5 czerwca 1998 r., tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 995 ze zm.

⁸ E. Moczuk, *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2009, s. 107.

Tabela 1. Struktura organizacyjna jednostek powiatu

Starostwo powiatowe	Jednostki organizacyjne powiatu	Powiatowe służby, inspekcje i straże
<ul style="list-style-type: none"> • wydział organizacyjny, • biuro rady, • obsługa prawna, • obsługa administracyjno-gospodarcza, • wydział finansowy, • wydział komunikacji i transportu, • wydział geodezji, kartografii i katastru, • powiatowy ośrodek dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, • wydział rolnictwa i infrastruktury, • wydział architektury i budownictwa, • samodzielne stanowisko ds. oświaty, kultury i sportu, • samodzielne stanowisko ds. obsługi sekretariatu, • pion ochrony, • powiatowy rzecznik konsumentów 	<ul style="list-style-type: none"> • powiatowe centrum pomocy rodzinie, • centrum obsługi placówek opiekuńczo-wychowawczych, • poradnia psychologiczno-pedagogiczna, • zespół szkół ogólnokształcących, • zespoły szkół, • bursy, • specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze, • powiatowy zarząd dróg, • powiatowy urząd pracy, • środowiskowy dom samopomocy 	<ul style="list-style-type: none"> • komenda powiatowa Policji, • komenda powiatowa Państwowej Straży Pożarnej, • inspektorat weterynarii, • powiatowa Państwowa Inspekcja Sanitarna, • powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego

Źródło: opracowanie własne.

Przywołana już ustawa o samorządzie powiatowym w art. 4 ust. 1 określa zadania publiczne powiatu o charakterze ponadgminnym w zakresie:

- edukacji publicznej;
- promocji i ochrony zdrowia;
- pomocy społecznej;
- wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- polityki prorodzinnej;
- wspierania osób niepełnosprawnych;
- transportu zbiorowego i dróg publicznych;
- kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- kultury fizycznej i turystyki;
- geodezji, kartografii i katastru;
- gospodarki nieruchomościami;
- administracji architektoniczno-budowlanej;

- gospodarki wodnej;
- ochrony środowiska i przyrody;
- rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego;
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli;
- ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska;
- przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy;
- ochrony praw konsumenta;
- utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- obronności;
- promocji powiatu;
- współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁹;
- działalności w zakresie telekomunikacji.

Do zakresu działania powiatu należą również określone w ustawach zadania kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Rada powiatu jako organ stanowiący i kontrolny podejmuje uchwały dotyczące programu zapobiegania przestępczości i ochrony obywateli. Ocenia ona także stan bezpieczeństwa przeciwpowodziowego i przeciwpożarowego powiatu. Zarząd powiatu, który wykonuje zadania z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, wydaje uchwały bezpośrednio skierowane do powiatowych jednostek organizacyjnych. Za wyniki działalności całego powiatu odpowiada starosta, który jest przewodniczącym zarządu oraz zwierzchnikiem służb powiatowych. Jednocześnie jako zwierzchnik administracji zespolonej ma wpływ na powoływanie kierownictwa służb powiatowych przez wydawanie opinii kandydatom, którzy ubiegają się o objęcie stanowisk komendanta Policji, Państwowej Straży Pożarnej i inspektora nadzoru budowlanego. W sytuacji bezpośredniego zagrożenia może wydawać polecenia komendantom tych służb. Starosta opracowuje operacyjny plan ochrony przed powodzią, a także ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy¹⁰.

⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 450 ze zm.

¹⁰ B. Bonisławska, *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI. Seria: Administracja” 2012, nr 1(2), s. 236.

Działania powiatowych służb, inspekcji i straży w razie zagrożeń bezpieczeństwa lokalnego

W powiecie działają: komenda powiatowa Policji, komenda powiatowa Państwowej Straży Pożarnej, inspektorat weterynarii, powiatowa Państwowa Inspekcja Sanitarna, powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego.

Na terenie powiatu mogą występować następujące zagrożenia bezpieczeństwa ludności i mienia:

- awarie techniczne związane z rozwojem cywilizacyjnym: wypadki komunikacyjne o charakterze masowym lub katastrofy, katastrofy budowlane, skażenia substancjami niebezpiecznymi;
- sytuacje kryzysowe wywołane działaniem ludzi: działania terrorystyczne, akty wandalizmu, bezdomność, dzikie kąpieliska, w tym utonięcia, grupowanie się małoletnich zagrożonych demoralizacją, nielegalne rajdy samochodowe, spożywanie alkoholu w miejscach niedozwolonych;
- katastrofy naturalne: pożary, susze, powodzie, ekstremalne temperatury, osuwiska ziemi, gwałtowne zjawiska atmosferyczne (takie jak silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, wyładowania atmosferyczne, śnieżyce), szkodniki i choroby roślin, choroby zakaźne ludzi i choroby zwierząt;
- inne: dzikie wysypiska śmieci, kłusownictwo, miejsca niebezpieczne na terenach wodnych, nielegalna wycinka drzew, nieprawidłowe parkowanie, niestrzeżone przejścia przez tory i przejazdy kolejowe, niewłaściwa infrastruktura drogowa, wałęsające się bezpańskie psy, wściekłe zwierzęta.

Ustawowymi¹¹ zadaniami Policji są:

- ochrona życia i zdrowia obywateli oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- ochrona bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, przez m.in. zapewnienie spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji, w ruchu drogowym i na drogach przeznaczonych do powszechnego korzystania;
- inicjowanie i organizowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z zainteresowanymi organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;

¹¹ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2067 ze zm.

- wykrywanie przestępstw i wykroczeń, ściganie ich sprawców;
- nadzór na strażami miejskimi powołanymi przez organy samorządu terytorialnego, nadzór nad innymi specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odrębnych przepisach, które dotyczą głównie użycia broni palnej i siły fizycznej;
- kontrola przestrzegania przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych;
- współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowym na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów.

Zadania te wykonują jednostki organizacyjne komendy powiatowej Policji: wydział kryminalny, wydział prewencji, wydział ruchu drogowego, zespół do walki z przestępczością gospodarczą, zespół przydzielny, kadry i szkolenia, zespół do spraw ochrony informacji niejawnych, jednoosobowe stanowisko do spraw prasowo-informacyjnych, zespół administracyjno-gospodarczy, zespół dyżurnych oraz telefon zaufania.

Dla zwiększenia poziomu bezpieczeństwa mieszkańców powiatu opracowano krajową mapę zagrożeń bezpieczeństwa, która identyfikuje zagrożenia i określa ich skalę w odniesieniu do konkretnego powiatu. Przedstawia także instytucje współodpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Pozwala to mieszkańcom zgłaszać problemy i zagrożenia do odpowiednich służb, a przez to skrócić czas reakcji na zagrożenia.

Podstawą opracowania krajowej mapy zagrożeń bezpieczeństwa są informacje pozyskiwane z trzech źródeł: z policyjnych systemów informatycznych, od społeczeństwa w trakcie bezpośrednich kontaktów z obywatelami, przedstawicielami samorządu terytorialnego, od organizacji pozarządowych itp., w trakcie debat społecznych poświęconych bezpieczeństwu publicznemu, a także od internautów zamieszczających wpisy na platformie wymiany informacji.

Zagrożenia w komunikacji drogowej powstają głównie z powodu przekraczania dozwolonej prędkości. Dotyczą one wszystkich uczestników ruchu, szczególnie pieszych poruszających się poboczem poza terenem zabudowanym, po zmroku lub podczas złej pogody ograniczającej widoczność. Często są również przypadki nieprawidłowego parkowania ograniczającego widoczność pozostałym uczestnikom ruchu, co może być przyczyną kolizji bądź potrąceń pieszych lub rowerzystów. Dużym zagrożeniem w ostatnich latach stały się nielegalne rajdy samochodowe. Biorą w nich udział nie tylko młodzi, lecz także doświadczeni kierowcy. Stwarzają zagrożenie dla życia swojego i innych uczestników ruchu oraz widowni gromadzącej się wzdłuż

drogi, na której odbywają się rajdy. Nadmierna prędkość i brawura, a także średniej jakości infrastruktura drogowa są przyczyną licznych wypadków. Działanie policji polega nie tylko na wypisywaniu mandatów, ale również na pouczeniach, które mają uświadomić zaistniałe niebezpieczeństwo.

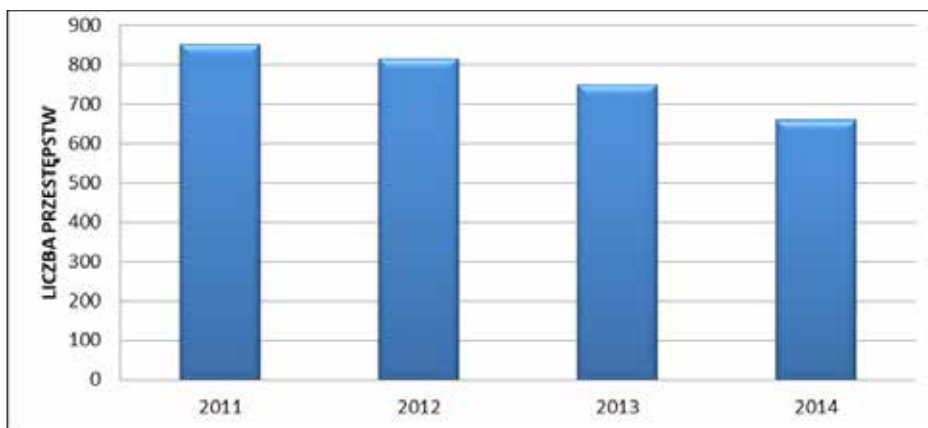
Innym poważnym zagrożeniem jest spożywanie alkoholu i zażywanie środków odurzających w miejscach niedozwolonych. Powoduje to nie tylko konflikty między korzystającymi z używek, ale również wywołuje niezadowolone mieszkańców oraz działa demoralizująco na młodzież i dzieci. Konflikty często prowadzą do bójek, również z użyciem ostrych narzędzi lub broni palnej. Na te zagrożenia szczególnie narażeni są małoletni, którzy dopuszczają się aktów wandalizmu i kradzieży oraz zaczepiają osoby starsze lub przejawiają agresję wobec rówieśników.

Na terenie powiatu zdarzają się przypadki bezdomności. Z reguły takie osoby nie są agresywnie nastawione do społeczeństwa, ale stwarzają niebezpieczeństwo dla samych siebie, głównie w okresie zimowym. Dochodzi wtedy do licznych odmrożeń kończyn z wychłodzenia bądź zamrożenia.

Policja poświęca wiele uwagi przeciwdziałaniu patologii wśród młodzieży i przemocy w rodzinie. Wspólnie z placówkami szkolnymi, samorządami i innymi instytucjami prowadzi programy prewencyjno-edukacyjne przeznaczone dla dzieci i młodzieży oraz rozmowy z rodzicami.

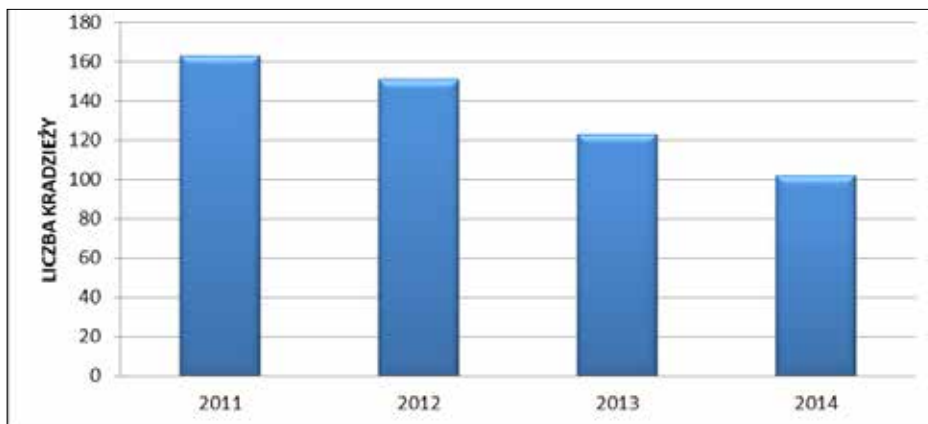
Policja realizuje również zadania ochrony i zabezpieczania imprez masowych. Istotną rolę w subiektywnym poczuciu bezpieczeństwa odgrywają patrole policji na terenie miasta, na wsiach oraz na obszarach niezabudowanych. Policjanci legitymują osoby, kontrolują pojazdy, pouczają, nakładają mandaty, zatrzymują sprawców przestępstw i poszukiwanych.

Dane dotyczące wybranych przestępstw popełnionych w latach 2011–2014 na terenie powiatu i ich wykrywalność ilustrują rys. 1–4. W tym okresie nastąpił spadek ogólnej liczby przestępstw. W 2011 roku odnotowano ich 852, w 2012 – 815, w 2013 – 750, w 2014 – 660. W ciągu czterech lat spadek liczby przestępstw kształtował się na poziomie 22,5%. Było to następstwem głównie poprawy metod i doskonalszych narzędzi stosowanych przez Policję (rys. 1). Wyraźnie (o 37,4%) spadła liczba kradzieży ze 163 w 2011 roku do 102 w 2014 roku (rys. 2). Również liczba stwierdzonych włamań spadała z roku na rok. W 2011 roku odnotowano ich 126, w 2012 – 123, w 2013 – 99, w 2014 – już tylko 95. Ogólny spadek liczby włamań ukształtował się na poziomie 24,6%, co jest wynikiem m.in. lepszej znajomości środowiska (rys. 3). Skuteczność działań Policji badana jest również za pomocą procentowej wykrywalności różnego rodzaju przestępstw. Wykrywalność ogólna kształtowała się na dość wysokim poziomie, gdyż w latach 2011–2014 wynosiła ona zawsze powyżej 70% (rys. 4).



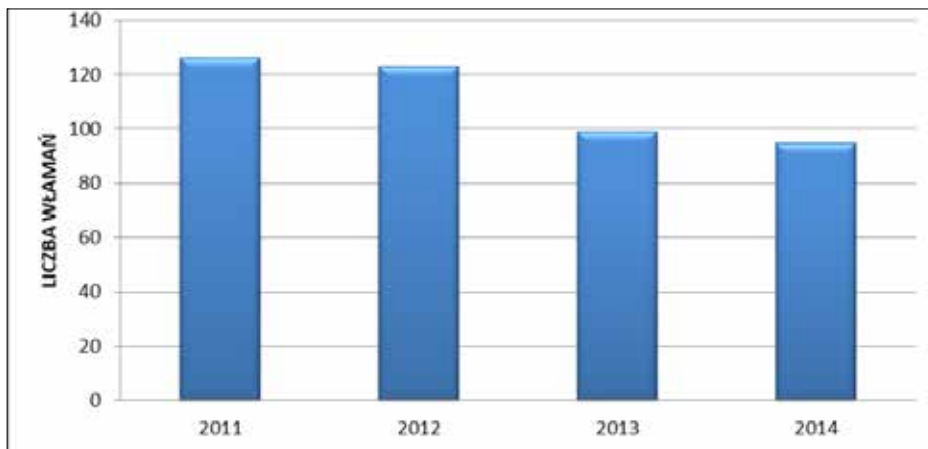
Rys. 1. Liczba przestępstw w latach 2011–2014 stwierdzonych na terenie powiatu

Źródło: komenda powiatowa Policji.



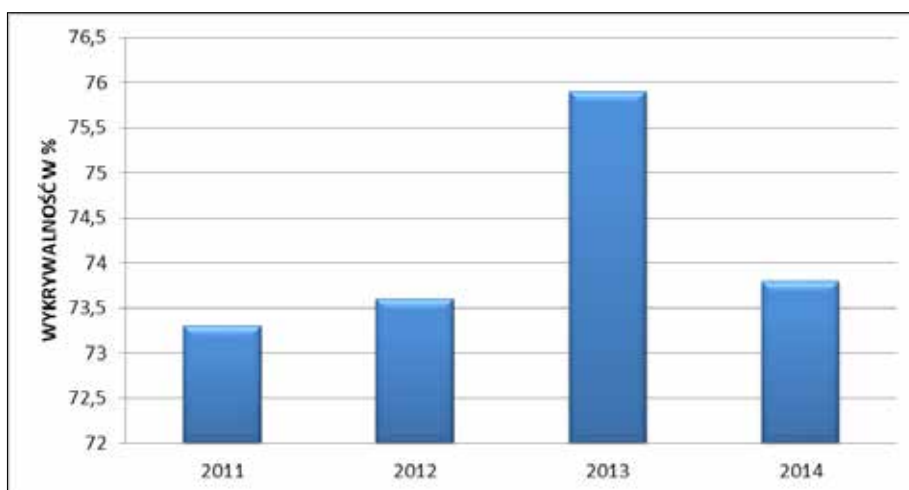
Rys. 2. Liczba kradzieży w latach 2011–2014 stwierdzonych na terenie powiatu

Źródło: komenda powiatowa Policji.



Rys. 3. Liczba włamań w latach 2011–2014 stwierdzonych na terenie powiatu

Źródło: komenda powiatowa Policji.



Rys. 4. Wykrywalność przestępstw w latach 2011–2014

Źródło: komenda powiatowa Policji.

Do podstawowych zadań Państwowej Straży Pożarnej należy¹²:

- rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń;
- organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń;
- wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze;
- kształcenie kadr na potrzeby Państwowej Straży Pożarnej i innych jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz powszechnego systemu ochrony ludności;
- nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych;
- prowadzenie prac naukowo-badawczych w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony ludności;
- współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych;
- współdziałanie ze strażami pożarnymi i służbami ratowniczymi innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych oraz odrębnych przepisów;
- realizacja innych zadań wynikających z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych.

¹² Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 1313 ze zm.

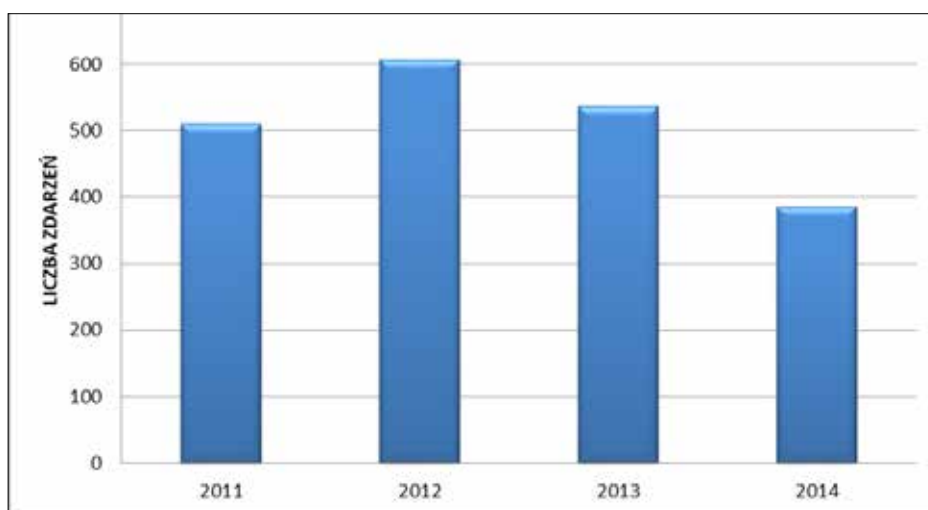
Zadania te wykonują: komenda powiatowa Państwowej Straży Pożarnej oraz 26 jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej. W strukturze komendy powiatowej znajdują się takie komórki organizacyjne, jak komendant powiatowy, jego zastępca, samodzielne stanowisko do spraw kontrolno-rozpoznawczych, jednostka ratowniczo-gaśnicza, samodzielne stanowisko pracy do spraw kadrowych, samodzielne stanowisko pracy do spraw organizacyjnych, samodzielne stanowisko pracy do spraw finansów, sekcja kwatermistrzowsko-techniczna.

Na terenie powiatu zagrożenia mogą pochodzić z następujących źródeł:

- stacje paliw – 14;
- stacje autogazu – 3;
- gazociągi tranzytowe;
- transport drogowy i kolejowy: wypadki komunikacyjne i przewożenie ładunków niebezpiecznych, katastrofy kolejowe,
- zakłady zwiększonego ryzyka, np. tłocznia gazu;
- inne: silne wiatry i huragany, gwałtowne opady atmosferyczne, podniesienie wód gruntowych, nietypowe zachowanie zwierząt i owadów, nieumyślne działanie człowieka, uszkodzenie sieci i instalacji przesyłowych, pomoc Policji, celowe działanie człowieka, pomoc pogotowiu ratunkowemu, wady i nieprawidłowa eksploatacja konstrukcji budowlanych, pęknięcia konaru drzewa, wady i nieprawidłowa eksploatacja urządzeń mechanicznych, urządzeń i instalacji elektrycznych, urządzeń grzewczych, zwisające sople lodu, wyładowania atmosferyczne.

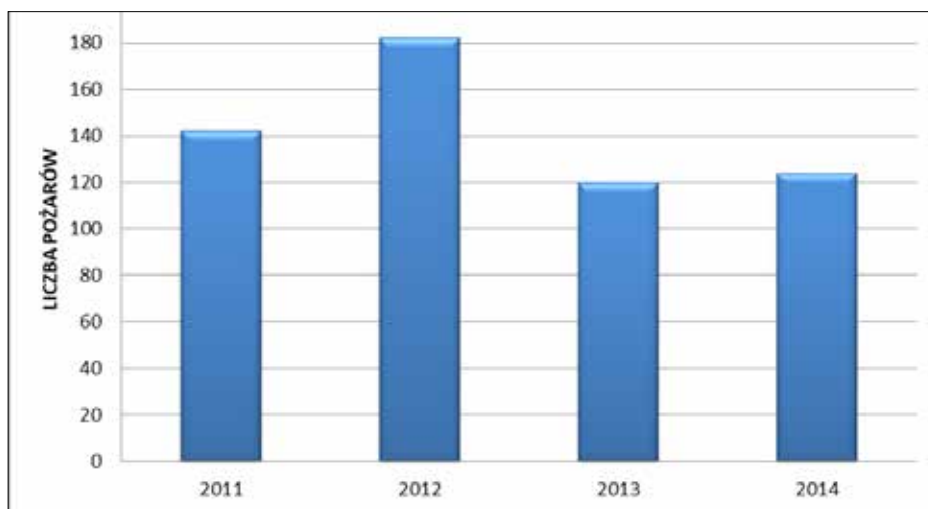
Liczby zdarzeń w latach 2011–2014 z zakresu działań komendy powiatowej Państwowej Straży Pożarnej ilustrują rys. 5–7. W latach 2011–2014 odnotowano zbliżoną liczbę zdarzeń, w których uczestniczyła straż pożarna. W 2011 roku było ich 509, w roku następnym – 606. Rok 2013 to znów mniejsza liczba zdarzeń – 536, w 2014 roku – 385. Od 2013 roku liczba zdarzeń spada, co jest efektem głównie działań prewencyjnych straży pożarnej (rys. 5). W 2011 roku odnotowano 142 pożary, w 2012 – 182. W 2013 roku było ich 120, w 2014 – 124. Mniejsza liczba pożarów jest wynikiem działań prewencyjnych w zakresie ochrony ppoż. (rys. 6). Miejscowe zagrożenia dotyczą obiektów użyteczności publicznej, takich jak: szpitale, budynki oświaty, administracyjno-biurowe, mieszkalne, środków transportu: samochodów ciężarowych, osobowych, jednoślądów, autobusów, a także obiektów produkcyjnych, magazynowych, budynków rolniczych i maszyn gospodarczych, upraw rolnych, lasów oraz innych obiektów infrastruktury technicznej. W 2011 roku odnotowano 362 przypadki miejscowych zagrożeń, w następnym roku ich liczba wzrosła do 416. W 2013 roku utrzymała się

na podobnym poziomie jak w roku poprzednim i wyniosła 411. W 2014 roku odnotowano 257 miejscowych zagrożeń. Było to znacznie mniej niż w latach poprzednich, ale nie należy tego wyniku traktować jako zadowalającego i powinno stwarzać się odpowiednie warunki do ciągłego zmniejszania liczby tego rodzaju zagrożeń (rys. 7).



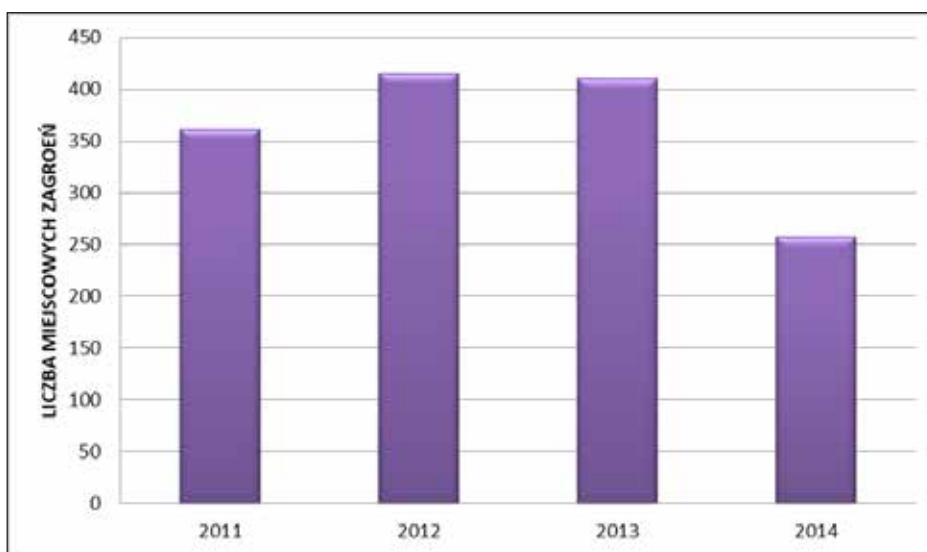
Rys. 5. Liczba zdarzeń w latach 2011–2014 odnotowanych na terenie powiatu

Źródło: komenda powiatowa Państwowej Straży Pożarnej.



Rys. 6. Liczba pożarów w latach 2011–2014 odnotowanych na terenie powiatu

Źródło: komenda powiatowa Państwowej Straży Pożarnej.



Rys. 7. Liczba miejscowych zagrożeń w latach 2011–2014 odnotowanych na terenie powiatu

Źródło: komenda powiatowa Państwowej Straży Pożarnej.

Komenda powiatowa Państwowej Straży Pożarnej podejmuje następujące działania prowadzące do zmniejszenia stopnia zagrożeń będących w zakresie jej odpowiedzialności:

- współdziała z jednostkami organizacyjnymi administracji rządowej i samorządowej w przedmiocie zapobiegania zagrożeniom życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków;
- stara się utrzymywać na wysokim poziomie częstotliwość i jakość kontroli jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego;
- utrzymuje nadzór, częstotliwość i wskaźniki kontroli w obiektach użyteczności publicznej oraz zakładach pracy posiadających substancje niebezpieczne, stwarzające zagrożenie;
- kontynuuje szeroką współpracę ze służbami: Policją, Wojewódzką Inspekcją Ochrony Środowiska, Państwową Inspekcją Pracy, nadzorem budowlanym i administracją Lasów Państwowych w celu przeciwdziałania zagrożeniom;
- podejmuje przedsięwzięcia w zakresie pozyskania sprzętu, środków i urządzeń ratowniczych;
- rozszerza upowszechnianie w środkach masowego przekazu zagadnień i problematyki ochrony przeciwpożarowej ze szczególnym uwzględnieniem Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego.

Ze względu na fakt, że lepiej jest zapobiegać pożarom i niebezpiecznym zdarzeniom zagrażającym bezpieczeństwu i życiu ludności, szczególnego znaczenia nabierają czynności kontrolno-rozpoznawcze. Dzięki nim możliwe jest ograniczenie liczby pożarów, ich skutków, a także zbieranie informacji o zagrożeniach występujących w obiektach. Prowadzi to do zwiększenia skuteczności działań ratowniczo-gaśniczych funkcjonariusza na samodzielnym stanowisku pracy do spraw kontrolno-rozpoznawczych zatrudnionego w komendzie powiatowej. Tego typu kontrole obejmują obiekty użyteczności publicznej, produkcyjno-magazynowe, zamieszkania zbiorowego, lasy i budynki wielorodzinne. Najczęstsze uchybienia stwierdzone podczas kontroli dotyczą okresowych badań instalacji użytkowych, instrukcji bezpieczeństwa pożarowego, wymagań kwalifikacji pracowników, awaryjnego oświetlenia ewakuacyjnego i podręcznego sprzętu gaśniczego.

Podsumowanie

Rozszerzenie współpracy międzynarodowej, jakie nastąpiło po 1989 roku, wpływa na jakość działań służb lokalnych. Otwartość na dobre praktyki innych państw jest niekiedy kluczem do sukcesu w działaniach służb, które czuwają nad bezpieczeństwem społeczności lokalnej.

Wdrażanie nowych systemów informowania o zdarzeniach, a także szybsza komunikacja między różnymi służbami, monitoring, wdrażanie nowoczesnych systemów wykrywania zagrożeń, działania prewencyjne, edukacja ludności, szczególnie dzieci i młodzieży, oraz większa świadomość zagrożeń i ich konsekwencji wśród dorosłych, a także informowanie odpowiednich służb o zaistniałych zagrożeniach i zdarzeniach wpływają na poprawę bezpieczeństwa społeczności lokalnych.

Bibliografia

- Boniśławska B., *Zadania administracji samorządowej w zakresie bezpieczeństwa lokalnego*, „Zeszyty Naukowe WSEI. Seria: Administracja” 2012, nr 1(2).
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1998.
- Kieres L., *Serwis prawa samorządowego. Powiat samorządowy*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 9.
- Moczuk E., *Socjologiczne aspekty bezpieczeństwa lokalnego*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów 2009.
- Niczyporuk J., Stelmasik J., Szreniewski J., Taras W., *Aktualne zagadnienia prawa administracyjnego w okresie transformacji ustrojowej*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 1–2.
- Nowy słownik wyrazów obcych*, A. Latusek (red.), Wydawnictwo Zielona Sowa, Kraków 2003.
- Olejniczak-Szałowska E., *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 12.
- Piskorz-Ryń A., *Gmina, powiat, województwo – forma decentralizacji*, „Wspólnota” 1998, nr 49.
- Rojtek R., *Bezpieczeństwo publiczne w Polsce – wnioski z badań*, AON, Warszawa 2010.
- Wysocka E., Koziński J., *Strategia rozwoju regionalnego i lokalnego po reformie administracyjnej państwa*, Difin, Warszawa 2000.

Bezpieczeństwo – dylematy, doświadczenia, propozycje

KONTROLA SPOŁECZNA JAKO ELEMENT KSZTAŁTUJĄCY BEZPIECZEŃSTWO JEDNOSTKI

Jacek Zieliński

Bezpieczeństwo jest stanem i procesem o charakterze obiektywnym i subiektywnym, którego twórcami są zarówno organy władzy (elity społeczne uczestniczące w stanowieniu prawa), jak i społeczeństwo (jednostki). Podmioty te są jednak nierównorzędne. Takie wartości jak dobro wspólne i zobowiązania przedwyborcze ustępują dążeniu do sprawowania władzy. W tym układzie szczególna rola przypada kontroli społecznej. Autor wykazuje, że jedyną efektywną sankcją, jaką ma suweren, jest odmowa ponownego wyboru określonych osób do organów władzy. (s. 9–24).

NIELEGALNA IMIGRACJA ZAGROŻENIEM DLA POLSKIEJ GRANICY PAŃSTWOWEJ

Stanisław Krysiński, Sylwia Żynda

Jednym z ważniejszych problemów bezpieczeństwa granic jest nielegalna imigracja ludności. Zagwarantowanie ochrony granic jest priorytetowym zadaniem każdego kraju i Unii Europejskiej. Autorzy omawiają pojęcie migracji oraz jej przyczyny. Wskazują również na skalę nielegalnej imigracji w Europie i w Polsce, strukturę migrujących oraz zagrożenia dla bezpieczeństwa społecznego związane z niekontrolowanym napływem obcokrajowców. (s. 25–39).

WPŁYW REWOLUCJI CYFROWEJ NA BEZPIECZEŃSTWO SPOŁECZNE W XXI WIEKU

Krzysztof Gawkowski

Rewolucja cyfrowa w społeczeństwie staje się faktem na naszych oczach. Od wielu dziesięcioleci nowoczesne technologie są katalizatorem zmian i tworzą inny, cyfrowy świat. Międzynarodowe instytucje szacują, że dostęp do Internetu ma ponad 4 mld ludzi, aktywnie działa 7,7 mld abonamentów telefonii komórkowej, a do 2020 roku liczba urządzeń podłączonych do sieci przekroczy 50 mld. Im gęstsza jest sieć połączeń między ludźmi i urządze-

niami, tym łatwiej się do niej włamać i wykraść dane. Rozwój technologiczny zaskakuje na każdym kroku. Aby zapewnić bezpieczeństwo społeczne, już dziś trzeba wyprzedzać wydarzenia, które może przynieść niekontrolowany rozwój technologiczny. Inwigilacja, nielegalne gromadzenie informacji, przejście kontroli nad prywatnością to tylko nieliczne z zagrożeń. Odpowiedzią powinno być wprowadzenie i stosowanie takiego modelu cyberbezpieczeństwa, który zabezpieczy społeczeństwa przed konsekwencjami, których dziś nawet sobie nie wyobrażamy. (s. 40–48).

W sektorze małych i średnich przedsiębiorstw

ROSNĄCA SKALA ZAGROŻENIA

Jan Klimek

Już co trzecia firma w Polsce znajduje się w sferze zagrożeń swego bezpieczeństwa. Szczególnie trudna jest sytuacja małych i średnich przedsiębiorstw, gdyż niewystarczające są ich zasoby finansowe, występują ograniczenia administracyjnoprawne, niekorzystne uwarunkowania infrastrukturalne i technologiczne oraz często brak jest w nich odpowiedniej wiedzy i umiejętności tzw. czynnika ludzkiego. Zwiększonej uwagi wymagają zagrożenia cybernetyczne ze względu na duże prawdopodobieństwo ich wystąpienia oraz ze względu na szybko powiększający się zakres naruszeń bezpieczeństwa w tym zakresie. Chodzi o ataki z użyciem szkodliwego oprogramowania powodującego zainfekowanie komputerów lub urządzeń mobilnych. Kolejną pozycją na liście zagrożeń są kradzieże tożsamości, czyli celowe używanie danych osobowych innej osoby, adresu zameldowania, numeru PESEL itp. dla osiągnięcia korzyści majątkowej kosztem osoby, której tożsamość została przejęta. Pokrewnym zagrożeniem jest wyłudzenie tej tożsamości oraz modyfikacje i niszczenie danych zaatakowanego uczestnika cyberprzestrzeni. (s. 49–63).

Teoria i praktyka zarządzania

ZARZĄDZANIE RELACJAMI Z KLIENTAMI

Monika Wojdyło

Współcześnie do tworzenia przewagi konkurencyjnej nie wystarczą tylko poprawne relacje z klientami produktu lub usługi. Aby wyróżnić się na rynku, organizacja powinna kształtować relacje z szerokim kręgiem interesariuszy, także społeczności lokalnej. Autorka omawia pojęcie relacji, przedstawia ich rodzaje oraz etapy rozwoju. (s. 64–72).

Prawne narzędzia zarządzania

PODSTAWY ORGANIZACYJNOPRAWNE FUNKCJONOWANIA STRAŻY GRANICZNEJ

Stefan Korycki

Autor przeprowadza analizę norm ustawowych dotyczących struktury i reguł funkcjonowania Straży Granicznej. Przedstawia ustawowe zadania Straży Granicznej, jej strukturę organizacyjną oraz zakres uprawnień formacji. Wiele uwagi poświęca kwestii służby w Straży Granicznej oraz obowiązkom i prawom jej funkcjonariuszy. Ostatnia część artykułu dotyczy problematyki realizacji zadań przez Straż Graniczną poza granicami Polski. (s. 73–96).

Studenckie forum

GOSPODARKA SUROWCOWA – GŁÓWNA PRZYCZYNA DE- GRADACJI ŚRODOWISKA NATURALNEGO

Dariusz Telep, Patryk Zubczyński

Degradacja środowiska naturalnego oznacza pogorszenie jego stanu na skutek działalności człowieka. Największym zagrożeniem dla środowiska jest jego globalne skażenie produktami spalania paliw konwencjonalnych. Wprowadzanie szkodliwych substancji do powietrza, wód i gleb stanowi bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi. W opracowaniu przedstawiono wybrane problemy związane z gospodarką surowcową i jej wpływem na degradację środowiska. (s. 97–108).

DZIAŁANIA WYBRANYCH SŁUŻB NA RZECZ BEZPIECZEŃSTWA POWIATU

Bartosz Rytel

Jednym z głównych zadań samorządu terytorialnego jest zapewnienie bezpieczeństwa obywateli. Forma i sposób zapewniania bezpieczeństwa determinowane są przez ustrój oraz regulowane przez ustawę o samorządzie powiatowym. Autor opisuje strukturę organizacyjną jednostek powiatu, zadania wyznaczone powiatom oraz działania podejmowane przez policję i straż pożarną dla zachowania bezpieczeństwa mieszkańców. (s. 109–121).

Safety – Dilemmas, Experience, Proposals

SOCIAL CONTROL AS AN ELEMENT SHAPING THE SAFETY OF THE INDIVIDUAL

Jacek Zieliński

Security is a state and process of an objective and subjective nature, whose creators are both authorities (social elites participating in lawmaking) and society (individuals). However, these entities are not equal. Values such as the common good and pre-election commitments give way to the pursuit of power. In this system, social control has a special role. The author shows that the only effective sanction that a sovereign has is a refusal to re-select specific persons for power. (p. 9–24).

ILLEGAL IMMIGRATION AS A THREAT TO THE POLISH STATE BORDER

Stanisław Krysiński, Sylwia Żynda

One of the most important problems of border security is illegal immigration of people. Guaranteeing border protection is a priority task for every country and the European Union. The authors discuss the concept of migration and its causes. They also indicate the scale of illegal immigration in Europe and Poland, the structure of migrants and the threats to social security associated with the uncontrolled influx of foreigners. (p. 25–39).

EFFECT OF DIGITAL REVOLUTION ON SOCIAL SECURITY IN THE 21ST CENTURY

Krzysztof Gawkowski

The digital revolution in society becomes a fact before our eyes. For many decades, modern technologies have been a catalyst for change and create a different, digital world. International institutions estimate that Internet access has more than 4 billion people, 7.7 billion mobile phone subscriptions work actively, and by 2020 the number of devices connected to the network will exceed 50 billion. The denser the network of connections between people

and devices, the easier it is to hack and steal data. Technological development is surprising at every turn. In order to ensure social security, it is necessary today to sell off events that may result in uncontrolled technological development. Surveillance, illegal gathering of information or taking control over privacy are just a few of the threats that humans may encounter. The answer should be the introduction and application of such a cyber security model that will protect a person from the consequences that we can not even imagine today. (p. 40–48).

In the Small and Medium-sized Enterprises Sector

INCREASING THREATS

Jan Klimek

Already every third company in Poland is in the sphere of threats to its security. The situation of small and medium-sized enterprises is particularly difficult, because their financial resources are insufficient, there are administrative and legal restrictions, unfavorable infrastructural and technological conditions, and often they lack adequate knowledge and skills, so-called human factor. Cyberthreats require increased attention due to the high probability of their occurrence and due to the rapidly growing scope of security breaches in this respect. It is about attacks using malicious software that infect computers or mobile devices. Another item on the list of threats is identity theft, i.e. the deliberate use of another person's personal data, registered address, social security number, etc. for financial gain at the expense of the person whose identity has been taken over. A related threat is phishing this identity as well as modifying and destroying the data of an attacked cyber-space participant. (p. 49–63).

Theory and Practise in Economic Development

MANAGEMENT OF CUSTOMER RELATIONS

Monika Wojdyła

Nowadays, to create a competitive advantage, it is not enough to have the right relationships with customers of a product or service. To stand out on the market, an organization should shape relationships with a wide range of stakeholders, including the local community. The author discusses the concept of relationships, presents their types and stages of development. (p. 64–72).

Legal tools of management

ORGANIZATIONAL AND LEGAL CONDITIONS FOR THE OPERATION OF THE BORDER GUARD

Stefan Korycki

The author analyzes the statutory norms regarding the structure and rules of functioning of the Border Guard. It presents the statutory tasks of the Border Guard, its organizational structure and the scope of formation rights. He devotes a lot of attention to the issue of service in the Border Guard and the duties and rights of its officers. The last part of the article concerns the issues of the tasks carried out by the Border Guard outside of Poland. (p. 73–96).

Student Forum

RAW MATERIAL MANAGEMENT – THE MAIN CAUSE OF ENVIRONMENTAL DEGRADATION

Dariusz Telep, Patryk Zubczyński

Degradation of the natural environment means deterioration of its state due to human activities. The greatest threat to the environment is its global contamination with combustion products of conventional fuels. The introduction of harmful substances into the air, water and soil is a direct threat to human health and life. The study presents selected problems related to the management of raw materials and its impact on environmental degradation. (s. 97–108).

ACTIONS OF SELECTED SERVICES FOR POWIAT SECURITY

Bartosz Rytel

One of the main tasks of local government is to ensure the security of citizens. The form and manner of ensuring security are determined by the system and regulated by the powiat self-government act. The author describes the organizational structure of powiat units, tasks assigned to powiats and actions taken by the police and fire brigade to maintain the safety of residents. (p. 109–121).

Szanowne Czytelniczki, Szanowni Czytelnicy!

Wszystkie artykuły zamieszczane w kwartalniku „Przedsiębiorstwo Przyszłości” są recenzowane przez recenzentów naukowych, których listę ustala Komitet Redakcyjny. Listę stałych recenzentów publikujemy na stronie internetowej czasopisma: <http://www.uth.edu.pl/o-uczelni/dzialalnosc-naukowa/wydawnictwo/przedsiębiorstwo-przyszlosci>.

W przypadku gdy tekst wymaga opinii specjalisty spoza grona stałych recenzentów ze względu na podejmowany temat lub z innych uzasadnionych powodów, Komitet Redakcyjny upoważnia redaktora naczelnego do powołania recenzenta zewnętrznego o wyróżniającym się dorobku naukowym lub wyróżniających się dokonaniach zawodowych w danej dziedzinie.

Opinia recenzenta jest wiążąca. Jeżeli Autor tekstu nie zgadza się z niezakwalifikowaniem tekstu do druku, przysługuje mu odwołanie do redaktora naczelnego bądź wskazanego przez niego zastępcy. Decyzja redaktora naczelnego albo upoważnionego zastępcy jest ostateczna i tekst artykułu nie podlega dalszej weryfikacji.

Informacje zamieszczane na stronach informacyjnych (kronika wydarzeń, komunikaty, pro memoria i podobne) nie wymagają recenzji. O ich umieszczeniu na stronach kwartalnika decyduje redaktor naczelny, upoważniony przez niego zastępca albo sekretarz redakcji.

Objętość proponowanych do druku tekstów nie powinna przekraczać 15 stron znormalizowanego maszynopisu. Przesyłane artykuły powinny zawierać bibliografię nieprzekraczającą 10 pozycji, streszczenie w języku polskim i angielskim, informację o Autorze oraz dane kontaktowe. Autor wyraża zgodę na publikację zarówno w formie drukowanej, jak i elektronicznej w internetowym wydaniu kwartalnika prezentowanym na podanej wyżej stronie. Wydawca nie przewiduje wypłaty honorariów za publikowane teksty.

Do druku kwalifikowane są wyłącznie teksty oryginalne w języku polskim, angielskim, rosyjskim, francuskim lub niemieckim. Dopuszczalne są przedruki artykułów, dokumentów itp., które redakcja poleca szczególnej uwadze Czytelników, z wyraźnym podaniem źródła, z którego materiały te pochodzą. Redakcja zastrzega możliwość zaproponowania Autorowi zmian tytułów, podtytułów i śródtytułów oraz poprawek stylistycznych. Artykuły przyjmowane są wyłącznie w formie elektronicznej (adres: wydawnictwo@uth.edu.pl).

Zapraszamy pracowników naukowych, doktorantów, studentów podejmujących próby samodzielnych poszukiwań naukowych, doświadczonych specjalistów – praktyków z zakresu nauk o bezpieczeństwie, zarządzania, ekonomii, nauk technicznych, socjologii, psychologii, prawa, filozofii i etyki, do publikowania na łamach kwartalnika.

Komitet Redakcyjny

Dear Readers!

All articles published in the quarterly „Enterprise of the Future” are reviewed by scientific reviewers appointed by the Editorial Council. The list of regular reviewers is published on the website: <http://www.uth.edu.pl/o-uczelnii/dzialalnosc-naukowa/wydawnictwo/przedsiębiorstwo-przyszlosci>.

If a text, due to the subject or for any other justified reason, requires opinion from specialist not listed on our website the Editorial Council entitles the Editor to appoint an external reviewer with considerable scientific or professional experience in a given field.

The reviewer’s opinion is binding. If the author does not agree with the decision not to print the text they may appeal to the Editor or the appointed deputy. The Editor’s or the appointed deputy’s decision is final and the text is not subject to further verification.

Texts printed on the information pages (chronicle of events, announcements, pro memoria, etc.) do not require reviewing. The decision to print them is upon the Editor, the appointed deputy or the secretary.

The length of texts should not exceed 15 standard pages. The submitted articles ought to include bibliography of no more than 10 items, summary in Polish and English, information on the Author and contact data. Author expresses consent to publish both in printing and in the on-line edition of the quarterly published on our website (website address above). Authors are not entitled to any fee for the published texts.

The published texts must be originally written in Polish, English, Russian, French or German. We allow reprints of articles, documents, etc., with clearly specified source, specially recommended by the editorial staff to our readers. The editorial staff reserves the right to suggest alteration to the title, head titles and internal titles, as well as stylistic corrections. Articles may be submitted by e-mail only (address: wydawnictwo@uth.edu.pl).

We encourage academics, students pursuing individual scientific research, experienced specialists from the field of management and related fields such as economics, safety, technical sciences, sociology, psychology, law, philosophy and ethics to publish their articles in our quarterly.

Editorial Council