

BEZPIECZEŃSTWO WEWNĘTRZNE I ZEWNĘTRZNE POLSKI

w perspektywie konfliktów w państwach sąsiednich

pewne
wydawnictwo

**Bezpieczeństwo
wewnętrzne i zewnętrzne Polski
w perspektywie konfliktów
w państwach sąsiednich**

Bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne Polski w perspektywie konfliktów w państwach sąsiednich

Redakcja

Waldemar Cisowski, Dariusz Palacz

Recenzenci

prof. zw. dr hab. Jacek Dwarzecki
dr Krzysztof Wątarek

Zdjęcia na okładce

De Visu/ shutterstock.com
DarSzach/ shutterstock.com

Korekta

Piotr Bąkowski

DTP publikacji

Wojciech Ciągła Studio DTP / www.dtp-studio.pl

ISBN 978-83-63518-87-5

Wydawca

pewne
wydawnictwo

ul. Paderewskiego 47/6, 25-502 Kielce
www.pewne.eu

© Copyright by Akademia Nauk Stosowanych im. prof. Edwarda Lipińskiego
Kopiowanie w całości lub we fragmentach zabronione
Kielce 2023

Druk

Pewne Wydawnictwo

Bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne Polski w perspektywie konfliktów w państwach sąsiednich

pod redakcją
Waldemara Cisowskiego
i Dariusza Palacza

Kielce 2023

Spis treści

Wstęp	7
--------------------	---

Waldemar Cisowski

Wpływ procesów migracyjnych spowodowanych konfliktami w państwach sąsiednich na bezpieczeństwo wewnętrzne RP	13
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Piotr Hac

Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego w warunkach konfliktu zbrojnego – próba analizy doświadczeń ukraińskich	33
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Anna Niedbała

Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej w obliczu przyjęcia osób napływających z terytorium Ukrainy	57
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Łukasz Bukala, Jerzy Bukala

Wykonywanie zadań administracji publicznej w reżimach stopni alarmowych zapewniające ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie kraju	69
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Robert Matysik

Kryzys uchodźczy w Polsce w świetle informacji medialnych i statystyki policyjnej	83
------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Dariusz Palacz, Jarosław Kosik	
Rola i zadania Policji w przypadku masowych prób nielegalnego przekroczenia granicy państwa	107
Mariusz Michalski, Paweł Łabuz	
Prawne uregulowania stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Policji a ochrona praw i wolności obywatelskich	125
Irena Malinowska	
Spółeczna świadomość zagrożeń związanych z handlem ludźmi	143
Ryszard Pizior	
Bezpieczeństwo żywnościowe w dobie problemów geopolitycznych	161
Ludmiła Dybczuk	
Zarządzanie technologiami cyfrowymi i gospodarką cyfrową w czasie wojny	179
Vitenko Z.R.	
Zwiększenie skuteczności polityki państwa przez pryzmat rozwoju strategii bezpieczeństwa narodowego	187

Komunikat

Horiachkina Nataliia, Horelova Nataliia	
Główne zagrożenia i sposoby zapewnienia bezpieczeństwa narodowego Polski	199

Wstęp

Na bezpieczeństwo narodowe wpływ ma wiele czynników, szans i zagrożeń o charakterze militarnym i niemilitarnym, których lokalizacja może znajdować się na zewnątrz i wewnątrz państwa. Zewnętrzne zagrożenia niemilitarne najczęściej mają pośredni wpływ na poziom bezpieczeństwa wewnętrznego danego kraju. Do ich neutralizacji wykorzystuje się cały potencjał obrony i ochrony, który umożliwia właściwą reakcję, przeciwdziałanie negatywnym skutkom. Konflikty w państwach sąsiednich (w szczególności militarne) wywołują jednak poważne bezpośrednie zagrożenia o dużym nasileniu. Mogą one stanowić bezpośrednie zagrożenie militarne, gdy konflikt dotyczy państwa należącego do naszego paktu militarnego, politycznego, gospodarczego lub z którym utrzymuje się bardzo bliskie relacje. Opowiedzenie się po którejś ze stron konfliktu może spowodować reakcję przeciwnika również wobec naszego kraju. Może to prowadzić do dalszej eskalacji konfliktu, w tym włączenia w działania militarne. Potencjalne zagrożenia mogą wynikać z przypadkowych lub prowokacyjnych aktów zbrojnych, np. ostrzelania naszego terytorium, w tym statków powietrznych lub wodnych. Zagrożenia te gwałtownie rosną, gdy w konflikcie zbrojnym uczestniczą kraje posiadające arsenał jądrowy lub obiekty, które w przypadku uszkodzenia mogą spowodować zagrożenia chemiczne czy radioaktywne (np. elektrownie atomowe), łatwo rozprzestrzeniające się na sąsiednie terytoria przy pomocy sił przyrody. Skutki niemilitarne konfliktów w państwach sąsiednich oddziałują na takie sfery funkcjonowania państwa jak: polityczna, gospodarcza, społeczna czy ekonomiczna. Obecny system wzajemnych powiązań gospodarczych, obrót towarami i usługami powoduje, że w przypadku przerwania łańcucha dostaw (np. towarów energetycznych) pojawiają się bardzo szybko problemy z zapewnieniem półproduktów dla rodzimej gospodarki, paliwa dla transportu, gazu dla przemysłu i gospodarstw domowych, węgla dla przemysłu i ciepłownictwa. Poważne problemy mogą powodować również procesy migracyjne, które są wynikiem praktycznie każdego konfliktu zbrojnego. Przepływy

ludzi może wynikać również z opresyjności rządów w sąsiednich krajach, skąd będą emigrowali dysydenci oraz osoby chcące poprawić swoje warunki bytowe czy ekonomiczne.

Obecny charakter działań wojennych w Ukrainie oraz konflikt polityczno-społeczny na Białorusi wpisują się w przedmiot niniejszych rozważań. Jest to sytuacja nowa dla Polski, gdyż poprzednie konflikty zbrojne w Europie (np. wojna na Bałkanach) miały miejsce z dala od naszych granic. Niezbędna jest więc właściwa diagnoza zagrożeń, opis stanu bieżącego oraz prognoza dalszego rozwoju sytuacji. Wydaje się więc zasadne prowadzenie analiz i badań naukowych, które mogą dostarczyć wiedzy w powyższym zakresie. Prezentacja wyników tych badań i analiz miała miejsce 29 czerwca 2022 r. podczas międzynarodowej konferencji naukowej pt. *Bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne Polski w perspektywie konfliktów w państwach sąsiednich*. Konferencja została zorganizowana przez Akademię Nauk Stosowanych im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach oraz Ośrodek Debaty Międzynarodowej w Kielcach we współpracy z Winnickim Instytutem Kooperatywnym w Winnicy i Wyższą Szkołą Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu. Efektem podjętej pracy badawczej jest jedenaście artykułów oraz jedno opracowanie w postaci komunikatu. Dwa artykuły oraz komunikat z badań zostały opracowane przez autorów ukraińskich, natomiast pozostały materiał jest autorstwa polskich badaczy. Zaprezentowany materiał porusza w głównej mierze problemy, które z perspektywy autorów stanowią istotne zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski w dobie konfliktów w Ukrainie i Białorusi.

Opracowanie otwiera artykuł pt. *Wpływ procesów migracyjnych spowodowanych konfliktami w państwach sąsiednich na bezpieczeństwo wewnętrzne RP* autorstwa Waldemara Cisowskiego. Autor dokonał analizy zjawiska migracji Ukraińców i Białorusinów do Polski, głównie z perspektywy jego wpływu na bezpieczeństwo i porządek publiczny. Przeprowadzone analizy pozwoliły autorowi na konstatację, że uciekinierzy i migranci, którzy przybyli w ostatnim okresie z Ukrainy i Białorusi do Polski, nie stanowią zagrożenia dla bezpieczeństwa naszego kraju. Na podstawie analiz danych statystycznych obrazujących nasilenie i dynamikę przestępczości można wywnioskować, że nieznacznie większa dynamika przestępczości (głównie kryminalnej), za którą są odpowiedzialni obcokrajowcy, koresponduje z niewspółmiernie większym wzrostem liczby migrantów przybyłych do Polski.

Piotr Hac w tekście *Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego w warunkach konfliktu zbrojnego – próba analizy doświadczeń ukraińskich* podjął się oceny ukraińskich działań koncentrujących się na zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego po agresji Rosji na Ukrainę w lutym 2022 roku. Przedstawiono

strukturę systemu bezpieczeństwa publicznego w Ukrainie oraz rolę poszczególnych służb w zapewnieniu konkretnych wymiarów bezpieczeństwa. Szczególnie trudne stało się realizowanie obowiązków służbowych w strefie bezpośrednich działań wojennych, w warunkach oblężenia, jak i na obszarze wyzwolonym spod okupacji. W sposób szczególny skupiono się na czynnościach podejmowanych przez ukraińskich policjantów, którzy – oprócz zwalczania przestępczości – brali udział w walce z rosyjskim agresorem, przeprowadzali ewakuację osób z terenów zagrożonych, ochraniali kluczowe budynki i osoby przed dywersantami, dokumentowali zbrodnie okupantów czy rozbrajali niewybuchy.

Anna Niedbała w tekście *Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej w obliczu przyjęcia osób napływających z terytorium Ukrainy* dokonała analizy przepisów prawnych regulujących przybycie na terytorium RP cudzoziemców masowo opuszczających kraj pochodzenia. Autorka scharakteryzowała procedury zawarte w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego na wypadek masowego napływu cudzoziemców oraz działania realizowane przez Międzyresortowe Zespoły do spraw opracowania programu przyjęcia osób napływających z terytorium Ukrainy. Dużą rolę przypisano wyzwaniom związanym z migracją; winny być niwelowane przy pomocy rozwiązań opartych na podstawie prawa międzynarodowego i polskiego.

W artykule Jerzego Bukały i Łukasza Bukały pt. *Wykonywanie zadań administracji publicznej w reżimach stopni alarmowych zapewniające ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie kraju* skupiono się na działaniach administracji publicznej ukierunkowanych na zapewnienie na terenie kraju ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. W szczególności przeanalizowano zadania administracji publicznej w reżimach stopni alarmowych. Na tej podstawie autorzy przedstawili tezę, z której wynika, że system ten zapewnia odpowiednie wykonywanie zadań administracji publicznej w reżimach stopni alarmowych, co gwarantuje właściwy poziom bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie kraju.

Tekst autorstwa Roberta Matysika *Kryzys uchodźczy w Polsce w świetle informacji medialnych i statystyki policyjnej* koncentruje się na czynnikach, które mogły wpływać na dynamikę przestępczości z udziałem obywateli Ukrainy. Zwraca także uwagę na kwestię wpływu sytuacji kryzysowej na społeczność polską. Przytoczone analizy statystyczne dowodzą, że wzrost dynamiki przestępstw dotyczy zarówno Ukraińców pokrzywdzonych, jak i będących sprawcami czynów karalnych. Natomiast na stosunek Polaków do migrantów duży wpływ może mieć dezinformacja, prowadzona szczególnie w cyberprzestrzeni.

W artykule Dariusza Palacza i Jarosława Kosika pt. *Rola i zadania Policji w przypadku masowych prób nielegalnego przekroczenia granicy państwa*

przedstawiono działania Policji ukierunkowane na zapobieganie i zwalczanie nielegalnej migracji na granicy polsko-białoruskiej. Autorzy w szczególności podnoszą specyfikę tej służby, która – dysponując doświadczeniem w zabezpieczaniu imprez masowych oraz protestów społecznych – posiada właściwe kompetencje, uprawnienia i wyposażenie, by reagować na próby siłowego, zbiorowego i nielegalnego przekroczenia granicy. Warunkiem skuteczności tych działań jest współpraca rodzimych służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, m.in. Straży Granicznej, Policji i Wojska Polskiego.

Mariusz Michalski i Paweł Łabuz w tekście pt. *Prawne uregulowania stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Policji a ochrona praw i wolności obywatelskich* dokonali analizy norm prawnych regulujących prawa i obowiązki policjantów w związku z użyciem środków przymusu bezpośredniego. Realizacja tych działań jest szczególnie ważna z perspektywy poszanowania konstytucyjnych gwarancji obywatelskich, organy państwowe są bowiem zobowiązane do działania w granicach prawa.

W kolejnym tekście pt. *Spółeczna świadomość zagrożeń związanych z handlem ludźmi* Irena Malinowska przedstawiła problematykę handlu ludźmi jako zjawiska stanowiącego jeden z najpoważniejszych problemów współczesnego świata. Zapobieganie i zwalczanie tej przestępczej działalności umożliwi ochronę pokrzywdzonych i zapewni przestrzeganie podstawowych praw człowieka.

Problemy z dostępnością żywności na świecie wynikające z eskalacji konfliktów zbrojnych zaprezentował Ryszard Pizior w artykule pt. *Bezpieczeństwo żywnościowe w dobie problemów geopolitycznych*. Wojna w Ukrainie skomplikowała eksport płodów rolnych z tego kraju, co przełożyło się na wzrost cen żywności na świecie i trudności z jej dostarczeniem, w szczególności do krajów najsłabszych ekonomicznie.

Ludmiła Dybczuk w artykule pt. *Zarządzanie technologiami cyfrowymi i gospodarką cyfrową w czasie wojny* skoncentrowała się na współczesnych tendencjach w kształtowaniu i realizacji polityki państwowej Ukrainy w zakresie cyfryzacji. Technologia cyfrowa i innowacyjne technologie mają szczególne znaczenie zarówno dla gospodarki Ukrainy niszczonej w trakcie działań wojennych, jak również dla sił zbrojnych walczących z rosyjskim agresorem.

Zakhar Romanovich Vitenko przygotował tekst pt. *Zwiększenie skuteczności polityki państwa przez pryzmat rozwoju strategii bezpieczeństwa narodowego*. Autor omówił problem bezpieczeństwa narodowego Ukrainy w perspektywie integracji ze strukturami euroatlantyckimi i społecznością światową. Skuteczność polityki państwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego ma ścisły związek z bezpieczeństwem militarnym, informacyjnym i energetycznym. Główne zagrożenia w tym zakresie dla Ukrainy stanowi agresja zbrojna Federacji Rosyjskiej, która

pozbawiła ten kraj możliwości zarządzania okupowanymi przez Rosjan terytoriami Krymu i obwodów wschodnich.

Komunikat autorstwa Natalii Horiachkiny i Natalii Horelovej zawiera tezę, zgodnie z którą bezpieczeństwo Polski jest ściśle związane z przebiegiem konfliktu zbrojnego na Ukrainie. Wynika to m.in. z przekonania, że agresywna polityka militarna Federacji Rosyjskiej – w przypadku wygrania wojny z Ukrainą – będzie kierowała swoje cele na militarny atak na Polskę.

Redaktorzy składają podziękowania wszystkim autorom artykułów i komunikatów, które pogłębiają stan wiedzy na temat zagrożeń dla bezpieczeństwa wynikających z konfliktów w państwach sąsiednich. Podziękowania kierowane są również do recenzentów publikacji za cenne uwagi i wskazówki, które wzbogaciły merytorycznie jej treść.

Konflikt zbrojny na terenie Ukrainy trwa nadal, problemy społeczno-polityczne na Białorusi eskalują, co powoduje, że sytuacja jest niestabilna i może się rozwijać w różnych kierunkach. Niniejsza publikacja może stanowić więc asumpt do dalszych badań nad tą problematyką.

Redaktorzy

Wpływ procesów migracyjnych spowodowanych konfliktami w państwach sąsiednich na bezpieczeństwo wewnętrzne RP

Streszczenie

Opracowanie stanowi analizę skutków i zagrożeń dla bezpieczeństwa Polski wynikających z migracji do Polski obywateli Ukrainy i Białorusi. Migracja ta została spowodowana konfliktami na terenie tych państw: wojną w Ukrainie i szykanami reżimu białoruskiego wobec pro-demokratycznej opozycji. Szczególnie wojna w Ukrainie spowodowała przybycie na terytorium Polski ogromnej liczby migrantów, największej od czasów zakończenia drugiej wojny światowej. W wyniku działań wojennych podjętych przez Rosję na terenie Ukrainy nastąpił exodus ludności cywilnej, która opuszczała tereny objęte działaniami zbrojnymi i wymagała wszechstronnej pomocy. Spontaniczne działania polskiego społeczeństwa oraz struktur państwowych zapewniły niezbędną pomoc socjalną, medyczną i organizacyjną. Uchodźcy z Ukrainy to głównie kobiety i dzieci, a ich przybycie do Polski zyskało aprobatę społeczną i polityczną. Po upływie roku od przybycia pierwszych uchodźców ukraińskich do Polski należy stwierdzić, że sytuacja ta nie spowodowała zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego Polski. Charakter konfliktów społecznych na Białorusi również spowodował wzrost liczby migrantów na teren Polski. Dużej części z nich przysługuje status uchodźcy z uwagi na prześladowanie we własnym kraju ze strony służb specjalnych i milicji. Również migranci białoruscy nie generowali zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego w Polsce.

Słowa kluczowe: konflikt, wojna, migracja, zagrożenia

Abstract

This study is an analysis of the impacts and threats for Poland's security resulting from migration of citizens from Ukraine and Belarus to Poland. This migration was caused by conflicts within these countries borders: the war in Ukraine and the Belarus regime's harassment towards pro-democratic opposition. In particular, the war in Ukraine caused the arrival in Poland of a huge number of migrants, the largest since the end of World War II. As a result of hostilities undertaken by Russia within the Ukraine borders an exodus of civilians occurred. People were leaving the areas covered

1 Dr Waldemar Cisowski, Akademia Nauk Stosowanych im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach.

by military action. The largest group of Ukrainian refugees were women and children who needed comprehensive assistance. Spontaneous actions of Polish society and state structures provided the necessary social, medical and organizational help. Refugees from Ukraine are mainly women and children and their arrival in Poland gained social and political approval. After one year since the first Ukrainian refugees have come to Poland it should be noted that this situation did not pose any threats to the internal security of Poland. The nature of social conflicts in Belarus has also caused an increase in the number of migrants coming to Poland. Most of them are entitled to refugee status due to persecution from their domestic special and militia services inside their own country. Migrants from Belarus also did not generate threats to the security and public order in Poland.

Key words: conflict, war, migration, threats

Wprowadzenie

Migracja, rozumiana jako przemieszczanie się ludności z jednego kraju do drugiego², jest procesem stałym, permanentnym, występującym od zarania dziejów. Podróżowanie i przemieszczanie się leży w naturze człowieka, który poszukuje dla siebie lepszych perspektyw życiowych. Procesy państwowotwórcze i wprowadzenie regulacji w osiedlaniu się np. pewnych nacji czy klas ludzi utrudniały migrację, natomiast wojny, handel i niewolnictwo miały wpływ na przemieszczanie się ogromnych mas ludzi, w tym pomiędzy kontynentami.

Przyczyn intensyfikacji procesów migracyjnych przełomu XX i XXI wieku upatruje się m.in. w działaniach wojennych w takich państwach jak Irak, Syria, Ukraina, terroryzmie religijnym, autorytarnych rządach krzywdzących swoich obywateli (np. Białoruś, Korea Północna), ruchach narodowych i państwowotwórczych (np. Kurdowie), procesach społecznych i ubóstwie (np. w krajach Afryki). Zagrożenia wynikające z migracji, w szczególności zagrożenie terrorystyczne, są postrzegane w ścisłym związku z odmienną narodowością, kulturą czy religią (większość terrorystów, którzy dokonali zamachów w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii czy Francji było imigrantami)³. Nie zmienia to faktu, że grupy terrorystyczne często werbują swoich członków również spośród rodzimych obywateli państw europejskich, zaangażowanych religijnie w islam lub potomków imigrantów, mieszkających w tych krajach od wielu lat. W polskich mediach szerokim echem odbiły się zamachy czy przestępstwa dokonane na naszych obywatelach za granicą, które zostały dokonane właśnie przez imigrantów, co w zdecydowany sposób wpłynęło na kierunek dyskursu społecznego w Polsce. Sytuacje

2 A. Florczak, *Migracje międzynarodowe* [w:] *Encyklopedia politologii*, t. V: *Stosunki międzynarodowe*, red. T. Łoś-Nowak, Kraków 2010, s. 215.

3 R. Leiken, *Bearers of Global Jihad? Immigration and National Security after 9/11*, Washington 2004, s. 6.

te wywołały niechęć i lęk przed imigracją do Polski osób innej religii i kultury, w szczególności z krajów arabskich⁴.

Przyczyny ekonomiczne stanowią główną motywację emigracji z państw Afryki i Azji. Wynika to m.in. z ekstremalnego ubóstwa i pogłębiania się różnic w zamożności mieszkańców najbiedniejszych i najbogatszych krajów. Dysproporcja dochodów w takich krajach wynosząca w 1820 r. jeden do trzech, w okresie ostatnich dwustu lat zdecydowanie pogłębiła się i obecnie dochody najbiedniejszych krajów są siedemdziesiąt dwa razy mniejsze niż krajów bogatych⁵. Chociaż zrozumiałe jest emigrowanie z kraju, w którym trwa wojna (np. Syria), często zwraca się uwagę na to, że główny trzon migrantów stanowiły nie kobiety i dzieci, ale młodzi mężczyźni, którzy zdaniem wielu komentatorów winni bronić ojczyzny, a nie uciekać z niej, pozostawiając w niej słabszych członków społeczeństwa. Stąd opinie, że większość emigrantów decyduje się na ucieczkę ze swojego kraju, by poprawić swoją sytuację materialną i socjalną. Zupełnie inny wymiar posiada masowa ucieczka (m.in. do Polski) Ukraińców, których życie jest bezsprzecznie zagrożone w wyniku działań wojennych wszczętych na terenie tego kraju przez okupanta rosyjskiego. W trakcie tej wojny bardzo często to cywile stawali się głównymi ofiarami bombardowań i agresji ze strony wojsk rosyjskich. Na ocenę emocjonalną, moralną i ogólny obraz tego exodusu wpływ ma też kategoria osób uciekających z ogarniętej wojną Ukrainy – są to głównie kobiety i dzieci. Przyczyny polityczne i częściowo ekonomiczne są głównymi przesłankami decyzji o wyjeździe do Polski Białorusinów. Coraz więcej osób przybywa również do naszego kraju z Indii i Pakistanu, znajdując zatrudnienie w przemyśle i usługach.

Wybrane aspekty europejskich procesów migracyjnych

Celem polityki migracyjnej współczesnych państw europejskich jest pozwolenie na wjazd osobom, które nie stwarzają zagrożeń dla bezpieczeństwa, umożliwienie im asymilacji i wdrożenie do realizacji celów społecznych, pracy, wsparcia rodzimej gospodarki oraz rozwoju własnej rodziny. Jednocześnie podejmowane są działania mające na celu uszczelnienie granic zewnętrznych Unii Europejskiej, wdrożenie rozwiązań technicznych (np. budowa

4 Np. bestialski, zbiorowy gwałt dokonany w Rimini we Włoszech 25.08.2017 r. na Polce, którego dokonali imigranci z Maroka, Nigerii i Konga (<https://www.newsweek.pl/polska/spoleczenstwo/gwalt-w-rimini-polka-zgwalcona-w-rimini-wyrok-dla-sprawcow/7wxjgmx>, dostęp 20.06.2022 r.) lub zabójstwo polskiego kierowcy 19.12.2016 r. przez tunezyjskiego terrorystę z tzw. Państwa Islamskiego (<https://tvn24.pl/polska/atak-na-jarmarku-w-berlinie-umorzone-sledztwo-ws-smierci-polskiego-kierowcy-ra893739-2584279>, dostęp 20.06.2022 r.).

5 R. Raczynski, *Wpływ migracji międzynarodowych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka”, 2015, nr 2, s. 20.

barier granicznych), elektronicznych, zwiększenie obsady służb ochrony granicy, w celu uniemożliwienia wjazdu osobom, które stanowią potencjalne zagrożenie dla dotychczasowego bezpieczeństwa: radykałom społecznym i religijnym, terrorystom, przestępcom. Polityka kontroli migracji nie opiera się tylko na działaniach podejmowanych na granicy, ale zawiera też działania informacyjne, prawne, lobbingsowe i prewencyjne, podejmowane na terenach krajów, z których wywodzą się nielegalni imigranci. Przykładem takich działań w ostatnim okresie były bilateralne uzgodnienia prowadzone w Turcji, by ograniczyć możliwość transportu nielegalnych migrantów korzystających z połączeń lotniczych na Białoruś, skąd następnie próbowali oni nielegalnie przekroczyć granicę białorusko-polską.

Procesy migracyjne mają wpływ na różne aspekty bezpieczeństwa: bezpieczeństwo zewnętrzne, wewnętrzne, społeczne, ekonomiczne, sanitarno-epidemiologiczne itp. Ich wpływ na poszczególne wymiary bezpieczeństwa nie jest jednokierunkowy – w jednym aspekcie migracja może wpływać negatywnie, w innym pozytywnie (np. negatywny wymiar może mieć przestępczość, pozytywny – pomoc na polskim rynku pracy). Te skomplikowane relacje można zaobserwować na przykładzie emigracji Turków do Niemiec w latach 60. ubiegłego stulecia. Niemcy, przeżywające boom gospodarczy, potrzebowały dużej liczby pracowników, którzy zaczęli przyjeżdżać z Turcji. Efektem tych procesów była masowa imigracja cudzoziemców, którzy trudno się asymilowali, wyznawali inną religię, mieli inną filozofię życia i pracy.

Masowa migracja do Europy w latach 2015–2020 spowodowała liczne problemy w krajach docelowych – od problemów humanitarnych, kłopotów z zapewnieniem migrantom wyżywienia i lokum po przestępczość i ataki terrorystyczne. Główny trzon migrantów stanowili młodzi mężczyźni (75%), kobiety i dzieci stanowiły 25% przybyłych cudzoziemców⁶. Wśród nich były osoby z przeszłością przestępczą oraz powiązane z organizacjami terrorystycznymi. Praktycznie niemożliwa była skuteczne weryfikacja tożsamości tych cudzoziemców; wielu z nich przybywało do wybrzeży państw należących do Unii Europejskiej nielegalnie, bez dokumentów lub posiadało dokumenty sfałszowane. Inna kultura migrantów, swoiste postrzeganie praworządności, doświadczenia wojny, poziom rozwoju społecznego i specyficzny stosunek do kobiet spowodowały, że imigranci dopuszczali się licznych przestępstw. Szczególnie negatywnie odbiły się wśród opinii publicznej przypadki napaści seksualnej i zgwałceń, których liczba gwałtownie rosła. Reakcja społeczna polegała m.in. na zachowaniach ksenofobicznych, lęku przed obcokrajowcami oraz otwartej agresji, która

6 <https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean>, dostęp 20.06.2022 r.

spowodowała, że w 2020 r. doszło do 1606 ataków przemocy wobec uchodźców⁷. Podobne postawy antyimigranckie i poglądy skrajnie prawicowe były podstawą ataków terrorystycznych, np. dokonanego w 2011 r. przez Andersa Breivika, który odpowiada za śmierć 77 osób⁸ oraz innych naśladujących go terrorystów, np. Brentona Tarranta; w 2019 r. w Nowej Zelandii dokonał on zamachów na meczety, w ich trakcie zamordował 51 osób, a 49 zranił⁹. Migracja legalna czy nielegalna skutkuje napływem na dane terytorium ludzi z innej kultury, hołdujących innym zwyczajom i obyczajom, wyznających często religie będące w opozycji do norm kraju docelowego. Legalność pobytu nie jest jednak kwestią przesądającą o wpływie migracji na bezpieczeństwo. Co prawda sama nielegalna migracja stanowi w wielu ustawodawstwach czyn przestępczy, ale fakt ten nie przesądza o przestępczej przyszłości nielegalnego migranta. Możliwe są przecież sytuacje, gdy osoba, która legalnie przybyła i zamieszkała w danym kraju, w późniejszym czasie prowadzi działalność przestępczą niweczącą poczucie bezpieczeństwa danej społeczności. I odwrotnie: nielegalni migranci mogą wtopić się w kulturę, zasady i oczekiwania społeczne, wnosząc w nią wartościowe treści, takie jak: uczciwa praca, dobre stosunki społeczne, zaangażowanie w rozwiązywanie problemów społecznych, przekazywanie cennych elementów kulturowych. Przykładem takich relacji są np. emigracje Polaków w latach 70. i 80. na tzw. Zachód, gdzie często nasi rodacy przewyższali rdzennych mieszkańców poziomem wykształcenia, kompetencjami czy umiejętnościami. Tak więc o skutkach migracji dla poziomu bezpieczeństwa nie decyduje głównie prawny wymiar, tzn. legalność przekroczenia granicy, ale znaczny wpływ na tę wartość mają cechy migrantów. Skutki te nie wynikają również z posiadania przez te osoby statusu uchodźcy czy migranta. Status uchodźcy przysługuje tym, którzy opuszczają swój kraj z obawy przed prześladowaniami, z powodu konfliktów zbrojnych, wojennych, przemocy czy zagrożenia dla ich życia i zdrowia wynikającego np. z powodu prowadzonej działalności religijnej. Osoby takie mogą korzystać ze specjalnej ochrony międzynarodowej, wsparcia i prawa do azylu na terytorium innego państwa¹⁰. Migranci są postrzegani jako osoby, które dobrowolnie, bez przymusu wynikającego z zagrożenia życia, decydują się na opuszczenie kraju np. w celu poprawy swojej sytuacji ekonomicznej, perspektyw

7 <https://www.onet.pl/informacje/onetwiadomosci/niemcy-plaga-atakow-na-uchodzcow-rasizm-nie-zna-lockdownu/76p4yv,79cf278>

8 <https://www.rp.pl/przestepczosc/art35632251-morderca-z-wyspy-utoya-anders-breivik-zostanie-w-wiezieniu>

9 <https://sejmlog.pl/manifest-zamachowca-z-christchurch-tlumaczenie/>

10 Zob. Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., do której Rzeczypospolita Polska przystąpiła 2 września 1991r., Dz.U.1991, nr 119, poz. 515, Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2012, poz. 680.

życiowych, w poszukiwaniu pracy. Są oni chronieni na podstawie prawa międzynarodowego wynikającego z respektowania praw człowieka oraz standardowego prawa obowiązującego na terytorium kraju, do którego przybyli¹¹.

Migranci zarobkowi są elementem strategii rynku pracy wielu państw europejskich, cierpiących na niedosyt zarówno wysoko wykwalifikowanych specjalistów, jak również pracowników wykonujących nieskomplikowane prace w przemyśle czy rolnictwie. Strategię taką posiada również Polska: została ona oparta na ogólnych założeniach polityki migracyjnej¹². Zakłada ona dostosowanie imigracji do priorytetów polskiego rynku pracy oraz pozytywny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy państwa. Powinna również stanowić odpowiedź na dużą migrację ekonomiczną Polaków do innych krajów, przez co zubożony jest rodzimy rynek pracowników (w szczególności w pożądanym sektorach i zawodach oraz tych mniej atrakcyjnych dla naszych obywateli). Migracja postrzegana jest więc jako jedna z dróg zapewnienia pracowników dla polskich firm i przedsiębiorstw, w szczególności z branży budowlanej, usługowej i rolnictwa.

Oszacowanie realnej liczby cudzoziemców przebywających w określonym czasie w Polsce jest trudnym zadaniem. Ma to związek m.in. z tym, iż np. obywatele krajów należących do bezwizowego systemu Schengen nie muszą oficjalnie rejestrować swojego pobytu na terenie RP. Na granicach wewnętrznych z innymi krajami Unii Europejskiej praktycznie nie ma kontroli granicznej, co umożliwia w zasadzie nierejestrowany wjazd obcokrajowców do Polski. Problem ten potęguje również nielegalna migracja na teren Polski, czego przykładem były przypadki masowego przekraczania naszej granicy przez nielegalnych migrantów z terenu Białorusi. Działania podjęte od sierpnia 2021 r. utrudniły te praktyki, ale ich całkowicie nie wyeliminowały. Ponadto od czasu pierwszych nielegalnych migracji – głównie obywateli Syrii, Iraku i Afganistanu – z terenu Białorusi od czerwca 2021 r. do podjęcia zmasowanych działań przez Straż Graniczną, Policję i inne organy ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego minęły 2 miesiące. Tylko w okresie 1–17 sierpnia Straż Graniczna poinformowała o udaremnieniu nielegalnego przekroczenia granicy przez blisko 2 tysiące osób, znaczna część z nich została zatrzymana już na terytorium Polski¹³. Brak jest wiarygodnych danych, ilu migrantom udało się jednak skutecznie dostać na teren RP i jaki odsetek z nich wyjechał z Polski do innych krajów, głównie w ramach Unii Europejskiej. Część migrantów, którzy usiłowali nielegalnie przekroczyć granicę białorusko-polską po rozpoczęciu wojny w Ukrainie,

11 Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczącego praw człowieka, red. M. Zubik, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2008, s. 836.

12 Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P.2017 poz. 260.

13 <https://www.gov.pl/web/premier/centrum-informacyjne-rzadu>, dostęp 20.06.2022 r.

przeszła nielegalnie granicę białorusko-ukraińską, a następnie dostała się na teren Polski z Ukrainy jako uciekinierzy wojenni.

Z danych Międzynarodowej Organizacji do Spraw Migracji wynika, że każdego roku prawie 4 miliony osób były przemywane przez granice innych państw, a nielegalni imigranci stanowią od 30 do 50% wszystkich przepływów migracyjnych¹⁴. Nielegalna migracja jest ściśle związana ze zorganizowaną przestępczością, ułatwiającą i organizującą przerzut ludzi przez granice. Przymyt ludzi to działanie przestępcze, polegające na organizowaniu innym osobom przekroczenia granicy RP wbrew obowiązującym przepisom. Na podstawie obecnie obowiązujących norm prawnych przekroczenie granicy RP wbrew przepisom stanowi wykroczenie¹⁵. Odpowiedzialności karnej podlegają natomiast zachowania polegające na:

- przekroczeniu granicy RP wbrew przepisom, używając przemocy, groźby, podstęp lub we współdziałaniu z innymi osobami,
- organizowaniu innym osobom przekroczenia wbrew przepisom granicy RP,
- umożliwieniu lub ułatwieniu innej osobie pobytu na terytorium RP wbrew przepisom, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej¹⁶.

Zjawiskiem towarzyszącym nielegalnej migracji jest handel ludźmi z przeznaczeniem do eksploatacji seksualnej, niewolniczej pracy, przymusowych małżeństw czy nielegalnego obrotu ludzkimi tkankami w celu ich przeszczepu.

Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w 2021 roku liczba przekroczeń granicy Polski wyniosła 193,3 miliona. W stosunku do roku 2020 odnotowano wzrost ruchu granicznego cudzoziemców o 3,2%, a Polaków o 8%. W ogólnej liczbie legalnych przekroczeń granicy cudzoziemcy (nierezydenci) stanowią ok. 55%, a mieszkańcy Polski (w tym rezydenci) 45%¹⁷. Według oficjalnych statystyk w roku 2020 legalnie przebywało w Polsce 422.838 obcokrajowców, z czego najwięcej (244.152) pochodziło z Ukrainy. Spośród obcokrajowców, którzy zawarli związki małżeńskie z Polakami, najwięcej jest Ukrainek. Podobne tendencje dotyczą studiujących na naszych uczelniach obcokrajowców. Na ogólną liczbę 84.672 studentów spoza naszego kraju, Ukraińcy stanowią najliczniejszą grupę – 38.461 osób. Wśród wszystkich cudzoziemców, którzy otrzymali zezwolenia na pracę w Polsce, ponad 72% było Ukraińcami¹⁸.

14 R. Raczyński, op. cit, s. 22.

15 Ustawa z dnia 20 maja 1971 r., Kodeks wykroczeń, Dz.U. 2021, poz. 2008, art. 49a.

16 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997r. Kodeks karny, Dz.U. 2022, poz. 1138, art. 264, 264a.

17 Ruch graniczny oraz wydatki cudzoziemców w Polsce i Polaków za granicą w 4 kwartale 2021 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/handel/ruch-graniczny-oraz-wydatki-cudzoziemcow-w-polsce-i-polakow-za-granica-w-4-kwartale-2021-roku,13,34.html>, dostęp 10.10.2022.

18 Rocznik demograficzny 2021, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2021, s. 455, 458.

Dynamiczny proces emigracji obywateli Ukrainy na teren Unii Europejskiej (w tym Polski) w zasadzie rozpoczął się już podczas konfliktu zbrojnego w 2014 roku, podczas którego uciekinierzy z ogarniętego działaniami wojennymi obwodu donieckiego i ługańskiego oraz z anektowanego przez Rosję Krymu migrowali na teren zachodniej Ukrainy, a następnie na teren wielu państw europejskich.

Osoby mieszkające wcześniej na Ukrainie, które posiadały polskie korzenie, w pierwszym rzędzie otrzymały możliwość zamieszkania w naszym kraju. Rząd polski przeprowadził działania mające na celu ewakuację osób polskiego pochodzenia zamieszkałych w Donbasie. Akcją ewakuacyjną części Polonii przeprowadzono 10.01.2015 r. W Mariupolu i okolicach pozostała jednak ponad 1000-osobowa grupa polonijna, której członkowie również winni być ewakuowani z uwagi na zagrożenie wynikające z walk zbrojnych w tej części Donbasu. W trakcie kolejnej ewakuacji przewieziono do Polski 188 „Mariupolaków”. Więzy ewakuowanych Polaków z ukraińskimi sąsiadami, znajomymi i bliskimi, którzy pozostali na Ukrainie, w późniejszym okresie również ułatwiły im decyzję o wyjeździe z Ukrainy właśnie do Polski, a nie innych sąsiednich krajów¹⁹.

Wiele opinii wskazuje, że – pomimo historycznych zaszczości – obecnie Ukraina jest najbliższym Polsce krajem, zarówno jeżeli chodzi o oficjalne relacje pomiędzy dwoma państwami, jak i kontekst narodowy, prywatny i relacje międzyludzkie. Fakt ten miał prawdopodobnie istotne znaczenie dla decyzji Ukraińców, którzy po wybuchu wojny z Rosją postanowili wyjechać z ojczyzny. Mogli przecież wybrać inne sąsiadujące państwa należące do Unii Europejskiej (Słowacja, Węgry, Rumunia), a pomimo to większość z nich zdecydowała o ucieczce na teren Polski. Wśród uciekinierów z ogarniętej wojną Ukrainy, którzy przekraczali granicę z Polską, byli nie tylko Ukraińcy, ale również obywatele wielu innych państw, którzy w tym czasie przebywali na terytorium tego kraju, m.in.: Chile, Azerbejdżanu, Armenii, Hiszpanii, Rosji, Tadżykistanu i krajów Bliskiego Wschodu.

Na rozmiary migracji Ukraińców do Polski miały wpływ m.in. następujące okoliczności:

- poparcie społeczne, polityczne i militarne, jakiego Polacy udzielili Ukraińcom oraz jednoznaczne opowiedzenie się po stronie Ukrainy w konflikcie z Rosją,
- wielu Ukraińców w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybuch konfliktu zbrojnego przebywało w Polsce w celach zarobkowych, stąd łatwiej było rodzinie i znajomym wyjechać do kraju, w którym już ktoś bliski mieszkał i mógł pomóc w pierwszym okresie emigracji,
- na terenie Ukrainy mieszka mniejszość polska, która poprzez swoje kontakty mogła pomagać znajomym Ukraińcom w wyjeździe do Polski,

19 A. Bonasiuk, *Mariupolacy*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” nr 1 / 2018, s. 280–285.

- język polski i ukraiński są uważane za podobne, co powoduje, że łatwiej nawiązać wzajemny kontakt,
- Ukraina, w szczególności Lwów, jest destynacją turystyczną wielu Polaków, odwiedzających miejsca bliskie historii Polski. Nawiązywali oni kontakty z Ukraińcami, mieli możliwość poznania ich kultury, sztuki, tradycji itp.,
- prawosławna religia ukraińska należy do religii chrześcijańskich i jest obecna w Polsce od wielu lat.

Od początku wojny do końca października 2022 r. do Polski przybyło ponad 7.760.000 uchodźców, w tym okresie na Ukrainę wróciło ponad 5.960.000 Ukraińców²⁰. Dla wielu z nich Polska była jedynie krajem tranzytowym, z którego wyjeżdżali do innych krajów. Jednocześnie zauważalna jest tendencja do powrotu na Ukrainę mężczyzn, którzy przebywali poza swoim krajem z powodów zarobkowych, chcących wspierać działania obronne oraz zaopiekować się własnymi rodzinami pozostawionymi w kraju. Z danych Urzędu ds. Cudzoziemców wynika, że na dzień 1 października 2022 r. dokument pobytowy legalizujący pobyt na terytorium Polski posiadało 2.084.284 cudzoziemców, w tym 1.802.647 Ukraińców, co stanowi 86% całej populacji cudzoziemców w naszym kraju²¹.

Migracja wynikająca z konfliktów społecznych i politycznych dotyczy również obywateli Białorusi. Ten rodzaj migracji posiada całkowicie odmienne przyczyny, formy i skutki od uwarunkowań migracji Ukraińców czy obywateli państw arabskich. W wyniku działań antydemokratycznych na Białorusi duża liczba dysydentów uciekła przed represjami poza granicę Białorusi, w tym wielu z nich osiadło w Polsce. Polski rząd, organizacje pozarządowe, stowarzyszenia itp. zdecydowanie wsparły działania prodemokratyczne na Białorusi. Pomoc i wsparcie polityczne udzielane białoruskiej opozycji, wśród której są członkowie organizacji polonijnych, spowodowały, że do Polski zaczęły przyjeżdżać duże grupy uciekinierów i migrantów z tego kraju. Białorusini są pozytywnie odbierani przez polskie społeczeństwo, chociażby z powodów historycznej wspólnoty dziejów.

Szczególne nasilenie tendencji emigracyjnych wśród Białorusinów nastąpiło po wyborach prezydenckich z 9 sierpnia 2020 r., które po raz szósty oficjalnie wygrał Aleksandr Łukaszenka. W opinii znacznej części społeczeństwa wybory te zostały sfałszowane, co doprowadziło do masowych protestów społecznych, brutalnie tłumionych przez białoruskie KGB²² i milicję.

20 <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci>, dostęp 15.10.2022.

21 Raport na temat obywateli Ukrainy. Urząd do Spraw Cudzoziemców, <https://www.gov.pl/web/udsc/sytuacja-dotyczyca-ukrainy>, dostęp 15.11.2022.

22 KGB – Komitet Bezpieczeństwa państwowego Republiki Białorusi – służba specjalna Białorusi zajmująca się wywiadem, kontrwywiadem, w tym wojskowym, bezpieczeństwem wewnętrznym. J. Zaleśny, Służby specjalne w systemie politycznym Białorusi, „Studia Politologiczne”, 2017, nr 43, s. 65.

Z perspektywy bezpieczeństwa państwa polskiego migrację z Białorusi można rozpatrywać w dwóch wymiarach: zazwyczaj legalnej migracji Białorusinów²³ i nielegalnej migracji obywateli innych państw (głównie Iraku, Afganistanu i Syrii), którzy zostali celowo sprowadzeni przez prorosyjski reżim A. Łukaszenki na Białoruś, by umożliwić im nielegalne przekroczenie granicy z Polską. Główny trzon Białorusinów decydujących się na wyjazd z kraju stanowiły osoby represjonowane, przeciwnicy dyktatury A. Łukaszenki oraz osoby pragnące poprawy swojej sytuacji życiowej, ekonomicznej, zawodowej lub realizacji aspiracji edukacyjnych.

Białorusini są drugą najliczniejszą grupą cudzoziemców w Polsce – na dzień 31 października 2022 r. prawo pobytu na terenie Polski posiada 62.079 obywateli tego kraju²⁴.

Oprócz obywateli Białorusi (przybywających w większości legalnie do Polski) granicę białorusko-polską zaczęli przekraczać obywatele innych państw, którym służby białoruskie ułatwiają przylot na terytorium Białorusi, a następnie kierują ich na granicę z naszym krajem, umożliwiając nielegalne jej przekroczenie. Sterowaną migrację obywateli państw arabskich przez Białoruś na teren UE przez jej zewnętrzną granicę z Polską traktuje się jako formę ataku hybrydowego. Celem tych działań jest destabilizacja Unii Europejskiej, a głównie Polski, oraz wywołanie konfliktu pomiędzy liberalnym społeczeństwem UE a społeczeństwem polskim, w którym często występują nastroje antagonistyczne wobec tej kategorii migrantów.

Reakcją na zagrożenia wynikające z napływu nielegalnych migrantów przez granicę białorusko-polską było m.in. zdecydowane wzmocnienie nadzoru osobowego granicy, wybudowanie barier technicznych oraz wprowadzenie na terenie przygranicznym stanu wyjątkowego²⁵. W komendach wojewódzkich Policji powołano sztaby dowódców podoperacji „Granica”. Podstawowe zadania sztabu to pozyskiwanie i przetwarzanie informacji związanych z sytuacją kryzysową, współpraca z innymi organami, udział w opracowywaniu meldunków i informacji o prowadzonych działaniach. Na tym etapie kluczowe znaczenie miała współpraca służb. W działania na granicy polsko-białoruskiej oprócz Straży Granicznej, Policji i oddziałów Wojska Polskiego (głównie Wojsk Obrony Terytorialnej) włączyły się w zasadzie wszystkie pozostałe służby. Głównym argumentem

23 W latach 2019–2020 konsulaty państw Unii Europejskiej w Białorusi wydały 778.251 wiz Schengen – A. Kulesa, P. Kaźmierkiewicz, IN SEARCH OF NEW OPPORTUNITIES. Circular migration between Belarus and Poland, Slovakia and the Czech Republic – state of play and prospects for cooperation. Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2021, s. 12.

24 Raport na temat obywateli Białorusi, Urząd do spraw Cudzoziemców, <https://www.gov.pl/web/udsc/raport-dot-obywateli-bialorusi>, dostęp 15.11.2022.

25 Stan wyjątkowy wprowadzono na podstawie Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego, Dz.U. 2021, poz. 1612.

wprowadzenia tych działań była potrzeba zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego, na które negatywnie mogłaby wpływać nielegalna migracja i wpuszczenie na terytorium kraju osób o nieustalonej lub trudnej do zweryfikowania tożsamości. Argument ten uwiarygadniały przykłady nielegalnych migrantów przybywających do innych państw europejskich. Wśród nich zdarzały się osoby o przeszłości terrorystycznej lub kryminalnej, które taką działalność kontynuowały na terytorium Unii Europejskiej i na szkodę Europejczyków.

Opinie na temat działań w tym zakresie były skrajnie podzielone, co wynika m.in. z wykorzystania tych kwestii w bieżącej polityce polskiej i europejskiej. Znaczna część społeczeństwa akceptowała te działania, traktując je jako wyraz zdecydowanej obrony polskiej granicy i respektowania prawa zakazującego nielegalnej migracji. Z drugiej strony wiele działań polskich służb i organów było negowanych przez polską i zagraniczną opinię publiczną, która wskazywała na konieczność przestrzegania zasad humanitarnych, w tym zakazu tzw. push-backów²⁶. Ten rozdzźwięk może być postrzegany jako efekt wojny hybrydowej, informacyjnej, wywoływania negatywnych opinii i postaw, budowania niechęci do migrantów, kreowania stanu zagrożenia, braku bezpieczeństwa. Niektóre opinie wskazują, że przedsięwzięcia w tym zakresie były kierowane i inspirowane przez stronę rosyjską i jej służby specjalne. Działania te poprzedzały bowiem agresję militarną, którą podjęła Rosja wobec Ukrainy. Doprowadzenie do wywołania negatywnych nastrojów polskiego społeczeństwa wobec migrantów mogłoby się przełożyć na późniejszą niechęć do pomocy uciekinierom wojennym z Ukrainy.

Imigracja a zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego

Zagrożenia dla bezpieczeństwa związane z migracją dotyczą przede wszystkim takich zjawisk społecznych jak przestępczość, zagrożenie terrorystyczne, ekstremizm polityczny, zagrożenia zdrowia publicznego (pandemia, choroby zakaźne, HIV). Przestępczość migrantów może być poważnym problemem, bezpośrednio wpływającym na poczucie bezpieczeństwa Polaków. Informacje o przestępstwach popełnionych przez obcokrajowców są szeroko komentowane i wykorzystywane w bieżącym dyskursie politycznym. Rozpowszechniane fake newsy – o przestępczości i zagrożeniu ze strony migrantów postrzegane są jako element wojny hybrydowej, informacyjnej, której celem jest wywołanie niechęci i wrogich emocji wobec obcokrajowców²⁷. Równie ważne kwestie dotyczą przypadków pokrzywdzenia

26 Przymusowe przemieszczenie osób, które przekroczyły nielegalnie granicę białorusko-polską i znajdowały się na już terytorium RP, z powrotem poza granicę na stronę białoruską, bez przyjęcia lub umożliwienia złożenia wniosków o azyl.

27 <https://gazeta.policja.pl/997/archiwum-1/2022/numer-4-042022/216906,Granica-bezpieczenstwa.html>

działalnością przestępczą obcokrajowców. Przesłębstwa takie mogą być wykorzystywane np. do celów propagandowych przez wrogów zewnętrznych naszego kraju oraz w bieżącej walce politycznej, tworząc wizję Polski jako kraju ksenofobicznego, szykanującego cudzoziemców. Istotne jest więc szacowanie dynamiki przestępczości, ale w korelacji z dużą liczbą cudzoziemców przybyłych do naszego kraju.

Dane statystyczne obrazujące skalę przestępczości obcokrajowców w Polsce przedstawia tabela 1. Liczba podejrzanych obywateli polskich w latach 2015–2021 utrzymywała w zasadzie stabilną tendencję, kształtując się średnio na poziomie 318.000 rocznie. Duża dynamika charakteryzuje natomiast liczbę podejrzanych obcokrajowców. W analizowanym okresie nastąpił blisko trzykrotny wzrost ich liczby. Wśród ogółu podejrzanych o popełnienie przestępstw w okresie ostatnich 8 lat także coraz częściej występują obcokrajowcy – wzrost z 1,1% w roku 2015 do 3,5% w roku 2021. Zapewne wpływ na te tendencje ma zdecydowany coroczny wzrost liczby obcokrajowców przybywających do naszego kraju.

Tabela 1. Podejrzani cudzoziemcy na tle podejrzanych ogółem w latach 2015–2021

Rok	Podejrzani ogółem	Podejrzani cudzoziemcy	% podejrzanych cudzoziemców wśród podejrzanych ogółem
2015	318 713	3496	1,10
2016	312 366	4580	1,47
2017	308 716	6264	2,03
2018	336 494	8343	2,48
2019	327 817	9236	2,8
2020	302 003	8781	2,9
2021	313 829	10 926	3,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych systemu Temida

Wśród cudzoziemców będących sprawcami przestępstw popełnionych w 2021 roku największą grupę stanowili Ukraińcy (53%), Bułgarzy (10,5%), Gruzini (7%) i Białorusini (5,3%)²⁸. Dane te korelują z narodowością największych grup obcokrajowców przebywających w Polsce, wśród których dominują przecież Ukraińcy. Statystyki obrazujące poziom przestępczości w danym roku (w tym dane dotyczące narodowości sprawców) jednak nie w pełni obrazują jej bieżące tendencje, gdyż oparte są zazwyczaj na danych dotyczących przestępstw stwierdzonych,

²⁸ Policijny system statystyczny Temida nie zawiera specjalnych statystyk porządkujących liczbę przestępstw stwierdzonych wg narodowości sprawców, kompatybilnych z liczbą podejrzanych. Dane przytoczono w oparciu o analizę obszaru modum operandi sprawców.

wprowadzanych do policyjnego systemu informatycznego TEMIDA po zakończeniu postępowania przygotowawczego. W przypadku mało skomplikowanych dochodzeń może to nastąpić po 2–3 miesiącach od ich wszczęcia, natomiast gdy sprawa jest prowadzona w ramach wielowątkowych śledztw, okres ten może wynosić rok i dłużej. Pewne proporcje można natomiast określić na podstawie obywatelstwa podejrzanych o te czyny. Problem z uzyskaniem miarodajnych danych polega również na tym, że obywatelstwo sprawców można określić dopiero w przypadku wykrycia danego przestępstwa. Tymczasem w wielu kategoriach przestępstw najczęściej popełnianych przez obcokrajowców (np. kradzieże), wykrywalność często wynosi ok. 40–50%, a więc w sytuacji, gdy nie ustalono sprawców połowy stwierdzonych przestępstw, brakuje również wiedzy o ich obywatelstwie.

Tabela 2. Liczba obcokrajowców, którym przedstawiono zarzuty popełnienia przestępstwa w latach 2018–2021

Kategoria przestępstwa	Liczba podejrzanych obcokrajowców			
	2018 r.	2019 r.	2020 r.	2021 r.
Gospodarcze	609	636	732	920
Kryminalne	3925	4423	4135	5173
Kradzież z włamaniem	164	213	195	226
Kradzież cudzej rzeczy	1006	1393	1199	1540
Razem rozboje, kradzieże i wymuszenia	86	112	117	101
Bójka i pobicie	168	193	160	201
Uszkodzenie rzeczy	173	202	198	232
Uszczerbek na zdrowiu	137	144	139	150
Kradzież samochodu i poprzez włamanie	39	30	25	51
Z Ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii	626	975	1016	1375
Przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu i bezpieczeństwu w komunikacji	3254	3955	3697	4465
Prowadzenie poj. w stanie nietrzeźwości w ruchu drogowym	2908	3571	3330	4057
Przeciwko wolności seksualnej i obyczajności	53	35	45	72
Przestępstwa ogółem	7935	9236	8781	10926

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych systemu Temida

Wśród ogółu czynów, których popełnienie zarzucano obcokrajowcom, największą grupę stanowią przestępstwa zawarte w kodeksie karnym²⁹. Do czynów tych można zaliczyć prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości (37%) oraz

29 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. 2022, poz.1138.

przestępstwa skierowane przeciwko mieniu, wśród których dominują kradzieże (14%). Zachowania naruszające przepisy ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii³⁰ stanowiły 12,6%.

Mimo tak dużej liczby obcokrajowców, którzy legalnie i nielegalnie przybyli na teren Polski, nie stwierdzono żadnych zamachów terrorystycznych na terenie naszego kraju. Nie stwierdzono również przypadków, by obcokrajowcy, usiłujący nawet nielegalnie przedostać się na teren Polski, używali w tym celu broni, materiałów wybuchowych czy podobnie niebezpiecznych substancji. Na pewnym etapie tego granicznego konfliktu osoby usiłujące nielegalnie przekroczyć granicę białorusko-polską niszczyły zapory uniemożliwiające im swobodne przejście. Z późniejszych ustaleń wynikało, że działania te były prowokowane przez białoruski reżim. Białoruskie KGB i służby graniczne, których funkcjonariusze zmuszali migrantów do agresji wobec polskich służb granicznych, zastraszała ich, oddając w ich obecności strzały z broni palnej³¹.

Zagrożenia dla bezpieczeństwa dotyczą zarówno przypadków, gdy cudzoziemcy są odpowiedzialni za generowanie zagrożeń (np. są sprawcami przestępstwa), ale również gdy występują w roli pokrzywdzonych. W świadomości wielu osób dominuje ta pierwsza zależność, gdy cudzoziemców utożsamia się z kreowaniem zagrożeń i przestępczości. Tymczasem na terenie Unii Europejskiej wskaźnik wiktymizacji cudzoziemców wynosi 19%, a lokalnych mieszkańców 15%, z czego wynika, że zagrożenie przestępczością wobec migrantów jest nawet większe niż wobec obywateli państwa ich goszczącego. Istnieje więc duże prawdopodobieństwo, że cudzoziemiec będzie występował zarówno w charakterze pokrzywdzonego, jak i sprawcy przestępstwa³². Obcokrajowcy są bardziej niż obywatele polscy podatni na pokrzywdzenie, mogą stać się ofiarami przestępstw, szczególnie gdy nie znają języka polskiego, relacji społecznych, zwyczajów obowiązujących w naszym kraju, pozostają w trudnym życiowo położeniu, ułatwiającym ich wykorzystanie czy oszustwo ze strony elementu przestępczego.

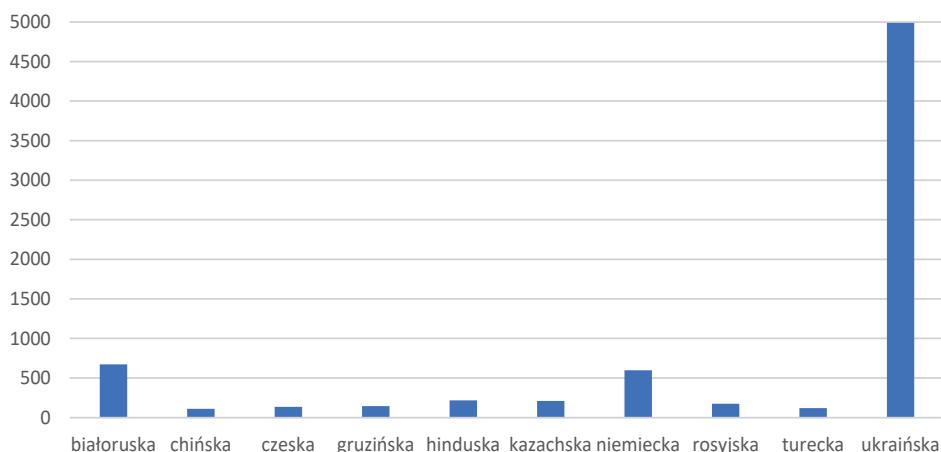
Spośród 15.631 obcokrajowców pokrzywdzonych w 2021 r. przestępstwami zaistniałymi na terenie Polski, największą grupę stanowili Ukraińcy (4989 osób), Białorusini (672) i Niemcy (598). Powyższe dane wskazują, że Ukraińcy stanowią 32% wszystkich pokrzywdzonych obcokrajowców.

30 Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz.U. 2020, poz. 2050.

31 <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C995633%2Ckolejne-nagrana-migranci-koczujacy-przy-granicy-z-polska-sa-pod-scislym,dostep%2010.09.2022>.

32 J.WJ. Włodarczyk-Madejska, M. Kopeć, G. Goździk, „Archiwum Kryminologii”, 2021, nr 43, s. 268.

Wykres 1. Obywatelstwo pokrzywdzonych w wyniku przestępstw zaistniałych w Polsce w roku 2021



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych systemu Temida

Pokrzywdzeni obcokrajowcy najczęściej stawali się ofiarami przestępstw przeciwko mieniu (80%), głównie kradzieży (23%). Zanotowano również dużą dynamikę liczby pokrzywdzonych przestępstwami gospodarczymi (blisko pięciokrotny wzrost w latach 2018–2021).

Tabela 3. Struktura przestępstw, których ofiarami padli cudzoziemcy w latach 2018–2021

Kategoria przestępstwa	2018 r.	2019 r.	2020 r.	2021 r.
Gospodarcze	1121	2638	1764	5159
Kryminalne	9334	10272	8977	9822
Handel ludźmi	34	2	2	6
Przeciwko życiu i zdrowiu	498	591	542	595
Zabójstwo	18	28	33	41
Przeciwko mieniu	8461	10.765	8718	12.560
Kradzież cudzej rzeczy	4332	4617	3398	3708
Kradzież z włamaniem	1393	1643	1915	1855
Przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu i bezpieczeństwu w komunikacji	436	506	444	547
Przeciwko wolności seksualnej i obyczajności	110	95	107	172
Ogółem	10.988	13.526	11.275	15.631

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych systemu Temida

W celu przeciwdziałania przestępczości skierowanej na obcokrajowców (co szczególnie istotne okazało się po wznowieniu działań wojennych w Ukrainie w 2022 r. i masowej migracji do Polski) podjęto ogólnokrajowe działania prewencyjne i profilaktyczne. Polegają one np. na informowaniu migrantów o zagrożeniach wynikających m.in. z działań grup przestępczych czy osób wykorzystujących przymusowe położenie Ukraińców. Jako najczęstsze zagrożenia postrzegano:

- handel ludźmi,
- werbowanie kobiet do nierządu,
- relokację do innych krajów w celach przestępczych,
- oszustwa związane z pobieraniem nienależnych środków za przewóz osób w głąb Polski lub za „załatwienie” noclegu, pracy itp.
- werbowanie do przymusowej lub wyzyskującej pracy,
- możliwe przestępstwa na szkodę nieletnich, np. pedofilia, pornografia itp.

Staraniem Komendy Głównej Policji opracowano specjalne broszury informacyjne informujące o tych zagrożeniach oraz wskazywano procedurę udzielania pomocy w sytuacjach niebezpiecznych. Uruchomiono także specjalną infolinię, za pośrednictwem której można zgłaszać zaginięcie członków rodziny.

Uciekinierom wojennym, którzy przekraczali naszą granicę, udzielano dożnej, bezpłatnej pomocy związanej ze stanem zdrowia, wyposażano w żywność i napoje, odzież, przybory higieniczne i codziennego użytku, zapewniano transport do kolejnych miejscowości na terenie Polski, gdzie udzielano już kierowanej i specjalistycznej pomocy. Było to wynikiem spontanicznego działania Polaków. W całej Polsce przeprowadzano zbiórki rzeczy i środków finansowych z przeznaczeniem dla uciekinierów z Ukrainy. W późniejszym okresie zorganizowano profesjonalne punkty recepcyjne, które ułatwiały udzielanie pomocy oraz porządkowały sytuację na granicy. W pierwszych dniach masowej migracji największa pomoc płynęła wprost od polskiego społeczeństwa, które szybko się zorganizowało, udzielając spektakularnej i wyjątkowej w realiach europejskich pomocy. Następnie dołączyły organy rządowe, stowarzyszenia, organizacje pozarządowe, samorządy, kościoły i związki wyznaniowe. Rząd Polski przeznaczył ogromne środki finansowe na potrzeby migrantów, pomoc w ich wyżywieniu, opiece nad nimi (w tym medycznej), edukacji dzieci oraz zakwaterowaniu.

Biorąc pod uwagę PKB³³ darczyńcy, Polska jest drugim krajem najbardziej wspierającym finansowo Ukrainę i jej obywateli³⁴.

33 Produkt Krajowy Brutto.

34 <https://300gospodarka.pl/analizy/pomoc-dla-ukrainy-wsparcie-z-polski-nalezy-do-najwiekszych-wyjasniamy-czyja-to-zasluga>

Migracja może nieść ze sobą zagrożenie epidemiologiczne, w szczególności dotyczące chorób, które dzięki np. szczepieniom populacyjnym zostały w naszym kraju wyeliminowane lub skrajnie ograniczone. Do chorób takich można zaliczyć np. błonicę, gruźlicę, HIV oraz pandemię COVID-19. Z danych Europejskiego Centrum Kontroli i Zapobiegania Chorób wynika, że do dnia 22.09.2022 r. wśród emigrantów przybyłych do krajów europejskich odnotowano 92 przypadki błonicy. Zostały one zdiagnozowane w ośrodkach recepcyjnych dla migrantów w siedmiu krajach: Austrii, Belgii, Francji, Niemczech, Norwegii, Szwajcarii i Wielkiej Brytanii. Migranci chorzy na tę chorobę pochodzili z: Afganistanu, Syrii, Maroka, Tunezji, Indii, Bangladeszu, Liberii i Turcji³⁵. Niektóre oficjalne dane statystyczne dotyczące chorób występujących na Białorusi wydają się mało wiarygodne. Władze Białorusi np. odradzają swoim obywatelom wynajmowanie prywatnych kwater obcokrajowcom, m.in. z Polski, gdyż ci mają być rzekomo odpowiedzialni za „przywleczenie” różnych chorób zakaźnych na teren tego kraju³⁶. Z drugiej strony udostępnione WHO dane wskazują np. że na Białorusi przypada 19,82 zgonów na 100.000 mieszkańców, za które jest odpowiedzialne nadużywanie alkoholu, co stawia ten kraj na pierwszym miejscu na świecie w tej kategorii. Odsetek ten ma być więc dwukrotnie wyższy niż dotyczący Ukrainy czy Polski³⁷.

Z danych dotyczących stanu epidemiologicznego na Ukrainie wynika, że poważnym problemem może być gruźlica, z uwagi na dużą liczbę zainfekowanych obywateli tego kraju. Z nieoficjalnych danych wynika, że około pół miliona Ukraińców choruje na aktywną gruźlicę, w tym ok. 10 procent to zakażenia lekooporne. Wskaźnik zachorowalności w Polsce na gruźlicę może być nawet 10-krotnie niższy niż na Ukrainie. Z uwagi na charakter tej choroby, efekt transmisji prątków jest odroczone w czasie i ewentualny wzrost zdiagnozowanych przypadków zachorowań na gruźlicę w Polsce może nastąpić po kilku latach³⁸. Podobne problemy mogą wynikać z dużej liczby zapadalności Ukraińców na odrę. W 2019 roku zachorowania na tę chorobę na Ukrainie wyniosły ponad 57 tysięcy przypadków, co stanowiło połowę wszystkich jej przypadków stwierdzonych w Europie. Występowanie na Ukrainie chorób rzadko spotykanych w Polsce potwierdzają również przypadki zakażenia wirusem polio. Stwierdza się tam kilkadziesiąt przypadków tej choroby rocznie, która może rozprzestrzeniać się gwałtownie, gdyż na każdy przypadek porażenny przypada średnio 200 nosicieli.

35 <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/increase-reported-diphtheria-cases-among-migrants-europe-due-corynebacterium>, dostęp 10.10.2022.

36 <https://www.termedia.pl/mz/Bialoruscy-epidemiolodzy-Polacy-roznosza-choroby-po-obwodzie-brzeskim,22891.html>, dostęp 10.10.2022.

37 <https://www.worldlifeexpectancy.com/cause-of-death/alcohol/by-country/>

38 <https://www.termedia.pl/mz/Konsekwencje-migracji-zwiazanej-z-wojna-w-Ukrainie,46439.html>, dostęp 10.10.2022.

Ostatni przypadek *poliomyelitis* wywołany dzikim wirusem w Polsce zanotowano w 1984 r. Bardzo poważne ryzyko dotyczy również transmisji wirusa HIV/AIDS. Według danych UNAIDS³⁹ na Ukrainie występuje druga co do wielkości epidemia HIV w Europie Wschodniej i Azji Środkowej. Liczba osób zakażonych HIV przekracza 250.000, rocznie notuje się blisko 3000 zgonów związanych z AIDS. Szacunkowe dane wskazują, że na Ukrainie pandemia COVID-19 i jej skutki w dużej mierze są zależne od poziomu szczepień danej populacji. Polskie społeczeństwo jest zaszczepione w o wiele większym stopniu niż migranci przybywający do naszego kraju np. z Ukrainy. Z analizy danych statystycznych wynika, że podczas gdy około 60% Polaków jest zaszczepionych w zakresie podstawowego schematu, ten odsetek wśród Ukraińców wynosi około 35%. Dawką przypominającą jest zaszczepionych około 30% naszych rodaków i jedynie ok. 3% Ukraińców⁴⁰. Pomimo tych rozbieżności brak jest statystycznych przesłanek, z których wynikałaby wyraźna tendencja zwiększonej zapadalności mieszkańców Polski na tę chorobę w 2022 r. Diagnoza wielu chorób możliwa jest w krótkim czasie, przebieg innych jest powolny i może być zdiagnozowany dopiero po kilku miesiącach lub kilku latach (np. gruźlica czy AIDS), co utrudnia dokładną analizę zagrożeń w tym przedmiocie, w tym w zakresie ich związku z migracją.

Podsumowanie

Reasumując, należy stwierdzić, że:

- masowa migracja Ukraińców do Polski, która była wynikiem działań wojennych, nie spowodowała poważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa Polski,
- większość migrujących do Polski osób narodowości ukraińskiej to kobiety i dzieci,
- z uwagi na szczególną estymę, którą cieszą się Ukraińcy w Polsce, praktycznie całe społeczeństwo i administracja włączyli się w pomoc uchodźcom, co wyeliminowało potencjalne ekonomiczne przyczyny przestępczości,
- prodemokratyczny charakter konfliktów społecznych na Białorusi powoduje, że przybywający do naszego państwa obywatele tego kraju wyznają podobne wartości jak Europejczycy i nie stanowią zagrożenia dla bezpieczeństwa Polski,
- brak jest przesłanek świadczących o zwiększonej wiktymizacji uchodźców na terenie Polski,

39 Wspólny Program Narodów Zjednoczonych Zwalczenia HIV (ludzki wirus upośledzenia odporności) i AIDS (zespół nabytego upośledzenia odporności), <https://www.unaids.org/en/whoweare/about>, dostęp 10.10.2022.

40 Dane na dzień 10.03.2022 r., ibidem.

- pomimo problemów dla bezpieczeństwa ekonomicznego, energetycznego, militarnego czy politycznego wynikających z jednoznacznego opowiedzenia się Polski po stronie koalicji proukraińskiej, sytuacja ta paradoksalnie spowodowała wzmocnienie pozycji Polski na arenie międzynarodowej. Zacieśniono więzy łączące nasz kraj zarówno z Ukrainą, jak i naszymi partnerami z Unii Europejskiej oraz NATO, głównie Stanami Zjednoczonymi.

Bibliografia

- Bonasiuk A., *Mariupolacy*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” nr 1/2018.
- Florczak A., *Migracje międzynarodowe w: Encyklopedia politologii*, t. V: *Stosunki międzynarodowe*, red. T. Łoś-Nowak, Kraków 2010.
- Kulesa A., Kaźmierkiewicz P., *IN SEARCH OF NEW OPPORTUNITIES. Circular migration between Belarus and Poland, Slovakia and the Czech Republic – state of play and prospects for cooperation*. Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2021.
- Leiken R., *Bearer of Global Jihad? Immigration and National Security after 9/11*, Washington 2004.
- Raczyński R., Wpływ migracji międzynarodowych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka”, 2015, nr 2.
- Rocznik demograficzny 2021, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2021.
- Włodarczyk-Madejska J., Kopeć M., Goździk G., „Archiwum Kryminologii” 2021, nr 43.
- Zaleśny J., *Śłużby specjalne w systemie politycznym Białorusi*, „Studia Politologiczne 2017”, nr 43.
- Zubik M. red., *Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczącego praw człowieka*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2008.

Akty normatywne

- Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz.U. 1991, nr 119, poz. 515.
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r., Kodeks wykroczeń, Dz.U. 2021, poz. 2008.
- Ustawa z dnia 06 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. 2022, poz. 1138.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2012, poz. 680.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz.U. 2020, poz. 2050.
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego, Dz.U. 2021, poz. 1612.
- Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. 2017 poz. 260.

Źródła internetowe

<https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

Raport na temat obywateli Ukrainy. Urząd Do Spraw Cudzoziemców, <https://www.gov.pl/web/udsc/sytuacja-dotyczaca-ukrainy>

www.300gospodarka.pl/analizy/pomoc-dla-ukrainy-wsparcie-z-polski-nalezy-do-najwiekszych-wyjasniamy-czyja-to-zasluga

www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/increase-reported-diphtheria-cases-among-migrants-europe-due-corynebacterium

www.gazeta.policja.pl/997/archiwum-1/2022/numer-4-042022/216906,Granica-bezpieczenstwa.html

www.gov.pl/web/premier/centrum-informacyjne-rzadu, dostęp 20.06.2022 r.

www.newsweek.pl/polska/spoleczenstwo/gwalt-w-rimini-polka-zgwalcona-w-rimini-wyrok-dla-sprawcow/7wxjgmx

www.onet.pl/informacje/onetwiadomosci/niemcy-plaga-atakow-na-uchodzcow-rasizm-nie-zna-lockdownu/76p4yvm,79cfc278

www.pap.pl/aktualnosci/news%2C995633%2Ckolejne-nagrania-migranci-koczujacy-przy-granicy-z-polska-sa-pod-scislym

www.rp.pl/przestepczosc/art35632251-morderca-z-wyspy-utoya-anders-breivik-zostanie-w-wiezieniu

www.sejmlog.pl/manifest-zamachowca-z-christchurch-tlumaczenie

www.stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/handel/ruch-graniczny-oraz-wydatki-cudzoziemcow-w-polsce-i-polakow-za-granica-w-4-kwartale-2021-roku,13,34.html

www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci

www.termedia.pl/mz/Bialoruscy-epidemiolodzy-Polacy-roznosza-choroby-po-obwodzie-brzeskim,22891.html

www.termedia.pl/mz/Konsekwencje-migracji-zwiazanej-z-wojna-w-Ukrainie,46439.html

www.tvn24.pl/polska/atak-na-jarmarku-w-berlinie-umorzone-sledztwo-ws-smierci-polskiego-kierowcy-ra893739-2584279

www.unaids.org/en/whoweare/about

www.worldlifeexpectancy.com/cause-of-death/alcohol/by-country/

Zapewnienie bezpieczeństwa publicznego w warunkach konfliktu zbrojnego – próba analizy doświadczeń ukraińskich

Streszczenie

W niniejszym opracowaniu autor podejmuje się próby oceny dotychczasowych doświadczeń ukraińskich w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego po agresji Rosji na Ukrainę w lutym 2022 roku. Po ogólnym zarysowaniu struktury systemu bezpieczeństwa publicznego w Ukrainie, omówiono działania formacji i służb tego państwa (przede wszystkim Narodowej Policji Ukrainy) w różnych strefach kraju, w tym w strefie bezpośrednich działań wojennych, w warunkach oblężenia, jak i na obszarze wyzwolonym spod okupacji. W artykule przedstawiono również główne rodzaje czynności podejmowanych przez ukraińskich policjantów w czasie wojny, jak też pokrótce omówiono zmiany w przestępczości występujące w trakcie konfliktu.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo publiczne, wojna, Ukraina, Narodowa Policja Ukrainy

Abstract

In this study the author attempts to assess the current Ukrainian experience in ensuring public safety after Russian aggression against Ukraine in February 2022. After a general outline of the structure of the public safety system in Ukraine, the activities of the formations and services of this state are discussed (first of all the National Police of Ukraine) in different zones of the country, including in the zone of direct hostilities, under siege conditions, as well as in the area liberated from occupation. The article also presents the main types of activities undertaken by Ukrainian police officers during the war, as well as briefly discusses the changes in crimes occurring during the conflict.

Key words: public safety, war, Ukraine, The National Police of Ukraine

Wprowadzenie

Wydaje się, że podjęcie w dniu 24 lutego 2022 roku przez Federację Rosyjską agresji na Ukrainę było jednym z ważniejszych wydarzeń w najnowszej historii Europy. Rozpoczęcie przez jedno ze światowych mocarstw pełnoskalowej napaści zbrojnej na potencjalnie słabszego sąsiada wywołało oburzenie opinii międzynarodowej, spowodowało kryzys migracyjny, który w szczególnie sposób dotknął Polskę, jak również miało negatywny wpływ na gospodarkę na wielu kontynentach. Bohaterski opór armii Ukrainy, wspomaganej przez mężną postawę zdecydowanej większości społeczeństwa tego kraju, pozwolił na zatrzymanie wojsk rosyjskich i ich częściowe odepchnięcie, co z kolei dało możliwość dalszego funkcjonowania ukraińskiej państwowości.

Ważnym, lecz z pewnością niedocenianym, elementem podejmowania działań przez zaatakowane zbrojnie państwo jest ciągłe utrzymywanie akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa publicznego na będącym dalej we władztwie terytorium kraju². Zadanie to nie jest proste, gdyż w czasie agresji, niejako z założenia, problem ten staje się pozornie drugorzędny – wobec konieczności przeznaczenia wszelkich dostępnych sił do walki zbrojnej, która w danym momencie służy utrzymaniu niepodległości narodu. Po drugie, trudność sprawia pojawienie się nowych zagrożeń, jak też zwiększenie skali starych wyzwań (np. przestępczości kryminalnej), a często także zmniejszenie dostępnych sił i środków formacji policyjnych. Jednak, po przyjęciu założenia, że w obronie narodowej uczestniczą w praktyce wszystkie elementy struktury państwa i społeczeństwa, a na wysiłek militarny składają się m.in. takie obszary jak: prawidłowo funkcjonująca gospodarka, umożliwiający dystrybucję podstawowych dóbr handel, niezakłócona komunikacja czy energetyka i łączność, okaże się, że zapewnienie bezpieczeństwa publicznego także poza strefą bezpośrednich działań wojennych ma istotne znaczenie dla powstrzymania agresji. Oczywiście jest także to, że należycie działające na zapleczu frontu państwo podnosi swoją rangę na arenie międzynarodowej, a utrzymanie porządku publicznego ma pozytywny wpływ na morale żołnierzy, którzy mogą w mniejszym stopniu obawiać się o bezpieczeństwo swoich bliskich. Bezdyskusyjne jest również to, że w czasie wojny zmienia się poziom ludzkiej

2 Bezpieczeństwa publicznego rozumianego jako proces, lub jego chwilowy stan, będący częścią składową bezpieczeństwa wewnętrznego, gwarantujący niezakłócone funkcjonowanie aparatu publicznego w państwie, ochronę majątku narodowego oraz bezpieczeństwo życia i zdrowia obywateli, jak też nienaruszalność ich mienia. Pojęcie to, jak zresztą wiele w teorii nauk o bezpieczeństwie, nie zostało jednoznacznie określone, a jak podkreśla wielu badaczy, jest ono zależne od dynamiki życia społecznego i pojawiających się nowych niebezpieczeństw, zob. J. Falecki, *Możliwości doskonalenia udziału Sił Zbrojnych RP w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] *Współczesne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państwa*, red. nauk. J. Falecki, R. Kochańczyk, P. Sowizdraniuk, Katowice 2018; P. Łubiński, *Bezpieczeństwo publiczne jako element bezpieczeństwa wewnętrznego – kategoryzacja, uwarunkowania, zależności*, [w:] *Współczesne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem...*

wrażliwości i osłabieniu ulega ogólne podejście do przestrzegania dotychczasowych norm, co może objawić się m.in. wzrostem liczby naruszeń prawa³.

Przy całej świadomości ludzkich dramatów obrona Ukrainy daje możliwość obserwacji prowadzenia przedsięwzięć przez struktury państwa w czasie pełnoskalowej napaści zbrojnej. Z punktu widzenia badacza nauk o bezpieczeństwie pozwala to także na analizowanie sposobów i metod działania formacji policyjnych oraz służb wobec zagrożeń nieznanych w czasie pokoju, podejmowanych w dłuższym przedziale czasu. Jest to w dużej mierze sytuacja odmienna choćby od tej, z którą mieliśmy do czynienia na bazie doświadczeń z września 1939 roku, kiedy szybkie zajęcie terytorium Polski przez agresorów nie pozwoliło na ustabilizowanie linii frontu i prowadzenie zwykłej aktywności przez władze publiczne – poza pewnymi wyjątkami⁴.

Celem niniejszego artykułu jest podjęcie próby syntetycznej analizy doświadczeń ukraińskich dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa publicznego w warunkach konfliktu zbrojnego, jak również określenie wniosków, które mogą mieć w tym względzie charakter ogólny. Przyjęto, że badania powinny dotyczyć przede wszystkim stref działań, jakie wyodrębniły się w trakcie wojny, głównych kategorii czynności podejmowanych przez funkcjonariuszy, jak i oceny zmian w przestępczości. Należy oczywiście nadmienić, że powyższa próba analizy jest o tyle niepełna, że dostępny materiał badawczy bazuje głównie na ogólnodostępnych komunikatach przedstawianych oficjalnie przez stronę ukraińską, a więc z założenia trudno weryfikowalnych. Niemniej przekazywane informacje są dość obszerne, a ich wiarygodność wzmacnia wskazywanie na zachowania obywateli Ukrainy, które nie licują z ogólnym wrażeniem utrzymywania wysokiego morale i postaw patriotycznych w społeczeństwie, np. udział w przestępstwach popełnionych ze szczególnie niskich pobudek, czy też ciągłe funkcjonowanie zorganizowanych grup przestępczych.

Struktura ukraińskiego systemu bezpieczeństwa publicznego

Na wstępie należy jednak przybliżyć strukturę organizacyjną systemu bezpieczeństwa publicznego Ukrainy. Warto w tym zakresie uwzględnić dwa czynniki: po pierwsze – realne funkcjonowanie tego kraju od 2014 roku w warunkach

3 W sposób ciekawy analizuje tę kwestię w konkretnym okresie: M.B. Kazubel, *Przestępczość w Państwie Ukraińskim w okresie koniec lipca – sierpień 1918 r. – analiza na podstawie wybranych materiałów Centralnego Państwowego Archiwum Wyższych Organów Władzi i Administracji Ukrainy w Kijowie*, „Studia z dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej” 2019, t. LIV, z. 2.

4 Odniosłem się do tego przypadku w opracowaniu: P. Hac, *Funkcjonowanie władz publicznych II Rzeczypospolitej w początkowym okresie zbrojnej napaści na Polskę we wrześniu 1939 roku – zarys problematyki*, [w:] *Funkcjonowanie państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, red. nauk. W. Kitler, P. Hac, Warszawa 2022.

zewnętrznego zagrożenia państwa, tj. od bezprawnej aneksji Krymu przez Rosję oraz podejmowania prób rozbicia integralności terytorialnej Ukrainy⁵, a po drugie – przeprowadzanie w praktyce od 2015 roku poważnej reformy całego państwa, połączonej z formalnym tworzeniem nowych podmiotów organizacyjnych. Transformacja ta była efektem oceny stanu ukraińskich służb po utracie Krymu i przyjęcia, jeszcze w 2014 roku, strategii narodowego bezpieczeństwa Ukrainy oraz strategii rozwoju organów spraw wewnętrznych.

Wydaje się, że najważniejszą zmianą w systemie bezpieczeństwa publicznego było przekształcenie skompromitowanej – szczególnie po wydarzeniach na Majdanie – milicji w **Narodową Policję Ukrainy** (dalej: NPU)⁶. Nowo powstała formacja, podlegająca Gabinetowi Ministrów Ukrainy za pośrednictwem Ministra Spraw Wewnętrznych, ma na celu m.in. zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego, przeciwdziałanie przestępczości oraz udzielanie pomocy osobom potrzebującym z powodów osobistych, ekonomicznych, społecznych, jak również na skutek sytuacji nadzwyczajnych. W skład NPU wchodzi określone służby: kryminalna, patrolowa, śledcza, ochrony, specjalna oraz szczególnego przeznaczenia⁷. Pomimo tego, że w szeregach NPU weszło wielu funkcjonariuszy już wcześniej pełniących służbę w milicji, to jednak powiew świeżości dał na początku tej formacji niespotykane w warunkach ukraińskich zaufanie społeczne na poziomie 60% (później utrzymujące się w okolicach 40%). NPU etatowo liczyła około 119.000 funkcjonariuszy, choć w 2018 roku wakaty oscylowały wokół 14% i problem ten z pewnością występował także przed lutym 2022 roku⁸. W marcu 2016 roku w ramach NPU utworzono oddziały kontrterrorystyczne **KORD** (Korpus Działań w Nagłych Przypadkach – około 2000 policjantów), które jeszcze przed wojną z Rosją w 2022 roku brały udział w działaniach na wschodzie kraju⁹.

5 Szerzej w: B. Pacek, *Wojna hybrydowa na Ukrainie*, Warszawa 2018.

6 Po „rewolucji godności” poziom zaufania do organów bezpieczeństwa publicznego według badań Narodowej Akademii Nauk Ukrainy wynosił poniżej 1% (!), a do czasu powołania NPU oscylował wokół 3-5%, dane za: T. Szyszlak, *Przekształcenia w ukraińskim systemie bezpieczeństwa narodowego po rewolucji godności. Wybrane aspekty*, „Wschodnioznawstwo” 2018, s. 31.

7 Ibidem, s. 33-34. NPU formalnie utworzono na podstawie ustawy z lipca 2015 r., K.S. Izbash, *National Police of Ukraine as a subject of ensuring public security and public order*, „European Reforms Bulletin” 2021, nr 3.

8 P. Kost, *Pełzająca reforma. Nowa policja Ukrainy*, artykuł z 13 II 2018 r. ze strony internetowej Infosecurity24, <https://infosecurity24.pl/sluzby-mundurowe/pelzajaca-reforma-nowa-policja-ukrainy-analiza> [dostęp: 2 IX 2022 r.].

9 T. Szyszlak, op.cit., s. 34. Do innych godnych zauważenia rozwiązań strukturalnych NPU należy zaliczyć: kadencyjność (5-letnią) Szefa tej formacji oraz osób na ważniejszych stanowiskach kierowniczych, utworzenie Komisji Policyjnej, składającej się w 3/5 z osób cywilnych, biorącej udział w procedurze konkursowej do obsady stanowisk w NPU, ibidem. Wprawdzie A. Olechno kwalifikuje NPU do kategorii służb specjalnych Ukrainy, jednak należy to uznać za niepotrzebne rozszerzenie pojmowania tych służb, *Służby specjalne w systemie politycznym Ukrainy*, „Studia Politologiczne”, vol. 43.

Do innych podmiotów systemu bezpieczeństwa publicznego Ukrainy należy zaliczyć:

- **Państwowe Biuro Śledcze**, zajmujące się ujawnianiem poważnych przestępstw, zbrodni wojennych, przypadków łamania praw człowieka przez funkcjonariuszy i wykrywaniem ich sprawców, jak również zwalczaniem przestępczości zorganizowanej;
- **Narodowe Antykorupcyjne Biuro Ukrainy** (NABU), zapobiegające korupcji i zwalczające jej przejawy;
- **Narodową Agencję ds. Przeciwdziałania Korupcji**, weryfikującą wiarygodność oświadczeń majątkowych składanych przez funkcjonariuszy publicznych;
- **Służbę Bezpieczeństwa Ukrainy**, służbę specjalną powołaną do zapewnienia bezpieczeństwa państwa oraz koordynowania i kontrolowania innych organów systemu bezpieczeństwa wewnętrznego;
- **Państwową Służbę Graniczną**, odpowiadającą za ochronę granicy państwowej. Wzmacniano ją po 2014 roku w zakresie militarnym;
- **Gwardię Narodową Ukrainy**, formację wojskową wchodzącą w skład resortu spraw wewnętrznych, wykonującą zadania m.in. w zakresie ochrony życia obywateli, przeciwdziałania naruszaniu prawa i zwalczania działalności kryminalnej, ochrony granic, zwalczania działań terrorystycznych oraz aktywności nielegalnych oddziałów paramilitarnych¹⁰;
- **Państwową Służbę Łączności Specjalnej i Ochrony Informacji**, zajmującą się zabezpieczeniem informatycznym, telekomunikacyjnym, kryptograficznym oraz zbieraniem, przechowywaniem i zabezpieczaniem informacji¹¹.

Czynnikami sprawdzającymi działanie wyszczególnionych formacji i służb było wspomniane już zaangażowanie w przedsięwzięcia prowadzone na wschodzie Ukrainy (początkowo w ramach Operacji Antyterrorystycznej)¹², jak też występujące przed otwartą agresją Rosji, co najmniej sterowane przez nią ataki sabotażowe i w cyberprzestrzeni przeciwko strukturom państwa ukraińskiego¹³. Zapewne niektóre procedury przeciwczono także podczas stanu wojennego,

10 Obok Gwardii Narodowej Ukrainy należy wspomnieć o Specjalnych Pododdziałach Ochrony Porządku Publicznego, które powstały na fali organizowania walki z separatystami na wschodzie kraju. Z czasem zostały one bądź włączone w skład NPU, lub właśnie w skład Gwardii Narodowej Ukrainy.

11 Wykaz sporządzony aa: T. Szyszlak, op.cit.; A. Olechno, op.cit.; G. Ociecek, *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej na Ukrainie – analiza organów ochrony oraz wybrane case study*, „Prawo w Działaniu” 2020, część I – t. 41, część II – t. 43.

12 P. Olbrycht, P. Chmura, *Ukraińska Operacja Antyterrorystyczna jako odpowiedź na zagrożenie bezpieczeństwa we wschodniej Ukrainie*, „Wschodnioznawstwo”, 2018.

13 Przykładowo zob. *Ukraiński skład amunicji zaatakowany przez drona?*, artykuł z 27 IX 2017 r. ze strony portalu Defence24, <https://defence24.pl/ukraiński-sklad-amunicji-zaatakowany-przez-drona> [dostęp: 4 IX 2022 r.]; P. Mieszkowski, *Rosyjska propaganda w telefonach ukraińskich żołnierzy*, artykuł z 22 V 2017 r. ze strony portalu Defence24, <https://cyberdefence24.pl/rosyjska-propaganda-w-telefonach-ukraińskich-zolnierzy> [dostęp: 4 IX 2022 r.].

wprowadzonego w 2018 roku na części terytorium Ukrainy w związku z incydentami na Morzu Azowskim¹⁴.

Strefy działań w warunkach konfliktu zbrojnego w Ukrainie

Rosyjska pełnowymiarowa agresja na Ukrainę rozpoczęła się w godzinach porannych 24 lutego 2022 roku. Z perspektywy czasu wydaje się, że strona ukraińska była mentalnie i organizacyjnie przygotowana do podjęcia zdecydowanego oporu – opracowane były stosowne rozwiązania prawne, jak i operacyjne, choć oczywiście nieznana była początkowo skala napaści i wykorzystania do tego celu terytorium Białorusi. Zapewne wdrożono także przed agresją lub w pierwszym dniu konfliktu pewne przedsięwzięcia mobilizacyjne, jak i militaryzujące niektóre podmioty organizacyjne¹⁵. W dniu wybuchu wojny na terenie całej Ukrainy wprowadzono stan wojenny, początkowo – zgodnie z ustawą zasadniczą – na 30 dni, następnie cyklicznie przedłużany¹⁶.

Toczący się konflikt ma obecnie kilka cech charakterystycznych. Pod kątem przydatnym dla niniejszej publikacji będzie to w miarę wyraźne rozgraniczenie faz posunięć zbrojnych oraz wynikająca z tego możliwość określenia rodzajów stref działań, co z kolei miało znaczenie dla przedsięwzięć podejmowanych przez formacje i służby systemu bezpieczeństwa publicznego Ukrainy. Wojska rosyjskie, po początkowym wtargnięciu w bezpośrednie okolice Kijowa, zmuszone zostały po kilku tygodniach do wycofania się z zajętych terenów. Następnie głównym teatrem działań pozostawał obszar wschodniej oraz południowo-wschodniej Ukrainy, po czym w połowie września walki skumulowały się w okolicach Chersonia, Donbasu oraz Charkowa. W pierwszych tygodniach agresji rosyjskie działania kinetyczne (bombardowania lotnicze, ostrzał raketowy) w większym stopniu obejmowały całe terytorium Ukrainy, natomiast w kolejnych miesiącach koncentrowały się na obszarze wzdłuż linii frontu, a resztę terytorium tego państwa ostrzeliwano sporadycznie. Bezspornym

14 A. Stec, *Stany Nadzwyczajne w porządku konstytucyjnym Ukrainy – stan wojenny 2018 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 5; J. Nikolajew, *Konstytucyjne gwarancje wolności sumienia i religii a wprowadzenie stanu wojennego na Ukrainie w 2018 r.*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 46.

15 Warto przypomnieć, że kilka dni przed napaścią zbrojną władze Federacji Rosyjskiej uznały „niepodległość” separatystycznych republik na wschodzie Ukrainy. Z pewnością stanowiło to pewien sygnał dla strony ukraińskiej i mogło być podłożem podwyższenia gotowości bojowej zarówno armii, jak i podmiotów systemu bezpieczeństwa publicznego. 23 lutego 2022 roku Prezydent Ukrainy wprowadził w związku z tym stan wyjątkowy (w terminologii ukraińskiej „nadzwyczajny”) na części terytorium państwa.

16 Tekst dekretu Prezydenta Ukrainy o wprowadzeniu stanu wojennego dostępny jest na oficjalnej stronie parlamentu ukraińskiego, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/64/2022#Text> [dostęp: 14 IX 2022 r.].

faktem jest dopuszczanie się przez stronę rosyjską zbrodni wojennych, zarówno na kombatantach, jak i na osobach cywilnych¹⁷.

Wydaje się, że znaczący udział we wzmacnianiu ukraińskiego oporu ma godna podziwu umiejętność podtrzymywania systemów teleinformatycznych i łączności państwa oraz zapewnienie elektryczności na większości terytorium Ukrainy. Przy świadomości wyzwań z tym związanych – przede wszystkich rosyjskich działań kinetycznych i tych prowadzonych w cyberprzestrzeni – należy to ocenić bardzo pozytywnie. Daje to możliwości ciągłego przekazywania obywatelom ważnych komunikatów, lecz także służy wymianie informacji, a przede wszystkim pokazuje, że struktury państwa działają i wykonują swoje obowiązki¹⁸.

W pierwszych godzinach agresji działania zbrojne objęły także przygraniczne jednostki NPU, jak i częściowo Państwowej Służby Granicznej. Gwardia Narodowa Ukrainy została w całości podporządkowana resortowi obrony narodowej. Z punktu widzenia zapewniania bezpieczeństwa publicznego wykonywanie czynności z tym związanych odbywało się w szczególnie ciężkich warunkach, na co wpływ miały działania rosyjskich grup sabotażowych i dywersyjnych oraz bombardowanie całego obszaru państwa. Policjanci z jednostek położonych na kierunkach rosyjskich ataków zapewne częściowo wzięli udział w walkach zbrojnych, bądź zabezpieczali ewakuację ludności i swoich jednostek (uzbrojenia, pojazdów, dokumentów niejawnych). Na stronie internetowej NPU już w pierwszym dniu agresji po godz. 8.00 poinformowano obywateli o wprowadzeniu stanu wojennego oraz wynikających z tego konsekwencjach prawnych, jak też o specjalnie utworzonej w celu wyjaśniania wątpliwości infolinii. Wieczorem pierwszego dnia wojny wskazano na specyfikę ograniczeń związanych z zastosowaną na niektórych obszarach kraju godziną policyjną, a przed południem drugiego dnia przekazano link do specjalnej aplikacji na komunikatorze społecznym, dzięki któremu mieszkańcy mogli zgłaszać informacje o zauważonych pojazdach wroga oraz podejrzanych

17 W chwili obecnej – z oczywistych względów – nie powstało jeszcze naukowe opracowanie dotyczące przebiegu opisywanego konfliktu, natomiast prowadzonych jest na bieżąco wiele stron internetowych poświęconych walkom zbrojnym na Ukrainie (przykładowo: portal „Rzeczypospolita”, <https://www.rp.pl/swiat/art36947021-wojna-rosji-z-ukraina-dzien-187>), jak też wydano wiele artykułów popularnonaukowych. Podsumowanie pierwszego miesiąca agresji można znaleźć np. w: B. Sieniawski, *Pierwszy miesiąc inwazji Rosji na Ukrainę (podsumowanie)*, artykuł z portalu Euractiv.pl, <https://www.euractiv.pl/section/bezpieczenstwo-i-obrona/news/rosja-ukraina-wojna-miesiac-putin-zelenski-duch-kijowa-sankcje-unia-europejska-usa-nato/> [dostęp: 4 IX 2022 r.].

18 Zob. E. Benedyk, *Ukraina – republika w czasie wojny. Komentarz*, opracowanie Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa 2022.

znakach – w domyśle pozostawionych przez sabotażystów¹⁹. 24 lutego rozpoczęto również wydawanie broni byłym funkcjonariuszom formacji i służb resortu spraw wewnętrznych, których angażowano do patrolowania i służby na punktach blokadowych²⁰.

Przebieg i skutki prowadzonych walk spowodowały wytworzenie się kilku stref działań, w których podmioty ukraińskiego systemu bezpieczeństwa publicznego wykonywały nałożone zadania. Ze względu na specyfikę warunków podejmowanych przedsięwzięć można dokonać następującego podziału tych stref na:

- strefę bezpośrednich działań wojennych;
- obszar oblężony;
- obszar okupowany (po 24 lutego 2022 roku);
- korytarze humanitarne;
- strefę tyłową;
- obszar wyzwolony (po 24 lutego 2022 roku).

W strefie bezpośrednich działań wojennych, czyli na obszarze, na którym toczą się lub będą w niedalekiej przyszłości toczyły się walki zbrojne, kwestia zapewnienia bezpieczeństwa publicznego miała zapewne dla władz publicznych wtórne znaczenie. Nie znaczy to jednak, że działania tego typu nie były tam prowadzone – w dużej mierze zależały one od dowódców wojskowych oraz potrzeb frontu. NPU oraz przedstawiciele innych podmiotów omawianego systemu są tam obecni, choć napotymane zagrożenia (np. ostrzał artyleryjski, miny) lub wyzwania (zniszczenia infrastruktury komunikacyjnej) powodują, że wykonywanie nawet prostych zadań jest utrudnione²¹. Należy wprost zaznaczyć, że siły rosyjskie traktują wszystkich ukraińskich policjantów jako kombatantów – czyli podobnie jak żołnierzy, co przekłada się na ostrzeliwanie przez agresora funkcjonariuszy i użytkowanych przez nich pojazdów oraz budynków.

19 Informacje z oficjalnej strony internetowej NPU: <https://www.npu.gov.ua/news/Informacziya/zvernennya-ministra-vnutrishnix-sprav-ukrajini-denisa-monastirskogo-shhodo-vvedennya-nadzvichajnego-stanu/> [dostęp: 4 IX 2022 r.]. Jeszcze w dniu 23 II 2022 r. po godz. 22.00 na stronie internetowej NPU zamieszczono wyjaśnienia dotyczące możliwych ograniczeń w czasie stanu nadzwyczajnego, natomiast po godz. 23.00 informację o nasileniu się cyberataków na rządowe strony internetowe, strona internetowa NPU, <https://www.npu.gov.ua/news/Informacziya/Isnuyut-rizni-prichini-yakimozhut-ob-jednati-suspilstvo-Igor-klimenko/> [dostęp: 4 IX 2022 r.]; <https://www.npu.gov.ua/news/kiberzlochchini/rekomendacziji-dlya-it-sluzhb-u-zv'yazku-z-kiberatakami-na-ukrajinski-vebresursi/> [dostęp: 4 IX 2022 r.].

20 Informacje ze strony NPU, <https://www.npu.gov.ua/news/Informacziya/zayava-naczpolicziya-vidavativime-zbrojny-ve-teranam-organiv-vnutrishnix-sprav/> [dostęp: 4 IX 2022 r.].

21 Trzeba również pamiętać, że granice strefy bezpośrednich działań wojennych z praktycznego punktu widzenia mogą w miarę dynamicznie ulegać zmianom, w szczególności w związku z podejmowaniem przez przeciwnika działań desantowych. W niektórych przypadkach strefa ta może obejmować nawet aglomeracje (jak np. kijowską w pierwszych tygodniach wojny), a wówczas problem zapewnienia bezpieczeństwa publicznego zyskuje na znaczeniu, por. D. Nowak, G. Lewandowski, *Funkcjonowanie administracji publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych. Wybrane aspekty prawno-administracyjne*, Warszawa 2020, s. 65.

Czynności policyjne na obszarze oblężonym – tak można traktować choćby działania w Mariupolu do czasu upadku miasta – charakteryzowały się szczególnie ciężkimi warunkami, gdyż do problemów strefy bezpośrednich działań wojennych dochodziły także inne, związane np. z brakiem możliwości odpoczynku bądź wymiany pododdziałów, trudnościami w zaopatrzeniu, jak też zwiększonym zagrożeniem ostrzałem oraz ze strony grup dywersyjnych lub sabotażowych²².

Można przyjąć, że na obszarze okupowanym po 24 lutego 2022 roku przez siły agresora, zapewnienie bezpieczeństwa publicznego spoczywało na stronie rosyjskiej, chociaż w świetle zbrodni i brutalnego postępowania wrogich żołnierzy wobec ludności cywilnej brzmi to co najmniej tragicznie. Władze okupacyjne – według posiadanych aktualnie informacji – nigdzie nie dopuszczały do wykonywania funkcji policyjnych przez funkcjonariuszy NPU, choć zapewne wykorzystywano wiedzę posiadaną przez funkcjonariuszy, którzy podjęli się współpracy z agresorem²³.

Niełatwo jest odnieść się do zabezpieczenia porządku publicznego na terenie nielicznych w tej wojnie korytarzy humanitarnych, które miały służyć ewakuacji ludności cywilnej z obszarów objętych bezpośrednimi działaniami zbrojnymi. Z uwagi na częste prowokacje oraz zmiany decyzji co do powstania tego typu korytarzy, wydaje się, że za bezpieczeństwo publiczne odpowiadały tam siły zbrojne, być może wspomagane przez dostępnych policjantów NPU. Do połowy września 2022 roku nie utworzono natomiast żadnej strefy zdemilitaryzowanej (np. wokół elektrowni atomowych), bądź strefy neutralnej (czy niebronionej), więc nie wystąpił problem konieczności zapewnienia w nich porządku publicznego.

Działania w strefie tyłowej charakteryzują się z jednej strony prowadzeniem standardowych czynności policyjnych, a z drugiej – koniecznością podejmowania zwiększonego wysiłku i częściowo odmiennych zadań w sytuacji kinetycznego oddziaływania przeciwnika na tę strefę (np. z uwagi na bombardowanie, ostrzał raketowy, bądź aktywności grup dywersyjnych). W realiach wojny w Ukrainie strefa tyłowa obejmuje większość terytorium kraju. Na obszarze całego państwa obowiązuje przy tym stan wojenny, a obostrzenia wolności i praw człowieka i obywatela z nim związane wprowadzane były odrębnymi decyzjami

22 Do realiów prowadzenia działań, w tym na zapleczu frontu i w warunkach oblężenia, odnosi się m.in. R. Ponomarenko, *Bitwa o Mariupol*, „Nowa Technika Wojskowa” 2022, nr 6.

23 W prawie konfliktów zbrojnych istnieje możliwość wykorzystywania dotychczasowych sił policyjnych przez okupanta, który formalnie jest jedynie administratorem zajętego przez siebie terytorium i powinien ochraniać wartość znajdujących się na nim składników majątkowych. Jeżeli dotychczasowe siły policyjne nie zostały włączone w skład sił zbrojnych, to ich funkcjonariusze powinni uzyskiwać status niekombatantów i za zgodą okupanta mogliby dbać o porządek publiczny. W warunkach agresji Rosji na Ukrainę opcja taka zapewne nie była nawet rozważana przez władze rosyjskie. Zob. Z. Skwarek, M. Fałdowski, P. Hac, *Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny*, Warszawa 2022, podrozdział 4.1.1 oraz 4.4.6.

uprawnionych organów – w zależności od potrzeb i oceny sytuacji, na którą wpływ ma zapewne oddalenie danego obszaru od linii frontu²⁴.

Czynności dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa publicznego na obszarze wyzwolonym po 24 lutego 2022 roku charakteryzują się początkowymi utrudnieniami prowadzenia standardowych przedsięwzięć. Działania na tym obszarze wiążą się bowiem z koniecznością ujawniania oraz likwidacji pozostawionych przez agresora ładunków wybuchowych, min oraz min-pułapek, jak również dokumentowaniem zbrodni wojennych, których dopuścili się żołnierze rosyjscy. Dalsze czynności przypominają już te prowadzone w strefie tyłowej.

Główne kategorie podejmowanych przedsięwzięć

Funkcjonowanie w czasie wojny oraz główne rodzaje aktywności funkcjonariuszy podmiotów wchodzących w skład ukraińskiego systemu bezpieczeństwa publicznego zależą w dużym stopniu od strefy, w której są wykonywane, jak i rodzaju zagrożeń. Niewątpliwym wpływ ma w tym zakresie także ocena dostępnych sił i środków oraz analiza i określenie zadań priorytetowych w danych warunkach. Wstępny przegląd posiadanych informacji pozwala na wyszczególnienie następujących głównych kategorii podejmowanych przedsięwzięć:

- udział w działaniach zbrojnych;
- czynności blokadowe i kontrolne;
- działania patrolowe;
- egzekwowanie przestrzegania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela, wprowadzonych regulacjami o charakterze szczególnym;
- zwalczanie wszystkich rodzajów przestępczości, w tym zorganizowanej, ekonomicznej oraz popełnianej w cyberprzestrzeni, jak też przypadków szpiegostwa i kolaboracji;
- dokumentowanie zbrodni wojennych i zabezpieczanie miejsc zbombardowanych;
- udzielanie pomocy mieszkańcom oraz ich ewakuowanie z terenów niebezpiecznych;
- działania informacyjne;
- czynności związane z bezpieczeństwem cyberprzestrzeni Ukrainy;
- ochrona kluczowych obiektów władz publicznych oraz wchodzących w skład infrastruktury krytycznej;
- ujawnianie i rozbijanie niewybuchów.

²⁴ Charakterystyczne jest stosowanie stosunkowo długotrwałych zakazów opuszczania lokali mieszkalnych (trwających po kilkadziesiąt godzin), co miało sprzyjać likwidacji poruszających się po miastach grup dywersyjnych lub też jak w sierpniu – w związku z ukraińskim świętem narodowym – ograniczyć ewentualność gromadzenia się ludności i minimalizowania w ten sposób strat w wyniku możliwego ostrzału ze strony rosyjskiej.

Należy nadmienić że, pomimo przeprowadzonej militaryzacji, liczebność podmiotów wchodzących w skład ukraińskiego systemu bezpieczeństwa publicznego nie uległa poważnemu zwiększeniu – w praktyce powiększyła się jedynie o część byłych funkcjonariuszy oraz wykorzystywanych na początku konfliktu ochotników²⁵. Z terenów zajętych przez wojska rosyjskie ewakuowało się około 6000 policjantów NPU, którzy zostali zaangażowani na pozostałym obszarze kraju do dalszego wykonywania zadań. Dramatyczne wyzwania związane z wojną, w tym obawa o najbliższych, spowodowały przy tym, że pewna grupa funkcjonariuszy zwróciła się z raportami o odejście ze służby lub przeniesienie do mniej narażonych na ataki rejonów Ukrainy – na chwilę obecną nie wiadomo, jak rozpatrywano tego typu podania²⁶. Udział w walkach zbrojnych, jak również ponoszenie strat w wyniku bombardowania i ostrzału skutkowało zresztą ofiarami wśród policjantów – tylko do 8 marca 2022 roku śmierć poniosło 22 funkcjonariuszy, 88 zostało rannych, 7 zaginęło, a 3 dostało się do rosyjskiej niewoli²⁷. Do końca sierpnia rannych zostało około 550 policjantów a 40 kolejnych dostało się do niewoli lub zaginęło (liczba zabitych nie została podana)²⁸. Większość funkcjonariuszy od początku agresji otrzymuje dodatkowe świadczenia pieniężne do pensji, choć zwiększony nakład pracy odbywa się kosztem redukcji planowanych urlopów. Dla około 3500 policjantów NPU, działających w najbardziej narażonych rejonach, dodatki te sięgają wysokości do dwóch uposażeń miesięcznych²⁹.

Warunki pracy utrudniały zniszczenia budynków użytkowanych dotychczas jako siedziby jednostek NPU (oraz innych formacji i służb) oraz pojazdów mechanicznych, jak też braki w paliwie i problemy z łącznością. Według stanu na 10 maja, w samym tylko obwodzie kijowskim zburzeniu uległo dziesięć siedzib jednostek NPU (czyli około 20%), a na obszarze całego kraju formacja ta straciła około 1200 pojazdów służbowych. Przedwojenne siedziby tych jednostek na

25 W wywiadzie z lipca 2022 r. ukraiński minister obrony Ołeksij Reznikow określił stan liczebny NPU na 100.000 policjantów, natomiast Państwowej Służby Granicznej na 60.000 funkcjonariuszy, co odpowiadało by pokojowemu stanowi tych formacji, *Minister ujawnił, ilu żołnierzy broni Ukrainy. Liczba robi wrażenie, artykuł ze strony internetowej msn.com*, <https://www.msn.com/pl-pl/wiadomosci/other/minister-ujawni%C5%82-ilu-%C5%BCo%C5%82nierz-y-broni-ukrainy-liczba-robi-wra%C5%BCenie/ar-AAZnece?ocid=msedgdp&pc=U531&cvid=91b7f8886c614c89adc0abba24e2bd8c> [dostęp: 15 IX 2022 r.].

26 Sygnalizuje to Szef NPU Ihor Klymenko w wywiadzie z 31 VIII 2022 r. dla magazynu „Forbes”, oceniając liczbę tych raportów na „kilka tysięcy”. zob. informacja o wywiadzie na stronie NPU, <https://www.npu.gov.ua/news/Informacziya/30-000-sprav-shhodo-vojennix-zlochiviv-aresht-aktiviv-na-28-mlrd-grn-ta-rozkradannya-gumanitarki-velike-interv-yu-z-golovoyu-naczpolicziji-dlya/> [dostęp: 11 IX 2022 r.].

27 *Ukraina: 22 policjantów zabitych, a 88 rannych od początku rosyjskiej agresji*, portal infosecurity24, 8 III 2022 r., <https://infosecurity24.pl/za-granica/ukraina-22-policjantow-zabitych-a-88-rannych-od-poczatku-rosyjskiej-agresji> [dostęp: 12 IX 2022].

28 Wypowiedź Szefa NPU z 31 VIII 2022 r., <https://www.npu.gov.ua/news/Informacziya/30-000-sprav-shhodo-vojennix-zlochiviv-aresht-aktiviv-na-28-mlrd-grn-ta-rozkradannya-gumanitarki-velike-interv-yu-z-golovoyu-naczpolicziji-dlya/> [dostęp: 11 IX 2022 r.].

29 Ibidem.

obszarach okupowanych, a następnie wyzwolonych, z reguły nie nadawały się do szybkiego ponownego uruchomienia i funkcjonariusze adaptowali dla swoich celów inne dostępne budynki³⁰. Mimo realnego zagrożenia opanowania Kijowa w pierwszych tygodniach agresji, centralne organy podmiotów systemu bezpieczeństwa publicznego pozostały w stolicy kraju.

Można także dodać, że poważnym wyzwaniem dla struktur państwa ukraińskiego była zewnętrzna i wewnętrzna migracja obywateli, która wymuszała zapewnienie funkcjonowania systemu transportowego, zaopatrzenia w podstawowe artykuły oraz utrzymania bezpieczeństwa publicznego w określonych rejonach i na granicach kraju. Przyjmuje się, że ruchy ludności ukraińskiej spowodowane agresją Rosji objęły prawdopodobnie ponad 10 milionów osób³¹.

Udział w działaniach zbrojnych dotyczył przede wszystkim jednostki KORD, jak też funkcjonariuszy Państwowej Służby Granicznej w początkowym okresie wojny. Policjanci z pododdziałów kontrterrorystycznych wykorzystywali przy tym ręczne granatniki przeciwpancerne oraz wielkokalibrowe karabiny wyborowe³². W warunkach oblężenia w Mariupolu funkcjonariuszy KORD i pograniczników używano do zabezpieczenia drugorzędnych odcinków frontu – rejonu nadmorskiego i portu³³. Z drugiej strony należy zaznaczyć, że żołnierze z jednostek Gwardii Narodowej brali z kolei udział w pełnieniu służby na punktach kontrolnych (w szczególności w okresie świątecznym), jak i zatrzymywaniu osób podejrzewanych o szpiegostwo lub sabotaż³⁴.

Wspomniane powyżej czynności blokadowe i kontrolne na drogach publicznych stanowiły ważny element zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, zarówno ze względu na wymiar prewencyjny, jak i stwarzanie okazji do ujawniania czynów zabronionych lub niestosowania się do obostrzeń stanu wojennego. Według przedstawianych przez władze ukraińskie informacji, na początku inwazji funkcjonariusze i żołnierze pełnili służbę na około 2500 punktach

30 W trakcie rosyjskiej ofensywy z początku wojny przeciwnik na stałe lub przejściowo opanował 210 obiektów użytkowanych przez NPU; informacja z oficjalnej strony NPU, <https://www.npu.gov.ua/news/Informaciya/naczpolicziya-vidnovila-robotu-viddilennya-policiji-u-borodyanczi/> [dostęp: 15 IX 2022 r.].

31 *Ukraine crisis 2022: 6 months of response*, raport Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji, 2022.

32 *KORD w akcji. Ukraińska jednostka specjalna policji zniszczyła dwa rosyjskie czołgi*, oficjalny portal Polskiej Agencji Prasowej, 7 III 2022 r., <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1105187%2CKord-w-akcji-ukrainska-jednostka-specjalna-policji-zniszczyla-dwa> [dostęp: 22 IV 2022 r.]; *KORD otrzymał nowe karabiny wyborowe. Ukraińska jednostka specjalna policji walczy z rosyjskimi najeźdźcami*, portal niezależna.pl, 30 III 2022 r., <https://niezalezna.pl/436603-KORD-otrzymal-nowe-karabiny-wyborowe-Ukrainska-jednostka-specjalna-policji-walczy-z-rosyjskimi-najezdzcami> [dostęp: 22 IV 2022 r.].

33 R. Ponomarenko, op.cit., s. 24, 27.

34 Informacja z oficjalnej strony NPU, <https://www.npu.gov.ua/news/masovi-zaxodi/zabezpechennya-bezpeki-gromadyan-i-poperedzhennya-provokacij-policzejski-posileno-patrulyuvatimut-pid-chas-svyatkuvannya-velikodnya-Igor-klimenko/> [dostęp: 15 IX 2022 r.].

kontrolnych, natomiast później ich liczba spadła do około 680. Liczba sprawdzanych w ten sposób pojazdów i przemieszczających się osób była znacząca – tylko w okręgu dniepropietrowskim codziennie przez punkty te przewijało się około 20 tys. pojazdów oraz 50 tys. osób. W trakcie jednej doby w tym okręgu, spośród wszystkich kontrolowanych, szerszej weryfikacji poddano 250 osób, a dwie z nich – jako podejrzewane o zaangażowanie w działania sabotażowe i szpiegowskie – zatrzymano i oddano do dyspozycji Służby Bezpieczeństwa Ukrainy³⁵. Odrębną kwestią pozostaje ochrona granicy państwa, co rodziło szczególne wyzwania przy dużej liczbie chętnych do wyjazdu z kraju.

Innym ważnym przejawem działalności podmiotów systemu bezpieczeństwa publicznego było prowadzenie działań patrolowych. Także w tym przypadku ich wymiar miał przede wszystkim charakter prewencyjny oraz służył ujawnianiu sprawców przestępstw i innych naruszeń prawa. Należy pamiętać, że w czasie wojny, w szczególności w pierwszym jej okresie, znacząco wzrosła liczba zgłoszeń od obywateli, co wynikało z niejako naturalnego zwiększenia się obaw i nieufności wśród mieszkańców. Obywatele przede wszystkim przekazywali policjantom informacje o podejrzanych osobach, pojazdach i pakunkach, użytkowaniu drożdów, jak też o wrogiej aktywności w cyberprzestrzeni. Duża część tych sygnałów wymagała sprawdzenia, co z kolei powodowało uruchomienie dostępnych w rejonie patroli. Przykładowo, w obwodzie iwanofrankińskim operatorzy telefonu alarmowego 102 otrzymywali w marcu średnio ponad 850 zgłoszeń dziennie. We Lwowie tylko 15 kwietnia wpłynęły 1374 sygnały od mieszkańców, które wymagały weryfikacji. Władze próbowały zresztą przekierować część z tych informacji na dodatkowo uruchomione linie telefoniczne, jak również na portale społecznościowe i komunikatory internetowe³⁶. Ogółem od wybuchu wojny do 10 września 2022 roku do NPU dotarło prawie 4,5 miliona zgłoszeń, z czego aż 1,3 miliona w ciągu pierwszych siedmiu tygodni inwazji³⁷. Prowadzenie czynności patrolowych w strefie bezpośrednich działań wojennych, bądź na terenie wyzwolonym, wiązało się z koniecznością wzmożonej uwagi na zagrożenia ze strony grup dywersyjnych lub maruderów z armii rosyjskiej i niekiedy wykonywali

35 Informacja z oficjalnej strony NPU, <https://www.npu.gov.ua/news/stoprussia/dnipropetrovshhina-za-minulu-dobu-policzejski-perevirili-250-pidozrilix-osib/> [dostęp: 15 IX 2022 r.].

36 Informacja z oficjalnej strony NPU, <https://www.npu.gov.ua/news/stoprussia/operatori-102-policziji-Ivano-frankivshhni-za-chas-vijni-opraczyuvali-ponad-31-200-povidomlen-gromadyan/> [dostęp: 15 IX 2022 r.]; <https://www.npu.gov.ua/news/stoprussia/53-j-den-vijni-policzejski-lvivshhni-prodovzhuyut-nesti-službu-u-rezhimi-247/> [dostęp: 15 IX 2022 r.].

37 Informacja z oficjalnej strony NPU, <https://www.npu.gov.ua/news/stoprussia/dopomoga-gromadyanam-protidivya-zlochinnosti-rozsliduvannya-vojennix-zlochyniv-naczionalna-policziya-ukrajini-prodovzhuje-praczyuvati-v-posilenomu-rezhimi-Igor-klimenko/> [dostęp: 15 IX 2022 r.]; https://www.npu.gov.ua/news/stop_russia/za-200-dniv-povnomashtabnogo-vtorgnennya-policzejski-opraczyuvali-majzhe-4-5-mln-zvernenn-gromadyan-Igor-klimenko/ [dostęp: 15 IX 2022 r.].

je funkcjonariusze z pododdziałów kontrterrorystycznych. W strefie tyłowej wyzwania były z reguły typowe, na przykład – 10 kwietnia w Siewierodonecku zatrzymano łącznie sześć osób, które włamały się do wielkopowierzchniowych sklepów spożywczych oraz AGD, natomiast dzień wcześniej w podkijowskich wsiach – dwóch mężczyzn okradających domy mieszkańców, którzy wyjechali w obawie przed działaniami wojennymi³⁸. Niekiedy służba patrolowa prowadzona była w specyficznych warunkach, np. na stacjach metra użytkowanych jako schrony, lub też związana była z koniecznością podjęcia czynności ratowniczych lub gaśniczych m.in. przy wypalaniu traw³⁹.

Egzekwowanie przestrzegania ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w szczególności dotyczyło godziny policyjnej. Należy pamiętać – o czym wspomniano już wcześniej – że zakazy dotyczące opuszczania lokali mieszkalnych niekiedy obejmowały okres kilkudziesięciu godzin, a na obszarach wyzwolonych nawet kilka dni – z uwagi na konieczność rozminowania terenu, pochowania ofiar, zebrania materiału dowodowego odnośnie zbrodni wojennych, jak też ponownego uruchomienia podstawowej infrastruktury⁴⁰. Wśród innych naruszeń zarządzonych ograniczeń można wskazać nieuprawnione użytkowanie dronów. Przykładowo, w marcu 2022 roku jeden z obywateli w okręgu lwowskim zgłosił policjantom zauważony statek powietrzny, który funkcjonariusze po prostu zestrzelili⁴¹.

Poważna liczba zbrodni wojennych, których dopuścili się wojska rosyjskie w Ukrainie, skutkowa koniecznością znacznego zaangażowania funkcjonariuszy NPU, Państwowego Biura Śledczego oraz Służby Bezpieczeństwa Ukrainy w działania mające na celu udokumentowanie tych przestępstw oraz zebranie materiału dowodowego do prowadzonych postępowań przygotowawczych. Czynności te prowadzone były w niełatwych warunkach (m.in. przy poważnym zagrożeniu urazami bądź ze strony min-pułapek), a przy tym wiązały się z ogromnym nakładem pracy. Można przyjąć, że w wielu przypadkach (np. masowych rozstrzeliwań

38 Informacja z oficjalnej strony NPU, <https://www.npu.gov.ua/news/novini-z-regioniv-ta-in-sajtiv/minuloji-dobi-policzejski-luganshhini-zatrimali-shistox-maroderiv/> [dostęp: 15 IX 2022 r.]; <https://www.npu.gov.ua/news/majnovi-zlochyni/borotba-z-maroderstvom-policziya-buchanshhini-zatrimala-kradiviv-u-buchi-gostomeli-ta-berezivci/> [dostęp: 15 IX 2022 r.]; <https://www.npu.gov.ua/news/stoprussia/zadlya-bezpeki-gromadyan-pivnich-zhitomirshhini-patruulyuyut-spezpriznachenci-policiji/> [dostęp: 15 IX 2022 r.].

39 Informacja z oficjalnej strony NPU, <https://www.npu.gov.ua/news/novini-z-regioniv-ta-in-sajtiv/na-rivnenshhini-policzejski-oficzeri-gromad-likvidovali-zagoryannya-suxoji-travi-yaku-samovilno-vipalyuvali-gromadyani/> [dostęp: 15 IX 2022 r.].

40 Przykładowo, w Hostomelu godzinę policyjną wprowadzono na okres od godz. 6.00 7 kwietnia do godz. 6.00 14 kwietnia; informacje z oficjalnej strony NPU, <https://www.npu.gov.ua/news/stoprussia/komendantska-godina-na-teritoriji-gostomelskoji-selishhnoji-radi/> [dostęp: 15 IX 2022 r.].

41 *Ukraińska policja zestrzeliła podejrzanego drona. Był niedaleko granicy z Polską*, artykuł internetowy z portalu „Gazety Lubuskiej”, 23 III 2022 r., <https://gazetalubuska.pl/ukrainska-policja-zestrzelila-podejrzanego-drona-byl-niedaleko-granicy-z-polska/ar/c1-16115797> [dostęp: 15 IX 2022 r.].

lub bombardowania obiektów cywilnych) przedsięwzięcia te wymagały przeprowadzenia oględzin dużych obiektów lub powierzchni, ekshumacji zwłok, zebrania próbek materiału genetycznego (w tym od krewnych ofiar), przesłuchania ocalałych poszkodowanych oraz świadków, zebrania nagrań z monitoringu lub zamieszczonych na portalach społecznościowych, dokonania wizji lokalnej, a ostatecznie także poczynienia ustaleń odnośnie jednostek rosyjskich stacjonujących w miejscu dokonania zbrodni, bądź przemieszczających się w pobliżu. Na koniec sierpnia 2022 roku w całej Ukrainie pozostawało jeszcze do zidentyfikowania około 2000 ciał⁴².

Prowadzenie czynności w strefie bezpośrednich działań wojennych wiązało się często z koniecznością udzielenia pomocy cywilnym osobom poszkodowanym. Funkcjonariusze niekiedy ewakuowali mieszkańców spod ostrzału, z reguły zabierając osoby z uzgodnionych miejsc zbiórki, bądź wynosząc bezpośrednio z domów osoby o ograniczonej sprawności ruchowej. Dla osób ewakuowanych zapewniano przy tym tymczasowe zakwaterowanie oraz najpotrzebniejsze artykuły spożywcze i środki higieny osobistej⁴³.

Ważnym elementem działań było prowadzenie przez podmioty systemu bezpieczeństwa publicznego działań informacyjnych. Nakierowane one były przede wszystkim na przekazywanie informacji o wydawanych zarządzeniach (np. o godzinie policyjnej), o charakterze prewencyjnym (np. o nowych sposobach działania przestępców), jak też ostrzegające przed zagrożeniami (np. o sposobie postępowania w związku z zauważonym niewybuchem). Wiele przekazywanych ludności informacji pokazywało efekty działania funkcjonariuszy, co z jednej strony wskazywało na ciągłe funkcjonowanie władzy państwowej i podległych jej organów, jak też miało zapewne charakter odstrasżający dla potencjalnych sprawców czynów zabronionych. Należy nadmienić, że niektóre komunikaty zawierały w sobie elementy patriotyczne i mające podnosić na duchu obywateli, co w sytuacji, w jakiej znalazła się Ukraina, wydaje się całkowicie zrozumiałe. Aktywność wszystkich podmiotów władzy publicznej na stronach internetowych oraz w mediach społecznościowych jest bardzo duża i ewidentnie do tego rodzaju przedsięwzięć strona ukraińska podchodzi bardzo poważnie⁴⁴.

42 Wypowiedź Szefa NPU z 31 VIII 2022 r., <https://www.npu.gov.ua/news/Informacziya/30-000-sprav-shhodo-vojnennix-zlochiviv-aresht-aktiviv-na-28-mlrd-grn-ta-rozkradannya-gumanitarki-velike-interv-yu-z-golovoyu-naczpol-icziiji-dlya/> [dostęp: 11 IX 2022 r.]. Należy dodać, że strona ukraińska otrzymała pomoc od polskiej Policji w zakresie dokumentowania miejsc zbrodni wojennych.

43 Informacja z oficjalnej strony NPU, <https://www.npu.gov.ua/news/stoprussia/donechchina-pid-rozrivami-snaryadiv-na-bronovanomu-transporti-yak-policziya-ryatuje-zhiteliv-svyatogirska-ta-rajgorodka/> [dostęp: 15 IX 2022 r.].

44 Wśród przydatnych dla podjętego w niniejszym opracowaniu tematu stron internetowych warto polecić przede wszystkim: stronę NPU – www.npu.gov.ua, Państwowej Służby Granicznej – www.dpsu.gov.ua, Państwowego Biura Śledczego – www.dbr.gov.ua, Narodowego Antykorupcyjnego Biura Ukrainy – www.nabu.gov.ua oraz stronę Urzędu Miasta Kijowa www.kyivcity.gov.ua.

Innym obszarem działań była również ochrona ważnych obiektów władz publicznych oraz wchodzących w skład infrastruktury krytycznej. Niewątpliwie wymagającym obowiązkiem dla funkcjonariuszy było – widoczne w mediach – eskortowanie zagranicznych polityków, dziennikarzy i przedstawicieli organizacji międzynarodowych na obszarach wyzwolonych lub zagrożonych walkami.

Natomiast z pewnością jedną z trudniejszych czynności podejmowanych w obszarze bezpieczeństwa publicznego było ujawnianie i rozbrajanie niewybuchów. Skalę trudności podnosiła przy tym niewielka w stosunku do potrzeb liczba pirotechników w NPU (350 osób) oraz zaangażowanie saperów wojskowych w działania na froncie, co uniemożliwiało skorzystanie z większej pomocy sił zbrojnych. Do pozostawionych przez wycofujące się wojska rosyjskie min-pułapek oraz amunicji należy także dodać zagrożenie ze strony min lądowych, niewybuchów pocisków (w tym subamunicji kasetowej) i bomb lotniczych. Pomimo tych wyzwań saperzy oraz pirotechnicy na bieżąco ujawniają oraz rozbrajają ładunki niebezpieczne oraz sprawdzają budynki przed ponownym ich zasiedleniem. Według dostępnych danych do końca sierpnia 2022 roku wyspecjalizowani policjanci NPU ujawnili około 107 tys. obiektów wybuchowych i skontrolowali 10 tys. hektarów terenu⁴⁵.

Zmiany w przestępczości wynikłe w trakcie wojny

Bez wątpienia jednym z obszarów zwiększonej aktywności ukraińskiego systemu bezpieczeństwa publicznego w czasie agresji Rosji stało się zwalczanie przestępczości. Wzrost zagrożeń ze strony sprawców czynów zabronionych wynika przy tym zarówno z unormowań prawnych czasu wojny (penalizacja zachowań dotychczas nieuznawanych za przestępstwa), jak i z psychologiczno-socjologicznych czynników o charakterze kryminogennym. W czasie konfliktu zbrojnego zmianie może ulec motywacja osób dopuszczających się czynów zabronionych (np. w desperacji z powodu braku środków do przetrwania), sposobność do popełnienia przestępstwa (np. kradzieży z włamaniem do opuszczonych domów) oraz poczucie bezkarności sprawców (np. w sytuacji ograniczonych sił policyjnych lub ich czasowego wycofania). Z powyższych względów opanowanie skali przestępczości staje się istotnym warunkiem zapobieżenia dezorganizacji struktur państwa oraz życia społecznego. Z tego też powodu doświadczenia ukraińskie

45 Wypowiedź Szefa NPU z 31 VIII 2022 r., <https://www.npu.gov.ua/news/Informacziya/30-000-sprav-shhodo-vojnix-zlochiviv-aresht-aktiviv-na-28-mlrd-grn-ta-rozkradannya-gumanitarki-velike-interv-yu-z-golovoyu-nacpol-iciji-dlya/> [dostęp: 11 IX 2022 r.]. Około 25 % ujawnionych pocisków nadaje się do powtórnego wykorzystania i jest przekazywanych ukraińskim siłom zbrojnym.

w zakresie zmian tego zjawiska podczas wojny mogą być niezmiernie przydatne w przyszłości.

Należy w tym miejscu nadmienić, że pomiędzy systemami karnymi polskim a ukraińskim istnieją zarówno elementy wspólne, jak i różnice, a na liczbę stwierdzonych przestępstw lub postępowań przygotowawczych wpływ mogą mieć czynniki związane z odmiennościami materialnymi bądź proceduralnymi. Inną kwestią jest przy tym prawdopodobne zwiększenie się w czasie wojny tzw. ciemnej liczby przestępstw⁴⁶.

Przedstawiane po 24 lutym 2022 roku przez władze ukraińskie dane wskazują na pewne cechy charakterystyczne zmian w przestępczości w czasie trwania konfliktu zbrojnego. W pierwszych tygodniach wojny odnotowano zmniejszenie się liczby przestępstw kryminalnych, na co wpływ z pewnością miały obostrzenia w poruszaniu się po terytorium państwa oraz bardzo częste kontrole osób i pojazdów⁴⁷. W kolejnych miesiącach przestępczość wróciła jednak do standardowego poziomu, a dodatkowo ujawniły się nowe rodzaje czynów zabronionych. Oprócz tego 15 marca 2022 roku w nowelizacji ukraińskiego kodeksu karnego wprowadzono kolejne odmiany przestępstw, w tym kolaborację z agresorem⁴⁸.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że przestępczość w czasie wojny w dalszym ciągu podlega dotychczas znanym klasyfikacjom – wyróżniamy przestępczość pospolitą i zorganizowaną, jak też kryminalną, gospodarczą, drogową i inną. Do czynów spenalizowanych przed wojną można wówczas dodać przestępstwa wynikające z chęci obejścia wymogów prawa wojennego (np. w zakresie zakazu wyjazdu za granicę mężczyzn w określonym wieku) lub inne wprowadzone już po agresji (m.in. wspomniana już kolaboracja).

Niełatwo jest porównać podawane dane statystyczne dotyczące przestępczości, gdyż należy pamiętać o zmianach zarówno w obszarze będącym pod

46 Ograniczenia objętości niniejszej publikacji nie pozwalają na poszerzenie wspomnianej problematyki. Wydaje się, że na Ukrainie występował przed wojną większy problem z przestępczością nieujawnioną niż w Polsce, a pojawiające się niekiedy wzrosty liczby czynów stwierdzonych mogły być efektem zwiększenia się skuteczności wykrycia w danej kategorii przestępstw. Przykładowo – w 2010 r. w Polsce stwierdzono 1.138.523 przestępstwa, natomiast w posiadającej większą liczbę ludności Ukrainie – 509.319. Cenną analizę przestępczości na Ukrainie oraz jej porównanie do sytuacji w Polsce przedstawił L. Wieczorek, *Przestępczość na Ukrainie na początku XXI wieku. Studium prawnokryminologiczne*, Białystok 2019.

47 Wypowiedź Szefa NPU z 31 VIII 2022 r., <https://www.npu.gov.ua/news/Informacziya/30-000-sprav-shhodo-vojennix-zlochivn-aresht-aktiviv-na-28-mlrd-grn-ta-rozkradannya-gumanitarki-velike-interv-yu-z-golovoyu-nacpolicziji-dlya/> [dostęp: 11 IX 2022 r.]. Być może silnym czynnikiem odstrasającym potencjalnych sprawców były przypadki samosądów wobec zatrzymanych przestępców, które często polegały na pobiciu takiego delikwenta i przywiązaniu go – niekiedy obnażonego – do słupów lub lamp ulicznych na widok publiczny. Oczywiście zachowania takiego nie należy pochwalać, z uwagi na możliwe nadużycia czy pomówienia, *Zrobili samosąd na szabrowniku! Przesadzili?*, artykuł ze strony internetowej „Fakt”, 3 III 2022 r., <https://www.fakt.pl/wydarzenia/wojna-na-ukrainie-samosad-na-szabrowniku-w-netiszyne-tak-karza-zlodziei/wktrwj3> [dostęp: 17 IX 2022 r.].

48 Treść tego aktu prawnego dostępna jest pod adresem <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/2124-20#Text> [dostęp: 17 IX 2022 r.].

władztwem ukraińskim, jak i – z uwagi na ruchy migracyjne – aktualnej liczby faktycznych mieszkańców tego państwa. Niemniej można zasygnalizować, że od wybuchu wojny do 10 września 2022 roku funkcjonariusze NPU ujawnili 103 tys. przestępstw, w tym co najmniej 33 tys. przypadków kradzieży. Dodatkowo wszczęto ponad 31 tys. postępowań przygotowawczych dotyczących zbrodni wojennych popełnionych przez żołnierzy rosyjskich, niespełna 300 dotyczących bezprawnego zajęcia zboża lub mienia podmiotów gospodarczych na terenach okupowanych po 24 lutego, jak też 1325 obejmujących przypadki kolaboracji. Do 10 września zarzuty kolaboracji przedstawiono 222 osobom (większość spraw ma charakter zaoczny), a udziału w działaniach sabotażowych 1700 podejrzanym⁴⁹. Kilkaset postępowań dotyczących podejrzenia zdrady i współpracy z agresorem prowadzi także Państwowe Biuro Śledcze⁵⁰.

Wśród rodzajów najczęściej spotykanych aktualnie na Ukrainie przestępstw można wyróżnić czyny przeciwko życiu i zdrowiu, przeciwko mieniu (w tym oszustwa), narkotykowe, związane z nielegalnym posiadaniem broni, amunicji i materiałów wybuchowych oraz będące skutkiem nieostrożnego obchodzenia się z bronią. Część przestępstw kryminalnych i gospodarczych ma przy tym standardową genezę (podobnie jak przestępstwa narkotykowe) i ich ujawnienie wymaga zwykłych w tego typu przypadkach czynności wykrywczych. Przykładowo, w czerwcu 2022 roku w związku z pobiciem dwóch kobiet (w tym jednej śmiertelnie) w rejonie Równego, przesłuchano ponad 30 świadków, czterokrotnie przeprowadzono oględziny miejsca, sześciokrotnie – przeszukiwanie, jak też wykonano siedem eksperymentów procesowych z pokrzywdzoną i świadkami⁵¹. W tym samym miesiącu w Kijowie ujawniono działalność sześciuosobowej grupy przestępczej zajmującej się produkcją na szeroką skalę podrobionego alkoholu, który był następnie dystrybuowany za pośrednictwem sieci sklepów detalicznych oraz zakładów gastronomicznych⁵². Z kolei w połowie kwietnia w Odessie zatrzymano dilerę narkotyków, który realizował

49 Wypowiedź Szefa NPU z 31 VIII 2022 r., <https://www.npu.gov.ua/news/Informacziya/30-000-sprav-shhodo-vojnix-zlochiviv-aresht-aktiviv-na-28-mlrd-grn-ta-rozkradannya-gumanitarki-velike-interv-yu-z-golovoyu-nacpolicziji-dlya/> [dostęp: 11 IX 2022 r.]; dane z oficjalnej strony NPU, <https://www.npu.gov.ua/news/stoprussia/za-200-dniv-povnomashtabnogo-vtorgnennya-policzejski-opracyuvali-majzhe-4-5-mln-zvernen-gromadyan-Igor-klimenko/> [dostęp: 18 IX 2022 r.].

50 Informacja z oficjalnej strony Państwowego Biura Śledczego, 16 IX 2022 r., <https://dbr.gov.ua/news/z-pochatku-rosijskoi-agresii-dbr-rozslidue-937-provadžhen-shhodo-zradnikiv-ta-kolaborantiv-infografika> [dostęp: 18 IX 2022 r.].

51 Podejrzanym okazał się 34 letni mężczyzna, a podłożem pobicia była kłótnia; informacja z oficjalnej strony NPU, <https://www.npu.gov.ua/news/Informacziya/u-provadžhenni-za-faktom-pobitya-zhinki-na-rivnenshchini-bude-priznatchena-komisijna-sudovo-medichna-ekspertiza/> [dostęp: 18 IX 2022 r.].

52 W czasie przeprowadzonych przeszukań zabezpieczono 22 tony podrobionego alkoholu oraz linię produkcyjną; informacja z oficjalnej strony NPU, <https://www.npu.gov.ua/news/korupczija/vigotovlyali-falsifikovanu-alkogolnu-produkcziyu-u-pomislovix-mashtabax-na-kijivshhini-povidomili-pidozru-uchasnikam-organizovanoi-grupi/> [dostęp: 18 IX 2022 r.].

składane mu za pomocą komunikatorów internetowych zamówienia poprzez wysyłanie paczek pocztowych do klientów⁵³. Skalę normalności funkcjonowania podmiotów bezpieczeństwa publicznego obrazuje fakt, że od maja 2022 roku policjanci NPU wracali do spraw przestępstw popełnionych przed rosyjską agresją, dokonując zatrzymania ich sprawców.

Natomiast do kategorii przestępstw związanych ze szczególną sytuacją wynikającą z rosyjskiej agresji można zaliczyć:

- dokonywanie kradzieży i kradzieży z włamaniem do obiektów (domów) uszkodzonych działaniami wojennymi lub opuszczonych przez lokatorów ze względu na obawę o własne życie – na koniec sierpnia 2022 roku zarzuty tego typu czynów przedstawiono ponad 7700 osobom;
- naruszenie zakazu wyjazdu za granicę mężczyzn w wieku poborowym oraz organizowanie przemytu tego typu osób przez granicę państwa. Skala przemytu jest niestety stosunkowo duża – do końca sierpnia wszczęto w tym zakresie ponad 1500 postępowań przygotowawczych;
- dokonywanie innych przestępstw kryminalnych, których popełnienie ułatwia dezorganizacja normalnego funkcjonowania państwa i wzrost popytu na szczególny asortyment podczas wojny – na przykład na karty paliwowe⁵⁴ lub stabilną walutę państw obcych⁵⁵;
- łapownictwo czynne i bierne w związku z różnego rodzaju wprowadzonymi na czas wojny zakazami, m.in. wobec zakazu wyjazdu poborowych za granicę, bądź braku możliwości wywozu z Ukrainy gotówki w obcej walucie⁵⁶;
- dokonywanie oszustw kryminalnych i internetowych, np. poprzez fikcyjne oferowanie do sprzedaży towarów o wysokiej atrakcyjności w czasie wojny

53 U sprawy tego podczas przeszukania ujawniono m.in. 300 g amfetaminy, 50 g kokainy, 4 kg marihuany i 152 tabletki Ecstasy; informacja z oficjalnej strony NPU, <https://www.npu.gov.ua/news/narkozlochini/v-odesi-policzejski-viluchili-u-narkodilera-kokajin-amfetamin-soli-kanabis-ta-ekstazina-sumu-majzhe-pivtora-miljona-griven/> [dostęp: 18 IX 2022 r.].

54 W maju 2022 r. w Zaporoziu zatrzymano mężczyznę, który sprzedawał karty paliwowe przeznaczone dla przedsiębiorstw i szpitali znajdujących się wówczas na terenie okupowanym; informacja z oficjalnej strony NPU, <https://www.npu.gov.ua/news/korupczyia/na-zaporizhzi-policzejski-vikrili-cholovika-u-prodazhi-taloniv-na-palne-komunalnix-pidprijemstv-z-timchasovo-okupovanogo-melitopolja/> [dostęp: 18 IX 2022 r.].

55 Przykładowo, w maju 2022 r. rozbito w Kijowie grupę przestępczą, która dopuściła się co najmniej dziesięciu oszustw przy wymianie walut. Straty poszkodowanych oceniono na około 250 tys. USD; informacja z oficjalnej strony NPU, <https://www.npu.gov.ua/news/novini-z-regioniv-ta-in-sajtiv/kijivski-operativniki-zatrimali-organizovanu-grupu-valyutnix-shaxrajiv/> [dostęp: 18 IX 2022 r.].

56 W jednym z przypadków inspektor kontroli celnej przyjął 10 tys. USD w zamian za nieujawnienie transportu gotówki poza granicę państwa. Za ułatwienie wyjazdu osoby w wieku poborowym z Ukrainy jeden z urzędników zażądał kwoty 4500 USD; informacja z oficjalnej strony NPU, <https://www.npu.gov.ua/news/majnovi-zlochini/10-000-dolariv-ssha-zavivezennya-gotivki-policziya-zatrimala-sluzhbovczha-zakarpatskoji-mitniczi/> [dostęp: 18 IX 2022 r.]; <https://www.npu.gov.ua/news/majnovi-zlochini/vnutrishnya-bezpeka-nacpolicziji-vikrito-praczivnika-vijskomatu-volini-na-protipravnij-diyalnosti/> [dostęp: 18 IX 2022 r.].

(m.in. kamizelek kuloodpornych⁵⁷), metodą „na ewakuację” (oferowanie możliwości wyjazdu i noclegu w zachodniej części kraju bądź za granicą)⁵⁸, metodą na „pomoc dla wojska” (fikcyjne zbieranie datków), metodą na „twój krewny ma kłopoty”⁵⁹, metodą na „pomoc w uwolnieniu bliskiego z rosyjskiej niewoli”⁶⁰;

- wyłudzanie i przywłaszczanie środków oraz przedmiotów uzyskanych z pomocy humanitarnej, datków charytatywnych i darowizn – do końca sierpnia wszczęto w związku z tym 370 postępowań przygotowawczych;
- wyłudzanie opłat skarbowych i celnych w związku z deklarowanym wwozem na Ukrainę pomocy humanitarnej⁶¹;
- kolaboracja, jak też nawoływanie do wsparcia rosyjskich działań wojennych oraz usprawiedliwianie sprawców zbrodni wojennych⁶²;
- przypadki phishingu (bezprawnego uzyskiwania danych) przy wykorzystaniu rosyjskich sieci internetowych i telekomunikacyjnych⁶³.

Należy przyjąć, że powyżej wyszczególnione przypadki nie są wszystkimi rodzajami nowych przestępstw, powstałych wskutek pojawienia się okoliczności związanych z wojną. Z pewnością specyficzna sytuacja funkcjonowania państwa i społeczeństwa w warunkach konfliktu zbrojnego będzie niestety powodowała

57 Za przykład może tu służyć działalność 22-letniego mężczyzny, który fikcyjnie oferował kamizelki w internecie i oczekiwał uiszczenia przedpłaty – pokrzywdzono w ten sposób 50 osób; informacja z oficjalnej strony NPU, <https://www.npu.gov.ua/news/kiberzlochyni/oshukav-bilshe-50-osib-kiberpoliczejski-dnipropetrovshhiny-vikrili-cholovika-na-psevdoprodazhi-vijskovoji-amunicziji/> [dostęp: 18 IX 2022 r.].

58 W jednym z przypadków ujawniono dwoje sprawców, którzy oszukali co najmniej 10 osób, fikcyjnie oferując im „pomoc” w wynajmie mieszkań i zorganizowaniu transportu; informacja z oficjalnej strony NPU, <https://www.npu.gov.ua/news/majnovi-zlochyni/kiberpolicziya-spilno-zi-slidchimi-poltavshhiny-pripinili-diyalnist-Internet-afertivistiv-yaki-oshukovali-pereselencziv-z-riznix-oblastej-ukrajini/> [dostęp: 18 IX 2022 r.].

59 Metoda nakierowana na oszukanie osób starszych i polegająca na przekazaniu informacji o hospitalizowaniu ich krewnego oraz uzyskiwaniu środków pieniężnych na „leczenie”.

60 W metodzie tej sprawcy uzyskiwali informacje o rodzinach z internetu, a następnie oferowali pomoc w załatwieniu rozmowy telefonicznej z wziętym do niewoli bliskim, jego uwolnienie lub dostarczenie ciała. Po otrzymaniu uzgodnionej kwoty – której wysokość zależała od stanu emocjonalnego ofiary – oszuści zrywali kontakt; informacja ze strony gazeta.pl, 12 VI 2022 r., https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114883,28574475,ukraina-oszucisci-dzwonili-do-rodzin-zolnierzy-obiecycwali-uwolnienie.html#do_w=46&do_v=306&do_st=RS&do_sid=719&do_a=719&s=BoxNewsLink [dostęp: 18 IX 2022 r.].

61 M.in. w maju 2022 r. opisano przypadek, gdy w jednej z ciężarówek konwoju humanitarnego ujawniono fakt przemykania 16 tysięcy paczek papierosów; informacja z oficjalnej strony NPU, <https://www.npu.gov.ua/news/majnovi-zlochyni/na-zaporizhzi-policzejski-vikrili-perevezennya-czigarok-pid-viglyadom-gumvantazhu/> [dostęp: 18 IX 2022 r.].

62 W jednym z tego typu przypadków sprawca prowadził transmisje dla 10 tys. odbiorców, przekazując treści propagandowe wzywające do wspierania Rosji w czasie trwania wojny; informacja z oficjalnej strony NPU, <https://www.npu.gov.ua/news/kiberzlochyni/kiberpolicziya-vikrila-kiyanina-u-pidtrimczii-ruskogo-mira/> [dostęp: 18 IX 2022 r.].

63 Sprawcy przekazywali fikcyjną informację o logowaniu się na danym urządzeniu nieznanego użytkownika znajdującego się na terenie Rosji, co mogło wskazywać na rzeczywisty cyberatak. Osoba pokrzywdzona miała „jedynie” kliknąć w link, że nie była odpowiedzialna za to nowe logowanie; informacja z oficjalnej strony NPU, <https://www.npu.gov.ua/news/kiberzlochyni/kiberpolicziya-poperedzhaje-pro-ataki-spryamovani-na-otrimannya-dostupu-do-oblikovix-zapisiv-Telegram/> [dostęp: 18 IX 2022 r.].

chęć dopuszczenia się przez niektóre osoby czynów zabronionych, pomimo prowadzenia przez ich ojczyznę wojny z agresorem.

Podsumowanie

Przedstawione powyżej treści wskazują na wagę problematyki zapewnienia bezpieczeństwa publicznego w realiach konfliktu zbrojnego. Potrzeba utrzymania akceptowalnego poziomu ładu i porządku publicznego występuje we wszystkich strefach, na jakie można podzielić terytorium państwa podczas wojny. Można nawet przyjąć, że jest to niezbędny element skutecznego wsparcia wysiłku wojennego przez szeroko rozumiane zaplecze frontu.

W warunkach rosyjskiej agresji zbrojnej podjęcie i prowadzenie działań przez ukraiński system bezpieczeństwa publicznego było związane z przewyciężeniem nieznanych w czasie pokoju trudności. Ukraińscy funkcjonariusze wzięli udział w walkach z napastnikiem, przeprowadzają ewakuację osób z terenów zagrożonych, ochraniają kluczowe budynki i osoby, rozbijają niewybuchy, egzekwują przestrzeganie rygorów regulacji nadzwyczajnych, lecz przede wszystkim ujawniają przestępstwa i wykrywają ich sprawców. Wiele przedsięwzięć dotyczy przy tym dokumentowania zbrodni wojennych, których dopuścili się żołnierze wroga. Policjanci działają także w obszarze informacyjnym, przekazując ostrzeżenia przed zagrożeniami, jak i ostrzegając przed nowymi rodzajami zachowań przestępczych. Pomimo prowadzenia przez Ukrainę zbrojnej obrony przed utratą części terytorium, a być może i suwerenności, przestępczość wciąż pozostaje aktualnym wyzwaniem, wobec którego NPU i inne podmioty systemu zmuszone są prowadzić wiele przedsięwzięć. Trwanie służb i formacji bezpieczeństwa publicznego jest jednym z elementów podtrzymywania państwowości ukraińskiej i uzmysławiania światu, że instytucje tego kraju działają i wykonują swoje obowiązki, pomimo wysiłków agresora. Wizerunkowi temu nie szkodzi nawet pokazywanie przypadków dopuszczania się przez obywateli Ukrainy przestępstw, niekiedy popełnionych z niskich pobudek, gdyż traktowane to jest raczej w kategoriach ukazywania efektów działania struktur państwa.

Oceniając model systemu bezpieczeństwa publicznego Ukrainy, daje się zauważyć pewne jego podobieństwo do odpowiednika w Rzeczypospolitej Polskiej. Tym bardziej wskazane jest dalsze analizowanie przedsięwzięć podejmowanych przez ukraińskich funkcjonariuszy w dziedzinie zapewnienia tego rodzaju bezpieczeństwa w czasie wojny. Należy założyć – z uwagi na podobne warunki geograficzne i częściowo tożsame zagrożenia – że hipotetyczne prowadzenie takich działań podczas konfliktu zbrojnego dotyczącego Polski będzie podlegało zbliżonym regułom.

Bibliografia

Pozycje zwarte

- Benedyk E., *Ukraina – republika w czasie wojny. Komentarz*, opracowanie Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa 2022.
- Falecki J., *Możliwości doskonalenia udziału Sił Zbrojnych RP w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] *Współczesne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państwa*, red. nauk. J. Falecki, R. Kochańczyk, P. Sowizdraniuk, Katowice 2018.
- Hac P., *Funkcjonowanie władz publicznych II Rzeczypospolitej w początkowym okresie zbrojnej napaści na Polskę we wrześniu 1939 roku – zarys problematyki*, [w:] *Funkcjonowanie państwa w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny*, red. nauk. W. Kitler, P. Hac, Warszawa 2022.
- Łubiński P., *Bezpieczeństwo publiczne jako element bezpieczeństwa wewnętrznego – kategoryzacja, uwarunkowania, zależności*, [w:] *Współczesne uwarunkowania zarządzania bezpieczeństwem wewnętrznym państwa*, red. nauk. J. Falecki, R. Kochańczyk, P. Sowizdraniuk, Katowice 2018.
- Nowak D., Lewandowski G., *Funkcjonowanie administracji publicznej w strefie bezpośrednich działań wojennych. Wybrane aspekty prawno-administracyjne*, Warszawa 2020.
- Pacek B., *Wojna hybrydowa na Ukrainie*, Warszawa 2018.
- Skwarek Z., Fałdowski M., Hac P., *Zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny*, Warszawa 2022.
- Ukraine crisis 2022: 6 months of response*, raport Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji, 2022.
- Wieczorek L., *Przestępczość na Ukrainie na początku XXI wieku. Studium prawno-kryminologiczne*, Białystok 2019.

Artykuły w publikacjach periodycznych

- Izbash K.S., *National Police of Ukraine as a subject of ensuring public security and public order*, „European Reforms Bulletin” 2021, nr 3.
- Kazubel M.B., *Przestępczość w Państwie Ukraińskim w okresie koniec lipca – sierpień 1918 r. – analiza na podstawie wybranych materiałów Centralnego Państwowego Archiwum Wyższych Organów Władzy i Administracji Ukrainy w Kijowie*, „Studia z dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej” 2019, t. LIV z. 2.
- Nikołajew J., *Konstytucyjne gwarancje wolności sumienia i religii a wprowadzenie stanu wojennego na Ukrainie w 2018 r.*, „Studia Prawnoustrojowe” 2019, nr 46.
- Ocieczek G., *Zwalczanie przestępczości korupcyjnej na Ukrainie – analiza organów ochrony oraz wybrane case study*, „Prawo w Działaniu” 2020, część I – t. 41, część II – t. 43.
- Olbrycht P., Chmura P., *Ukraińska Operacja Antyterrorystyczna jako odpowiedź na zagrożenie bezpieczeństwa we wschodniej Ukrainie*, „Wschodnioznawstwo” 2018.

- Olechno A., *Służby specjalne w systemie politycznym Ukrainy*, „Studia Politologiczne” vol. 43.
- Ponomarenko R., *Bitwa o Mariupol*, „Nowa Technika Wojskowa” 2022, nr 6.
- Stec A., *Stany Nadzwyczajne w porządku konstytucyjnym Ukrainy – stan wojenny 2018 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 5.
- Szyszlak T., *Przekształcenia w ukraińskim systemie bezpieczeństwa narodowego po rewolucji godności. Wybrane aspekty*, „Wschodnioznawstwo” 2018.

Netografia

Artykuły

- KORD otrzymał nowe karabiny wyborowe. Ukraińska jednostka specjalna policji walczy z rosyjskimi najeźdźcami, artykuł z 30 III 2022 r. z portalu niezalezna.pl
- Kost P., *Pełzająca reforma. Nowa policja Ukrainy*, artykuł z 13 II 2018 r. ze strony internetowej Infosecurity24.
- Mieszkowski P., *Rosyjska propaganda w telefonach ukraińskich żołnierzy*, artykuł z 22 V 2017 r. ze strony portalu Defence24.
- Minister ujawnił, ilu żołnierzy broni Ukrainy. Liczba robi wrażenie, artykuł ze strony internetowej msn.com
- Sieniawski B., *Pierwszy miesiąc inwazji Rosji na Ukrainę (podsumowanie)*, artykuł z portalu Euractiv.pl
- Ukraina: 22 policjantów zabitych, a 88 rannych od początku rosyjskiej agresji, artykuł z 8 III 2022 r. z portalu infosecurity24
- Ukraińska policja zestrzeliła podejrzanego drona. Był niedaleko granicy z Polską, artykuł internetowy z 23 III 2022 r. z portalu „Gazety Lubuskiej”.
- Ukraiński skład amunicji zaatakowany przez drona?, artykuł z 27 IX 2017 r. ze strony portalu Defence24.
- Zrobili samosąd na szabrowniku! Przesadzili?, artykuł z 3 III 2022 r. ze strony internetowej „Fakt”.

Strony internetowe

- dbr.gov.ua
dpsu.gov.ua
kyivcity.gov.ua
nabu.gov.ua
npu.gov.ua
rada.gov.ua

Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej w obliczu przyjęcia osób napływających z terytorium Ukrainy

Streszczenie

Bezpieczeństwo RP zostało omówione pod kątem regulacji prawnych dotyczących przybycia na terytorium Polski cudzoziemców, którzy masowo opuszczają kraj pochodzenia m.in. z powodu obcej inwazji i wojny. Wskazano kluczowe procedury z Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego w przypadku masowego napływu cudzoziemców, natomiast główny wysiłek skupiono na analizie Międzyresortowych Zespołów do spraw opracowania programu przyjęcia i przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób napływających z terytorium Ukrainy. Dodatkowo przytoczono, jakie konsekwencje niesie za sobą przyjęcie uchodźców, osób poszkodowanych i rannych napływających z terytorium Ukrainy.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo RP, wojna, Ukraina

Summary

The security of the Republic of Poland was discussed in terms of legal regulations concerning the arrival of foreigners in Poland who leave their country of origin en masse, e.g. because of foreign invasion and war. The key procedures from the National Crisis Management Plan in the event of a mass inflow of foreigners were indicated, while the main effort was focused on the analysis of the Interministerial Teams for the development of the program of admission and acceptance by the Republic of Poland of persons coming from the territory of Ukraine. In addition, the consequences of accepting refugees, injured and aggrieved persons coming from the territory of Ukraine were presented.

Key words: security of the Republic of Poland, war, Ukraine

¹ Doktor nauk prawnych, adiunkt na Uniwersytecie Jana Kochanowskiego w Kielcach, honorowy członek International Police Association.

1. Przepisy prawne regulujące przybycie na terytorium RP cudzoziemców masowo opuszczających kraj pochodzenia z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka

Inwazja, napaść, konflikt zbrojny, wojna to słowa, które najczęściej padają w kontekście sytuacji w Ukrainie począwszy od 24 lutego 2022 r. Inwazję należy rozumieć jako zbrojne wtargnięcie na terytorium obcego państwa², napaść czyli wystąpienie zbrojnie przeciwko komuś lub czemuś³. Konflikt zbrojny to inaczej działania zbrojne będące wynikiem przedłużającej się niezgody⁴, a wojna to zorganizowana walka zbrojna między państwami, narodami lub grupami społecznymi, religijnymi itp.⁵. To, co łączy definicje to fakt, że we wszystkich tych sytuacjach wtargnięcie, wystąpienie, działania, walka są prowadzone z użyciem lub wykorzystaniem broni.

Najważniejszymi regulacjami prawnymi dotyczącymi przyjęcia osób napływających z terytorium Ukrainy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej są:

- konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 r.;⁶
- dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami;⁷
- konwencja wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach;⁸

2 <https://sjp.pwn.pl/slowniki/inwazja.html> (dostęp: 10.10.2022 r.).

3 <https://sjp.pwn.pl/slowniki/napa%C5%9B%C4%87.html> (dostęp: 10.10.2022 r.).

4 <https://sjp.pwn.pl/slowniki/konflikt.html> (dostęp: 10.10.2022 r.).

5 <https://sjp.pwn.pl/szukaj/wojna.html> (dostęp: 10.10.2022 r.).

6 Konwencja dotycząca statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 r., Dz.U. 1991 nr 119 poz. 515.

7 Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, OJ L 212, 7.8.2001, s. 12–23.

8 Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluxu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, OJ L 239, 22.9.2000, s. 19–62.

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 206/399 z dnia 9 marca 2016 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen);⁹
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 216/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej;¹⁰
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu;¹¹
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy;¹²
- ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej;¹³
- ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej;¹⁴
- ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach;¹⁵
- ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;¹⁶
- ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym;¹⁷
- ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce;¹⁸
- ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe¹⁹
- ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych;²⁰
- ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie;²¹

9 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 206/399 z dnia 9 marca 2016 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), OJ L 77, 23.3.2016, s. 1–52.

10 Nieobowiązujące już rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 216/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, OJ L 251, 16.9.2016, s. 1–76.

11 Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, OJ L 81, 21.3.2001, s. 1–7.

12 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy, OJ L 243, 15.9.2009, s. 1–58.

13 Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, Dz. U. z 2022 r. poz. 295.

14 Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz. U. z 2022 r. poz. 1855.

15 Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz. U. z 2022 r. poz. 1561.

16 Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2022 r. poz. 1383.

17 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2022 r. poz. 583.

18 Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz. U. z 2022 r. poz. 1459.

19 Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, Dz. U. z 2022 r. poz. 1730.

20 Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. z 2022 r. poz. 1265.

21 Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2022 r. poz. 1504.

- ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej;²²
- ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej;²³
- ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;²⁴
- ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin;²⁵
- ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym;²⁶
- ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej;²⁷
- ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych;²⁸
- ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej;²⁹
- ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej;³⁰
- ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;³¹
- protokół dotyczący uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r.;³²
- zarządzenie Nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego³³.

Wymienione przepisy dają podstawę do działania w przypadku masowego napływu cudzoziemców do Polski. Jak można zauważyć istnieje wiele aktów prawnych będących podstawą do przyjęcia osób napływających z Ukrainy do naszego kraju.

22 Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2022 r. poz. 1933.

23 Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz. U. z 2022 r. poz. 655.

24 Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2021 r. poz. 1745.

25 Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, Dz. U. z 2021 r. poz. 1697.

26 Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Dz. U. z 2022 r. poz. 1733.

27 Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz. U. z 2022 r. poz. 1079.

28 Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych, Dz. U. z 2022 r. poz. 1695.

29 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2022 r. poz. 1967.

30 Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz. U. z 2022 r. poz. 1700.

31 Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. z 2022 r. poz. 1812.

32 Protokół dotyczący uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r., Dz. U. 1991 nr 119 poz. 517.

33 Zarządzenie Nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, M.P. 2014 poz. 926.

2. Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego jako podstawowy dokument działania w przypadku masowego napływu cudzoziemców

Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego (KPZK) jest dokumentem³⁴, który został przygotowany przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa wraz z ministerstwami, urzędami centralnymi i województwami w oparciu o ustawę o zarządzaniu kryzysowym³⁵. KPZK aktualizuje się nie rzadziej niż raz na dwa lata. Dokument ten w części B zawiera m.in. procedury realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, jego celu, koordynatora, i uczestników działania w przypadku masowego napływu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Koordynatorem działań we wskazanym zakresie jest Minister właściwy do spraw wewnętrznych i spraw administracji publicznej, niemniej jednak w działaniach tych uczestniczą również Minister właściwy do spraw zagranicznych, Minister właściwy do spraw wewnętrznych i administracji publicznej, Minister Obrony Narodowej, Minister właściwy do spraw zdrowia, Minister właściwy do spraw gospodarki, Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, Minister właściwy do spraw oświaty i wychowania, Minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, Minister właściwy do spraw finansów publicznych, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szef Agencji Wywiadu, Prezes Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych, Wojewodowie, Dyrektor RCB.

Celem procedur jest określenie procesu przyjęcia cudzoziemców masowo przybyłych na terytorium RP wskutek sytuacji we własnym kraju, którzy deklarują poszukiwanie ochrony w Polsce³⁶. Podejmowanie działań zgodnie z KPZK obejmuje okres od przybycia na terytorium RP do docelowego rozmieszczenia cudzoziemców w ramach zapewnienia ochrony na terytorium RP. W Planie Zarządzania Kryzysowego wyodrębniono 44 przedsięwzięcia podzielone na dwa etapy:

- etap pierwszy – zorganizowanie centralnych punktów recepcyjnych, ośrodków dla cudzoziemców oraz obozowisk,
- etap drugi – zorganizowanie dalszego pobytu cudzoziemców na terenie kraju.

Poprzedzone są one dziesięcioma przedsięwzięciami zatytułowanymi następująco: zebranie informacji o zdarzeniu i dotychczasowych działaniach zaangażowanych organów; przygotowanie (we współpracy z innymi uczestnikami procedury) oceny sytuacji, analizy zagrożenia i możliwości przeciwdziałania;

34 Zob. art. 5 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2022 r. poz. 583.

35 <https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego> (dostęp: 9.10.2022 r.)

36 Tamże, s. 114.

przekazanie Przewodniczącemu RZZK wniosków z dokonanej analizy i ewentualnej rekomendacji dla zwołania posiedzenia zespołu; zorganizowanie i przeprowadzenie posiedzenia Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych/Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego; przygotowanie i przywrócenie kontroli granicznej na wewnątrzunijnych granicach RP – w razie potrzeb; przygotowanie Służby Celno-Skarbowej do wzmożonej kontroli celno-skarbowej, w tym na przywróconych wewnątrzunijnych granicach RP; ewentualny przegląd planów i procedur oraz wdrożenie przedsięwzięć mających na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa i ochrony, w tym ochrony infrastruktury krytycznej na terenie kraju; wystąpienie do właściwych organów Unii Europejskiej z wnioskiem o podjęcie przez Radę Unii Europejskiej decyzji o udzieleniu ochrony czasowej cudzoziemcom na terytorium UE, w tym na terenie Polski; ewentualne przedłożenie Radzie Ministrów projektu rozporządzenia określającego zasady przyjęcia, pobytu i finansowania cudzoziemców w ramach ochrony czasowej i przyjęcie przez Radę Ministrów ww. rozporządzenia; uzyskanie dodatkowych środków finansowych na realizację zadań związanych z zapewnieniem ochrony czasowej cudzoziemców³⁷. Podsumowując, można stwierdzić, że te procedury dotyczą organizacji działań legislacyjnych, osobowych, instytucjonalnych, czyli stanowią etap przygotowawczy do dwóch kolejnych, które obejmują czynności nakierowane na pomoc uchodźcom lub osobom poszkodowanym.

W wyniku bardzo szerokiego opracowania przedsięwzięć, sposobu wykonania zadania, osób odpowiedzialnych i wykonawców zadań w obliczu konfliktu zbrojnego w Ukrainie, w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego powołano dwa zespoły ukierunkowane na wykonywanie zadań związanych z napływem osób.

3. Międzyresortowy Zespół do spraw przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób napływających z terytorium Ukrainy

W dniu 18 lutego 2022 r. na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów³⁸ Prezes Rady Ministrów wydał zarządzenie nr 37 w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób napływających z terytorium Ukrainy³⁹, znowelizowane

37 Tamże, s. 115-126.

38 Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz. U. z 2022 r. poz. 1188.

39 Zarządzenie nr 37 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2022 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób napływających z terytorium Ukrainy, M.P. 2022 poz. 268.

przez zarządzenie nr 42 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2022 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób napływających z terytorium Ukrainy.⁴⁰ Zarządzenie składa się z dziesięciu paragrafów dotyczących utworzenia, zadań i trybu ich realizacji oraz posiedzeń i składu Międzyresortowego Zespołu do spraw przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób napływających z terytorium Ukrainy. Zespół jest organem pomocniczym Prezesa Rady Ministrów.

W skład osobowy zespołu wchodzi: jako przewodniczący – sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, wyznaczony przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, przedstawiciele, w randze sekretarza stanu lub podsekretarza stanu: Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw pracy, ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz ministra właściwego do spraw zdrowia, ponadto Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Przewodniczący Zespołu może zapraszać do udziału w posiedzeniach zespołu (z głosem doradczym) osoby niebędące jego członkami, których wiedza i doświadczenie mogą być przydatne do wykonywania zadań. Zespół realizuje zadania na posiedzeniach lub w trybie obiegowym. Rozstrzygnięcia są podejmowane zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy liczby członków; w przypadku równej liczby głosów rozstrzyga głos przewodniczącego. Organy administracji rządowej oraz podległe im jednostki organizacyjne współdziałają z zespołem oraz udzielają mu wsparcia przy realizacji jego zadań. Obsługę organizacyjną, techniczną i biurową prac Zespołu zapewnia Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Głównym zadaniem zespołu jest realizacja działań kluczowych dla przygotowania Polski do przyjęcia osób napływających (uchodźców) z terytorium Ukrainy. Prezes Rady Ministrów wskazał, co należy rozumieć pod wyrażeniem „działania kluczowe”. Są to:

- bieżąca ocena poziomu napływu uchodźców z terytorium Ukrainy oraz jego wpływu na bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- monitorowanie stanu przygotowania administracji rządowej i samorządowej do przyjęcia uchodźców przybywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z terytorium Ukrainy z powodu działań wojennych;

⁴⁰ Zarządzenie nr 42 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2022 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób napływających z terytorium Ukrainy, M.P. 2022 poz. 280.

- przedstawianie propozycji rozwiązań w zakresie organizacji przewozu i relokowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uchodźców z terytorium Ukrainy;
- analiza potrzeb i możliwości zapewnienia uchodźcom z terytorium Ukrainy niezbędnej pomocy, w tym pomocy humanitarnej, a w przypadku zaistnienia takiej konieczności, również możliwości legalizacji ich pobytu i przyznania odpowiedniego statusu oraz integracji;
- dokonywanie przeglądu i analizy działań podejmowanych przez społeczność międzynarodową w związku z kryzysem w Ukrainie;
- zapewnienie koordynacji działań członków zespołu i wymiany informacji pomiędzy nimi;
- inicjowanie współpracy z organami administracji rządowej, samorządowej oraz organizacjami pozarządowymi w celu wsparcia realizacji zadań zespołu;
- wykonywanie innych działań niezbędnych do prawidłowej realizacji zadań zespołu – na polecenie Prezesa Rady Ministrów.

Drugim zespołem powołanym w sytuacji napływu osób z Ukrainy jest Międzyresortowy Zespół do spraw opracowania programu przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób poszkodowanych i rannych napływających z terytorium Ukrainy. Wymieniony zespół został utworzony na podstawie zarządzenia nr 36 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2022 r.⁴¹.

Oba zespoły posiadają tę samą podstawę prawną powołania i te same zadania, aczkolwiek w pierwszym przywołanym zarządzeniu osoby napływające z terytorium Ukrainy zostały nazwane uchodźcami, natomiast w drugim poszkodowanymi. Ponadto w zarządzeniu nr 36 inny jest skład osobowy zespołu. Przewodniczącym jest sekretarz stanu w Ministerstwie Zdrowia. Dodatkowo w skład wchodzi przedstawiciele, w randze sekretarza stanu lub podsekretarza stanu: Ministra Obrony Narodowej, ministra właściwego do spraw transportu, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra właściwego do spraw zagranicznych, ministra właściwego do spraw zdrowia; Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Komendant Główny Straży Granicznej, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Prezes Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych, oraz – jako sekretarz Zespołu – Dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa.

Konsekwencją utworzenia dwóch wymienionych wyżej zespołów jest zajęcie się problematyką przyjęcia osób napływających z terytorium Ukrainy przez wyspecjalizowane organy, powołane wyłącznie do wykonywania zadań związanych z przyjęciem uchodźców lub osób poszkodowanych w związku

41 Zarządzenie nr 36 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2022 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw opracowania programu przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób poszkodowanych i rannych napływających z terytorium Ukrainy, M.P. 2022 poz. 267.

z inwazją na Ukrainę, a nie np. kryzysem migracyjnym na granicy Białorusi z Unią Europejską⁴². Zadaniem zespołów była aktualizacja planu zarządzania kryzysowego w przypadku masowej migracji ludności⁴³. Jak można zauważyć, nie zostały dokonane zmiany w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego, aczkolwiek nie można wykluczyć, że nie nastąpią. KPZK ostatnim razem był aktualizowany 8 stycznia 2018 r. To, co natomiast jest widoczne, to ciągły proces nowelizacji ustaw, które okazały się niezbędne dla funkcjonowania państwa i możliwości przyjęcia masowej ludności, np. ustawa o cudzoziemcach, ustawa o działalności leczniczej. Zatem należy postawić pytanie: czy powołanie opisanych wyżej zespołów było celowe? Zdaniem autorki nie można jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie przecząco lub twierdząco, gdyż działalność zespołów może wpłynąć na poruszony wyżej temat aktualizacji KPZK.

4. Konsekwencje przyjęcia osób napływających z terytorium Ukrainy

Napływ osób z terytorium Ukrainy generuje konsekwencje dla Polski. Można je dzielić według różnych kryteriów, natomiast na potrzeby artykułu zostaną podzielone z uwagi na bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo rozumiane jako „zapewnianie możliwości przetrwania (egzystencji) i swobody realizacji własnych interesów w niebezpiecznym środowisku, w szczególności poprzez wykorzystywanie szans (okoliczności sprzyjających), stawianie czoła wyzwaniom, redukcja ryzyka oraz przeciwdziałanie (zapobieganie i przeciwstawianie się) wszelkiego rodzaju zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów”⁴⁴. Podział bezpieczeństwa w oparciu o kryterium przedmiotowe pozwala na wyodrębnienie bezpieczeństwa politycznego, militarnego, ekonomicznego, społecznego, kulturowego, religijnego, ekologicznego, energetycznego⁴⁵ (katalog podziału pozostaje otwarty⁴⁶).

- Bezpieczeństwo polityczne będzie polegać na utrzymaniu przez RP porządku konstytucyjnego, zapewnieniu przestrzegania praw człowieka, podtrzymaniu współpracy międzynarodowej i m.in. powoływaniu organów

42 <https://news.un.org/en/story/2021/11/1105672> (dostęp: 9.10.2022 r.).

43 M. Jaroszewicz, M. Krępa, M. Nowosielski, M. Pachocka, D. Wach, *Agresja rosyjska na Ukrainę i migracja przymusowa: rola Polski w pierwszych dniach kryzysu*, CMR Spotlight, Nr 3 (37), 2022, s. 4.

44 S. Koziej, *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, *Polityczno-Strategiczne Aspekty Bezpieczeństwa*, Nr II 2011/18, s. 20.

45 B. Zdrodowski, *Istota bezpieczeństwa państwa*, *Studia de Securitate* 9(3) (2019), s. 54.

46 *Bezpieczeństwo prawne. Nowy poziom bezpieczeństwa narodowego*, [w:] M. Lisiecki (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny oraz perspektywy zmian*, Józefów 2009, s. 363–378.

niezbędnych do zapewnienia pomocy uchodźcom lub osobom poszkodowanym, jak np. opisane wyżej zespoły do spraw przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób napływających z terytorium Ukrainy.

- W kontekście bezpieczeństwa militarnego Rząd Polski musi zapobiegać infiltracji wywiadowczej z wykorzystaniem ludności napływającej oraz podejmować pomoc zbrojeniową i humanitarną dla Ukrainy w taki sposób, ażeby nie stać się ofiarą groźby użycia siły militarnej przez agresora – Rosję.
- Bezpieczeństwo społeczne wraz ze zdrowotnym i ekonomicznym obejmie zarówno Polaków, jak i Ukraińców. Polska staje w obliczu zapewnienia ochrony własnym obywatelom, podjęcia próby asymilacji ludności, utrzymania dotychczasowych standardów opieki zdrowotnej mimo zwiększonej liczby świadczeniobiorców, zbilansowania udzielenia pomocy finansowej, np. w postaci programu 500+. Z kolei osoby przybywające mogą potrzebować opieki zdrowotnej, będą starać się znaleźć pracę, mieszkanie, chcieć dostępu do edukacji, kultury itp.
- Wymienione wyżej inne bezpieczeństwa: religijne – np. fundamentalizm religijny stanowiący źródło terroryzmu, ekologiczne – podejmowanie działalności edukacyjnej oraz energetyczne będą obejmować działania państwa skierowane na zwiększone z uwagi na napływ ludności zapotrzebowanie na paliwa i energię.

Przyjęcie osób napływających z terytorium Ukrainy generuje wiele wyzwań przed Rzeczpospolitą Polską. Przede wszystkim wszelkie inicjatywy muszą być podejmowane na podstawie prawa międzynarodowego i polskiego. Dynamizacja sytuacji powoduje ciągle nowelizacje i dostosowywania przepisów prawnych do pojawiających się potrzeb i zmian. Ponadto, jak pokazała sytuacja, dostrzega się tworzenie zespołów przedmiotowo nakierowanych wyłącznie na realizację działań niezbędnych do przygotowania Polski na przyjęcie osób przybywających z Ukrainy oraz zespołów badających zasadność podejmowanych działań, czy to dotyczących nowelizacji przepisów prawnych, czy mających na celu powołanie do życia nowych podmiotów.

Bibliografia

Regulacje prawne

Konwencja dotycząca statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 r., Dz. U. 1991 nr 119 poz. 515.

Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, OJ L 239, 22.9.2000.

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, OJ L 81, 21.3.2001.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy, OJ L 243, 15.9.2009.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 206/399 z dnia 9 marca 2016 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), OJ L 77, 23.3.2016.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 216/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, OJ L 251, 16.9.2016.
- Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, OJ L 212, 7.8.2001.
- Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Dz. U. z 2022 r. poz. 655.
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, Dz. U. z 2022 r. poz. 295.
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, Dz. U. z 2022 r. poz. 1855.
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Dz. U. z 2022 r. poz. 1188.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz. U. z 2022 r. poz. 1933.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2022 r. poz. 1383.
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz. U. z 2022 r. poz. 1265.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z 2022 r. poz. 1967.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. z 2022 r. poz. 1812.
- Ustawa z dnia 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin, Dz.U. z 2021 r. poz. 1697.
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, Dz. U. z 2022 r. poz. 1733.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz. U. z 2022 r. poz. 583.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz. U. z 2022 r. poz. 1504.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz. U. z 2022 r. poz. 1079.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz. U. z 2022 r. poz. 1700.

- Ustawa z dnia 15 czerwca 2012 r. o skutkach powierzania wykonywania pracy cudzoziemcom przebywającym wbrew przepisom na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2021 r. poz. 1745.
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz. U. z 2022 r. poz. 1561.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe, Dz. U. z 2022 r. poz. 1730.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, Dz. U. z 2022 r. poz. 1459.
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych, Dz. U. z 2022 r. poz. 1695.
- Zarządzenie nr 67 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 października 2014 r. w sprawie organizacji i trybu pracy Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, M.P. 2014 poz. 926.
- Zarządzenie nr 36 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2022 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw opracowania programu przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób poszkodowanych i rannych napływających z terytorium Ukrainy, M.P. 2022 poz. 267.
- Zarządzenie nr 37 Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2022 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób napływających z terytorium Ukrainy, M.P. 2022 poz. 268.
- Zarządzenie nr 42 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2022 r. zmieniające zarządzenie w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską osób napływających z terytorium Ukrainy, M.P. 2022 poz. 280.
- Protokół dotyczący uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r., Dz. U. 1991 nr 119 poz. 517.

Literatura

- Bezpieczeństwo prawne. Nowy poziom bezpieczeństwa narodowego*, [w:] M. Lisiecki (red.) *Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej na tle innych państw Unii Europejskiej. Stan obecny oraz perspektywy zmian*, Józefów 2009.
- Jaroszewicz M., Krępa M., Nowosielski M., Pachocka M., Wach D., *Agresja rosyjska na Ukrainę i migracja przymusowa: rola Polski w pierwszych dniach kryzysu*, CMR Spotlight, Nr 3 (37) 2022.
- Koziej S., *Bezpieczeństwo: istota, podstawowe kategorie i historyczna ewolucja*, Polityczno-Strategiczne Aspekty Bezpieczeństwa, Nr II 2011/18.
- Zdrodowski B., *Istota bezpieczeństwa państwa*, *Studia de Securitate* 9(3) (2019).

Strony internetowe

- <https://sjp.pwn.pl> (dostęp: 10.10.2022 r.).
- <https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego> (dostęp: 9.10.2022 r.).
- <https://news.un.org/en/story/2021/11/1105672> (dostęp: 9.10.2022 r.).

Łukasz Bukała¹
Jerzy Bukała²

Wykonywanie zadań administracji publicznej w reżimach stopni alarmowych zapewniające ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie kraju

Streszczenie

Nowe zagrożenia terrorystyczne i rewolucja informacyjna przesądają o konieczności patrzenia na bezpieczeństwo międzynarodowe z perspektywy globalnej. W referacie podjęto jedno z zagadnień dotyczących wielowymiarowości bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa, na które wpływ mają problemy i konflikty na terenie wschodnich państw sąsiedzkich, w szczególności skupiając się na działaniach oraz współpracy administracji publicznej i organów odpowiedzialnych za zapewnienie na terenie kraju ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego; szczegółowo przeanalizowano zadania administracji publicznej w reżimach stopni alarmowych.

Słowa kluczowe: terroryzm, zagrożenia cyberprzestrzeni, bezpieczeństwo międzynarodowe, zadania administracji, stopnie alarmowe

Abstract

New terrorist threats and the information revolution make it necessary to look at international security from a global perspective. In this paper the issues described are related to the multidimensionality of the internal and external security of the state, which are affected by problems and conflicts in the eastern neighboring countries, in particular focusing on the activities and cooperation of public administration and authorities responsible for ensuring security protection in the territory of the country and the public order. Here, the tasks of public administration are analyzed in details in the regimes of alert degrees.

Key words: terrorism, cyberspace threats, international security, administration tasks, alert levels

1 Funkcjonariusz Policji Komendy Miejskiej Policji w Kielcach.

2 Asystent Wydziału Prawa i Bezpieczeństwa Akademii Nauk Stosowanych im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach, Główny Specjalista w Biurze Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta w Kielcach.

Wprowadzenie

Bezpieczeństwo narodowe żadnego państwa, w tym także Polski, nie może być rozpatrywane w oderwaniu od bezpieczeństwa międzynarodowego i układów polityczno-obronnych, w jakich aktualnie nasze państwo funkcjonuje. Zagrożenie terrorystyczne kraju oraz zagrożenie terrorystyczne w cyberprzestrzeni to aktualnie poważne wyzwania dla zapewnienia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Przyczyną jest obecna sytuacja geopolityczna, związana przede wszystkim z wojną w Ukrainie, ekspansywną polityką terytorialną Rosji, sytuacją na granicy polsko-białoruskiej, a także niebezpieczne wyzwania ekonomiczne, energetyczne, ekologiczne oraz migracyjne.

Zagrożenie terrorystyczne, choć nigdy wprost nie uderzyło w Polskę, właśnie teraz zdecydowanie się spotęgowało i stało się bezpośrednim zagrożeniem dla kraju stanowiącego graniczną, wschodnią flankę NATO. Działania zaradcze i uprzedzające RP przed zagrożeniami terrorystycznymi wprowadzono zdecydowanymi posunięciami prawnymi sześć lat temu. W 2016 roku weszła w życie ustawa o działaniach antyterrorystycznych. Do czasu uchwalenia tej ustawy w polskim systemie prawnym nie istniał jeden spójny akt, który kompleksowo regulowałby problematykę rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń o charakterze terrorystycznym. Należy również podkreślić, iż ustawa ta wprowadziła zmiany w ponad trzydziestu innych regulacjach. Wprowadziła **czterostopniowy system stopni alarmowych na wypadek zagrożeń terrorystycznych** oraz **stopni alarmowych w cyberprzestrzeni**. Poszczególnym stopniom alarmowym (Alfa, Bravo, Charlie, Delta) i stopniom alarmowym CRP (Alfa-CRP, Bravo-CRP, Charlie-CRP, Delta-CRP) odpowiada obowiązek realizacji przez organy administracji publicznej oraz kierowników służb i instytucji właściwych w sprawach bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego przedsięwzięć, w ramach ich kompetencji ustawowych. Z systemem stopni alarmowych powiązany został system udzielania w trybie pilnym niezbędnego wsparcia ze strony Sił Zbrojnych RP w przypadku, jeśli siły i środki Policji mogłyby okazać się niewystarczające do reagowania w razie zamachu. W ustawie uwzględniona została także kwestia odpowiedzialności ABW w obszarze rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania zagrożeń w cyberprzestrzeni.

W opracowaniu skupiono się na wymienionych dwóch sferach w zakresie zabezpieczeń przed atakami terrorystycznymi oraz zagrożeniem w cyberprzestrzeni w obecnej sytuacji zagrożeń rosyjską ekspansją.

Powstanie polskiego systemu antyterrorystycznego

Nie ulega już dzisiaj wątpliwości, że na bezpieczeństwo międzynarodowe należy patrzeć z perspektywy globalnej. Era globalizacji i rewolucji informacyjnej przesądza o takiej konieczności³.

W dniu 2 lipca 2016 roku weszła w życie przywołana wyżej ustawa z dnia 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych⁴. Zasadniczym celem regulacji było podniesienie efektywności polskiego systemu antyterrorystycznego, a tym samym zwiększenie bezpieczeństwa wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej poprzez wzmocnienie mechanizmów koordynacji działań, doprecyzowanie zadań i obszarów odpowiedzialności poszczególnych służb i organów oraz zasad współpracy między nimi, zapewnienie możliwości skutecznych działań w przypadku podejrzenia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, zapewnienie mechanizmów reagowania adekwatnych do rodzaju występujących zagrożeń oraz dostosowanie przepisów karnych do nowych typów działań o charakterze terrorystycznym. Mając to na uwadze, ustawie o działaniach antyterrorystycznych nadano charakter integrujący działania podmiotów polskiego systemu antyterrorystycznego, z jasnym wskazaniem odpowiedzialności w poszczególnych obszarach. Zastosowane w tej regulacji systemowe podejście do problematyki zagrożeń o charakterze terrorystycznym umożliwiło wykorzystanie potencjału wszystkich służb, organów i instytucji posiadających ustawowe kompetencje do realizowania działań antyterrorystycznych i pozytywnie wpływa na szybkość i prawidłowość procesu decyzyjnego na poziomie strategicznym. Należy również podkreślić, iż niniejsza ustawa wprowadziła zmiany w trzydziestu dwóch innych regulacjach, których przepisy również odnoszą się do kwestii związanych z przeciwdziałaniem i zwalczaniem zagrożeń terrorystycznych oraz współpracą między organami właściwymi w zakresie prowadzenia tych działań. Ustawa definiuje **działania antyterrorystyczne**, przez które należy rozumieć działania organów administracji publicznej, polegające na **zapobieganiu** zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, **przygotowaniu** do podejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, **reagowaniu** w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz usuwaniu ich skutków, w tym **odtworzeniu** zasobów przeznaczonych do reagowania na nie.

Elementem działań antyterrorystycznych są działania kontrterrorystyczne, to jest działania wobec sprawców, osób przygotowujących lub pomagających w dokonaniu przestępstwa o charakterze terrorystycznym, prowadzone w celu

3 Koziej S., *Strategiczne problemy bezpieczeństwa globalnego i euroatlantyckiego*, Wyższe Kursy Obronne, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 5.

4 Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych – Dz.U.2021.2234 t.j.

wyeliminowania bezpośredniego zagrożenia życia, zdrowia lub wolności osób lub mienia, przy wykorzystaniu specjalistycznych sił i środków oraz specjalistycznej taktyki działania.

Ustawa antyterrorystyczna wprowadziła powszechnie obowiązujący i dostosowany do wymogów NATO czterostopniowy system stopni alarmowych (**NATO Security Alert States**) na wypadek zagrożeń terrorystycznych oraz stopni alarmowych w cyberprzestrzeni. Miały one na celu ujednoczenie działań podejmowanych w ramach Sojuszu w przypadku zagrożenia atakiem terrorystycznym lub sabotażem. Szczegółową problematykę reguluje akt prawny wprowadzony w trybie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych – Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie zakresu przedsięwzięć wykonywanych w poszczególnych stopniach alarmowych i stopniach alarmowych CRP⁵. Rozporządzenie określa szczegółowy zakres przedsięwzięć wykonywanych w ramach kompetencji ustawowych przez organy administracji publicznej oraz kierowników służb i instytucji właściwych w sprawach bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego w poszczególnych stopniach alarmowych. Poszczególnym stopniom alarmowym i stopniom alarmowym CRP odpowiada obowiązek realizacji przez organy administracji publicznej oraz kierowników służb i instytucji właściwych w sprawach bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego przedsięwzięć, w ramach ich kompetencji ustawowych. Z systemem stopni alarmowych powiązany został system udzielania w trybie pilnym niezbędnego wsparcia ze strony Sił Zbrojnych RP w przypadku, jeśli siły i środki Policji mogłyby okazać się niewystarczające do reagowania w przypadku zamachu. Ponadto, w przypadku wprowadzenia trzeciego lub czwartego stopnia alarmowego na obszarze nim objętym, minister właściwy do spraw wewnętrznych, z inicjatywy własnej, albo na wniosek Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Komendanta Głównego Policji, może zarządzić **zakaz odbywania zgromadzeń publicznych lub imprez masowych** na obszarze lub w obiekcie objętym stopniem alarmowym, jeżeli jest to konieczne dla ochrony życia i zdrowia ludzi lub bezpieczeństwa publicznego, o czym niezwłocznie informuje Marszałka Sejmu RP i Marszałka Senatu RP. Na tej podstawie organ gminy może wydać decyzję o zakazie zgromadzenia lub jego rozwiązaniu, natomiast wojewoda, w drodze decyzji, wprowadza zakaz przeprowadzania imprezy masowej lub ją przerywa.

W ustawie antyterrorystycznej dokonano jasnego **przypisania odpowiedzialności za zapobieganie terroryzmowi** Szefowi ABW oraz zapewniono temu organowi narzędzia prawno-organizacyjne, mające w założeniu umożliwić skuteczną

⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie zakresu przedsięwzięć wykonywanych w poszczególnych stopniach alarmowych i stopniach alarmowych CRP – Dz. U. 2016 poz. 1101.

realizację ww. zadania. Natomiast jako odpowiedzialny za przygotowanie do przejmowania kontroli nad zdarzeniami o charakterze terrorystycznym w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowanie w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz usuwanie ich skutków, w tym odtwarzanie zasobów wykorzystywanych do reagowania na te zdarzenia, został wskazany minister właściwy do spraw wewnętrznych. W regulacji zawarto także przepisy odnoszące się do **działań realizowanych na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym**, a główną odpowiedzialność za prowadzenie działań w tym zakresie przypisano Policji. Wprowadzono także uprawnienie do tzw. **specjalnego użycia broni**, oznaczającego możliwość użycia broni palnej przeciwko osobie dokonującej zamachu albo biorącej lub przetrzymującej zakładnika, którego skutkiem może być śmierć lub bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia tej osoby. Zgodnie z ustawą uprawnienie to dopuszczalne jest w ramach działań kontrterrorystycznych, jeżeli jest to niezbędne do przeciwdziałania bezpośredniemu, bezprawnemu, gwałtownemu zamachowi na życie lub zdrowie człowieka lub do uwolnienia zakładnika, a użycie broni palnej w inny sposób nie jest możliwe, z uwzględnieniem wszelkich okoliczności zdarzenia o charakterze terrorystycznym oraz możliwości działań kontrterrorystycznych.

Po upływie 10 lat do polskiego porządku prawnego wprowadzone zostały dalsze zmiany stanowiące kontynuację swoistej wojny z terroryzmem na odcinku prawa karnego. Dokonało się to poprzez wprowadzenie do Kodeksu karnego przy okazji uchwalenia ustawy o działaniach antyterrorystycznych m.in. nowego typu czynu zabronionego określonego w art. 259a k.k. I w tym przypadku mamy do czynienia z implementacją regulacji międzynarodowych, a mianowicie Protokołu dodatkowego do sporządzonej 16 maja 2005 r. w Warszawie Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi⁶.

Artykuł 259a k.k. penalizujący przekroczenie granicy Rzeczypospolitej Polskiej w celu popełnienia na terytorium innego państwa przestępstwa o charakterze terrorystycznym lub czynów określonych w:

- art. 255a § 1 k.k. (rozpowszechnianie lub publiczne prezentowanie treści mogących ułatwić popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym albo w celu uzyskiwania do nich dostępu w zamiarze, aby przestępstwo takie zostało popełnione);
- art. 255a § 2 k.k. (uczestniczenie w celu popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym w szkoleniu mogącym umożliwić popełnienie takiego przestępstwa);

6 Byczyk M., *Walka z terroryzmem jako zadanie prawa karnego – uwagi na marginesie wprowadzenia do kodeksu karnego art. 259a*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 1, s. 76.

- art. 258 § 2 k.k. (udział w zorganizowanej grupie lub związku mających charakter zbrojny lub mających na celu popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym);
- art. 258 § 4 k.k. (zakładanie lub kierowanie zorganizowaną grupą lub związkiem mającym na celu popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym).

Za popełnienie ww. czynu przewiduje się karę pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Ponadto dodano art. 259b k.k., zgodnie z którym na wniosek prokuratora sąd stosuje nadzwyczajne złagodzenie kary, a nawet może warunkowo zawiesić jej wykonanie w stosunku do sprawcy przestępstwa określonego w art. 259a k.k., który dobrowolnie odstąpił od popełnienia na terytorium innego państwa przestępstwa o charakterze terrorystycznym lub przestępstwa określonego w art. 255a k.k., art. 258 § 2 lub § 4 k.k. i ujawnił przed organem powołanym do ścigania przestępstw wszystkie istotne okoliczności popełnienia czynu lub zapobiegł popełnieniu zamierzonego przestępstwa. Przepis ten ma zastosowanie także do sprawcy, który dobrowolnie odstąpił od pomocnictwa w popełnieniu przestępstwa określonego w art. 259a k.k. i ujawnił przed organem powołanym do ścigania przestępstw wszystkie istotne okoliczności popełnienia czynu, w szczególności informacje o osobach, które popełniły przestępstwa określone w art. 259a k.k.

Celem przyjętego rozwiązania jest zwiększenie zdolności organów ścigania w zakresie zapobiegania przestępstwom o charakterze terrorystycznym. Rozwiązanie to zapewnia osobom biorącym udział w przygotowaniu do popełnienia przestępstwa gwarancję niekaralności w przypadku odstąpienia od popełnienia niektórych przestępstw. Pozwoli to nie tylko na zwiększenie zdolności organów ścigania w zakresie uzyskiwania informacji o planowanych przestępstwach o charakterze terrorystycznym, lecz także na osłabienie solidarności członków organizacji terrorystycznych, co pozostaje kluczowe z perspektywy destabilizacji tych organizacji.

Ponadto ustawa o **działaniach antyterrorystycznych** przyznała ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych kompetencje do wydania decyzji o czasowym zawieszeniu lub ograniczeniu ruchu na określonych przejściach granicznych, zaostriżyła przepisy w zakresie dokonywania wydalenia z terytorium RP osób nieposiadających polskiego obywatelstwa oraz regulację kwestii zniszczenia lub unieruchomienia bezałogowych statków powietrznych (dronów) w przypadkach mogących stanowić zagrożenie, wprowadzono także szczegółowe przepisy odnoszące się do prowadzenia postępowania przygotowawczego w odniesieniu do przestępstw o charakterze terrorystycznym. W ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o *Agencji*

*Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*⁷, a także w ustawie z dnia 9 czerwca 2006 r. o *Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego*⁸, wprowadzono rozwiązanie pozwalające na pozyskanie do współpracy osób działających na rzecz innego państwa lub organizacji (w odniesieniu do przestępstw o charakterze terrorystycznym i szpiegostwa). W ustawie o działaniach antyterrorystycznych uwzględniona została także kwestia odpowiedzialności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w obszarze rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania zagrożeń w cyberprzestrzeni, a w ustawie kompetencyjnej ABW wprowadzano szczegółowe rozwiązania dotyczące ochrony cyberprzestrzeni.

Powaga zagrożeń w cyberprzestrzeni

Ustawa o działaniach antyterrorystycznych nałożyła na użytkowników **wymóg rejestracji prepaidowych kart SIM** (tzw. kart przedpłaconych) poprzez przekazanie dostawcy usług telekomunikacyjnych swoich danych identyfikacyjnych. Na podstawie przepisów tej ustawy, w ustawie z dnia 16 lipca 2004 r. – *Prawo telekomunikacyjne* wprowadzono regulacje zobowiązujące abonentów do podania dostawcy usług telekomunikacyjnych oraz danych umożliwiających ich identyfikację (co najmniej imię i nazwisko oraz PESEL lub nazwę firmy oraz REGON). W stosunku do abonentów, którzy nie podali wymienionych danych lub których dane nie zostały potwierdzone, dostawca usług przedpłaconych w publicznej sieci telekomunikacyjnej zaprzestał świadczenia usług.

O powadze zagrożeń w cyberprzestrzeni świadczy zwiększająca się liczba incydentów. W ubiegłym roku w Polsce zarejestrowano blisko 30 tysięcy takich zdarzeń. CERT Polska zarejestrował łącznie 29.483 jednostkowe incydenty cyberbezpieczeństwa⁹. Odnotowano wzrost obsłużonych incydentów o 182 proc. w porównaniu do roku 2020. Przykładami są: upublicznienie paczki z danymi 533 milionów użytkowników Facebooka, wyciek danych osobowych ponad 20.000 policjantów, strażaków, celników i pograniczników, atak ransomware na sieć klinik kardiologicznych American Heart of Poland, atak ransomware na sieć CD Projekt, włamanie na stronę Państwowej Agencji Atomistyki i portal zdrowie.gov.pl, rozesłanie fałszywych maili o „powołaniu do cyberwojska” podszywających się pod gen. bryg. Karola Molendę, opublikowanie przez firmę Uniqa adresów email kilku tysięcy klientów przez wysyłanie maili bez użycia „Ukryte Do Wiadomości”, włamanie na

7 Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o *Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, Dz. U. 2002 nr 74 poz. 676.

8 Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o *Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego*, Dz. U. 2006 nr 104 poz. 709.

9 Raport roczny z działalności CERT Polska 2021. Krajobraz bezpieczeństwa polskiego internetu. NASK- PIB/CERT Polska, Warszawa 2022, s. 20.

skrzynkę pocztową ministra – Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów Michała Dworczyka, wyciek danych klientów firmy Tauron, krytyczne błędy w modułach Wi-Fi firmy Realtek, wyciek danych klientów a2mobile, Premium Mobile i NAU Mobile, wyciek danych klientów Centrum Medyczne Luxmed Lublin sp. z o.o., atak ransomware na firmę Totolotek, atak ransomware na europejskie oddziały Media Markt, atak typu credential stuff polegający na masowych próbach logowania na konta użytkowników platformy ePUAP przy użyciu haseł pochodzących z wcześniejszych wycieków pochodzących z profiliów zaufanych.

Kiedy i w jaki sposób wprowadzany jest stopień alarmowy

Stopień alarmowy lub stopień alarmowy CRP może zostać wprowadzony:

- na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- na obszarze jednej lub kilku jednostek podziału terytorialnego państwa;
- na obszarze określonym w sposób inny niż przez odniesienie do jednostek podziału terytorialnego państwa;
- dla określonych obiektów jednostek organizacyjnych administracji publicznej, prokuratury, sądów lub innych obiektów infrastruktury administracji publicznej lub infrastruktury krytycznej;
- w przypadku, gdy skutki zdarzenia o charakterze terrorystycznym mogą dotyczyć obywateli polskich przebywających za granicą RP lub instytucji polskich albo polskiej infrastruktury mieszczących się poza granicami RP, innych niż placówki zagraniczne RP¹⁰.

Ponadto dla określonych placówek zagranicznych RP lub w odniesieniu do systemów teleinformatycznych **ministra właściwego do spraw zagranicznych**, stopnie alarmowe wprowadza, zmienia i odwołuje, w drodze zarządzenia, w zależności od rodzaju zagrożenia zdarzeniem o charakterze terrorystycznym, **Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw zagranicznych i Szefa Agencji Wywiadu**, a w przypadkach niecierpiących zwłoki – minister właściwy do spraw zagranicznych, po zasięgnięciu opinii Szefa Agencji Wywiadu, informując o tym niezwłocznie Prezesa Rady Ministrów.

Dotychczas wprowadzane stopnie alarmowe i stopnie alarmowe CRP, w oparciu o przepisy ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, na terytorium Polski przedstawiają się następująco:

- Szczyt NATO 2016 w Warszawie – na obszarze miasta stołecznego Warszawy wprowadzono pierwszy stopień alarmowy ALFA, który obowiązywał od 7 lipca do 10 lipca 2016 r.;

¹⁰ w rozumieniu ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej.

- 31. Światowe Dni Młodości 2016 w Krakowie – na całym terytorium RP wprowadzono pierwszy stopień alarmowy ALFA i drugi stopień alarmowy BRAVO CRP, który obowiązywał od 20 lipca do 1 sierpnia 2016 r.;
- 24. Sesja Konferencji Stron Ramowej Konwencji ONZ w sprawie zmian klimatu (COP24) w Katowicach – na obszarze województwa śląskiego oraz miasta Krakowa wprowadzono pierwszy stopień alarmowy ALFA, który obowiązywał od 26 listopada do 15 grudnia 2018 r.;
- spotkanie ministerialne dotyczące bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie w Warszawie – na obszarze miasta stołecznego Warszawy wprowadzono pierwszy stopień alarmowy ALFA i drugi stopień alarmowy BRAVO-CRP, który obowiązywał od 11 do 15 lutego 2019 r.;
- wybory do Parlamentu Europejskiego 2019 – na całym terytorium RP wprowadzono drugi stopień alarmowy BRAVO-CRP, który obowiązywał od 23 do 27 maja 2019 r.;
- obchody 80. rocznicy wybuchu II wojny światowej – na całym terytorium RP wprowadzono pierwszy stopień alarmowy ALFA i pierwszy stopień alarmowy ALFA-CRP, który obowiązywał od 28 sierpnia 2019 r. do 3 września 2019 r.;
- wybory do Sejmu i Senatu 2019 – drugi stopień alarmowy BRAVO-CRP wprowadzono na terytorium RP, który obowiązywał od 10 do 14 października 2019 r.;
- uroczystości upamiętniające 75. rocznicę wyzwolenia niemieckiego nazistowskiego obozu koncentracyjnego i zagłady Auschwitz-Birkenau – na obszarze województwa małopolskiego wprowadzono drugi stopień alarmowy BRAVO, a na pozostałym terytorium RP wprowadzono pierwszy stopień alarmowy ALFA oraz na całym terytorium RP wprowadzono pierwszy stopień alarmowy ALFA-CRP. Stopnie alarmowe obowiązywały od 23 do 29 stycznia 2020 r.;
- wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 2020 r. – na całym terytorium RP wprowadzono drugi stopień alarmowy BRAVO-CRP, który obowiązywał od 26 do 29 czerwca 2020 r. oraz od 10 do 13 lipca 2020 r.;
- szczyt Cyfrowy ONZ – IGF 2021 (the UN Internet Governance Forum) w Katowicach – na całym terytorium RP wprowadzono pierwszy stopień alarmowy ALFA-CRP, który obowiązywał od 5 do 10 grudnia 2021 r.

W roku 2022 w związku z wystąpieniem potencjalnego ryzyka dla bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych w związku z identyfikowanymi zagrożeniami, będącymi następstwem napiętej sytuacji w regionie, stopnie alarmowe wprowadzono w następujących okresach:

- na całym terytorium RP wprowadzono pierwszy stopień alarmowy ALFA-CRP, który obowiązywał od 18 do 23 stycznia 2022 r. oraz od 15 do 21 lutego 2022 r.;
- na całym terytorium RP wprowadzono trzeci stopień alarmowy CHARALIE-CRP, który obowiązywał od 21 lutego (od 21:00) do 30 kwietnia 2022 r. i kolejno do 15 maja i do 31 maja 2022 roku;
- na całym terytorium RP przedłużono trzeci stopień alarmowy CHARALIE-CRP do 30 czerwca 2022 roku do godziny 23.59¹¹;
- na całym terytorium RP przedłużono trzeci stopień alarmowy CHARLIE-CRP do 31 lipca 2022 roku do godziny 23.59¹²;
- na całym terytorium RP przedłużono trzeci stopień alarmowy CHARLIE-CRP do 31 sierpnia 2022 roku do godziny 23.59¹³;
- na całym terytorium RP przedłużono trzeci stopień alarmowy CHARLIE-CRP do 30 listopada 2022 roku do godziny 23.59¹⁴.

Wystąpienie zwiększonego i przewidywalnego zagrożenia zdarzeniem terrorystycznym, wynikającego z masowego napływu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uchodźców z terenu Ukrainy i wprowadzenie stopni alarmowych, które miały miejsce w 2022 roku to:

- na obszarze województwa lubelskiego oraz podkarpackiego wprowadzono drugi stopień alarmowy (BRAVO), który obowiązywał od 28 lutego do 15 kwietnia 2022 roku;
- na całym terytorium RP wprowadzono drugi stopień alarmowy (BRAVO), który obowiązywał do 30 kwietnia 2022 roku i kolejno przedłużony do 15 maja, a następnie 31 maja 2022 roku;
- na całym terytorium RP przedłużono drugi stopień alarmowy (2. Stopień BRAVO), który obowiązywał do 30 czerwca 2022 roku do godziny 23.59¹⁵;
- na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej drugi stopień alarmowy BRAVO (2.stopień BRAVO) do 31 lipca 2022 roku do godziny 23.59¹⁶;

11 Zarządzenie Nr 154 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 maja 2022 r. w sprawie wprowadzenia stopnia alarmowego CRP, P-06121-155-22 RCB.

12 Zarządzenie Nr 192 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie wprowadzenia stopnia alarmowego CRP, P-06121-192-22 RCB.

13 Zarządzenie Nr 233 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2022 r. w sprawie wprowadzenia stopnia alarmowego CRP, P-06121-233-22 RCB.

14 Zarządzenie Nr 282 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia stopnia alarmowego CRP, P-06121-282-22 RCB.

15 Zarządzenie Nr 153 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 maja 2022 r. w sprawie wprowadzenia stopnia alarmowego, P-06121-154-22 RCB.

16 Zarządzenie Nr 193 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 czerwca 2022 r. w sprawie wprowadzenia stopnia alarmowego, P-06121-193-22 RCB.

- na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej drugi stopień alarmowy BRAVO (2.stopień BRAVO) do 31 sierpnia 2022 roku do godziny 23.59¹⁷;
- na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej drugi stopień alarmowy BRAVO (2.stopień BRAVO) do 31 listopada 2022 roku do godziny 23.59¹⁸.

Zadania administracji publicznej w reżimach stopni alarmowych

Wprowadzanie poszczególnych stopni alarmowych, spełnianie niezbędnych wymogów, które one wnoszą oraz wypełnianie reżimów im zapobiegających i na nie reagujących może zapewniać niezbędną ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie kraju. Jasno stwierdzić należy, że obecnym działaniom nadano charakter integrujący pracę podmiotów polskiego systemu antyterrorystycznego, z jasnym wskazaniem odpowiedzialności w poszczególnych obszarach. Zastosowanie systemowego podejścia do problematyki zagrożeń o charakterze terrorystycznym umożliwiło wykorzystanie potencjału wszystkich służb, organów i instytucji posiadających ustawowe kompetencje do realizowania działań antyterrorystycznych i pozytywnie wpływa na szybkość i prawidłowość procesu decyzyjnego.

Poszczególne urzędy wojewódzkie w kraju, z chwilą otrzymania za pośrednictwem Rządowego Centrum Bezpieczeństwa zarządzeń Prezesa Rady Ministrów w sprawie wprowadzenia/przedłużenia stopnia alarmowego na terytorium RP, przesyłają je do podmiotów administracji publicznej celem realizacji przedsięwzięć określonych dla poszczególnych stopni alarmowych. Podmioty te realizują zadania zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Ministrów w sprawie zakresu przedsięwzięć wykonywanych w poszczególnych stopniach alarmowych i stopniach alarmowych CRP. Zadania takie, na przykładzie województwa świętokrzyskiego, otrzymują od Wojewody Świętokrzyskiego wg rozdzielnika takie podmioty administracji publicznej jak: Marszałek Województwa Świętokrzyskiego, Komendant Wojewódzki Policji, Świętokrzyski Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej, Dowódca 10. Świętokrzyskiej Brygady Obrony Terytorialnej, Komendant Placówki Straży Granicznej, Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego, Świętokrzyski Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny, Świętokrzyski Wojewódzki Lekarz Weterynarii, Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Ochrony Środowiska, Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, Świętokrzyski Wojewódzki

17 Zarządzenie Nr 234 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2022 r. w sprawie wprowadzenia stopnia alarmowego, P-06121-234-22 RCB.

18 Zarządzenie Nr 283 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia stopnia alarmowego, P-06121-283-22 RCB.

Inspektor Farmaceutyczny, Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej, Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, Świętokrzyski Wojewódzki Konserwator Zabytków, Świętokrzyski Kurator Oświaty, Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej, Dyrektor Urzędu Statystycznego, Dyrektor Okręgowego Urzędu Górniczego, Dyrektor Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Łowieckiej, Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Rybackiej, Starostowie województwa świętokrzyskiego, Prezydenci miast, Burmistrzowie i Wójtowie województwa świętokrzyskiego.

Szczególnie istotne zadania w reżimie stopni alarmowych wypełnia Policja. Zadania te wykonuje, opierając się na Zarządzeniu Komendanta Głównego Policji¹⁹. Zarządzenie określa przedsięwzięcia mające na celu przygotowanie Policji do działań antyterrorystycznych, sposób realizacji przedsięwzięć wykonywanych w ramach poszczególnych stopni alarmowych i stopni alarmowych CRP wprowadzonych na podstawie ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz moduły zadaniowe dla każdego stopnia alarmowego i stopnia alarmowego CRP określające przedsięwzięcia do wykonania w Policji, w tym wykazy zadań do wykonania w ramach tych modułów. Wprowadzenie stopnia alarmowego lub stopnia alarmowego CRP oznacza przejście jednostki organizacyjnej Policji w stan podwyższonej gotowości Policji do przeciwdziałania i minimalizacji skutków aktów terrorystycznych.

Jednym z zagadnień dotyczących wielowymiarowości bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa, na które wpływ mają problemy i konflikty na terenie wschodnich państw sąsiedzkich, jest diagnoza efektów działania oraz współpracy administracji publicznej i organów odpowiedzialnych za zapewnienia na terenie kraju ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Tu niezwykle istotne są zadania administracji publicznej w reżimach stopni alarmowych zapewniające ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie kraju.

Niezwykle ważne jest, aby stale analizować zmieniającą się sytuację w środowisku geopolitycznym, nie tylko w Europie, ale również na innych kontynentach. Ataki terrorystyczne i metody stosowane przez terrorystów muszą być jak najszybciej poddane analizie. Umożliwi to implementację w Polsce praw, które

¹⁹ Zarządzenie Nr 33 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 grudnia 2020 roku w sprawie procedury realizacji przedsięwzięć w ramach poszczególnych stopni alarmowych i stopni alarmowych CRP w Policji, Dz.Urz.KGP.2020.60.

umożliwią służbom działającym na rzecz bezpieczeństwa podejmowanie odpowiednich czynności do zwalczania zagrożeń o charakterze terrorystycznym²⁰.

Wymienione w niniejszym referacie akty prawne rangi ustawowej, akty wykonawcze niższego rzędu, jak również opracowane na ich podstawie procedury branżowe w sferze zagrożenia terroryzmem i zagrożeń terrorystycznych w cyberprzestrzeni, określiły w sposób szczegółowy zakres przedsięwzięć wykonywanych w ramach kompetencji ustawowych przez organy administracji publicznej oraz kierowników służb i instytucji właściwych w sprawach bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego w poszczególnych stopniach alarmowych. Poszczególnym stopniom alarmowym i stopniom alarmowym CRP odpowiada obowiązek realizacji przez organy administracji publicznej oraz kierowników służb i instytucji właściwych w sprawach bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego przedsięwzięć, w ramach ich kompetencji ustawowych. System ten wydaje się spójny i logiczny, co gwarantuje odpowiednie wykonywanie zadań administracji publicznej w reżimach stopni alarmowych, zapewniające ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie kraju.

Bibliografia

- Byczyk M., *Walka z terroryzmem jako zadanie prawa karnego – uwagi na marginesie wprowadzenia do kodeksu karnego art. 259a*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 1.
- Koziej S., *Strategiczne problemy bezpieczeństwa globalnego i euroatlantyckiego*, „Wyższe Kursy Obronne”, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013.
- Olech A., *Polska ustawa antyterrorystyczna w dobie współczesnych zagrożeń*, „Kwartalnik Myśl Suwerenna. Przegląd Spraw Publicznych” nr 1(1)/2021, Białystok 2021.
- Raport roczny z działalności CERT Polska 2021. Krajobraz bezpieczeństwa polskiego internetu. NASK-PIB/CERT Polska, Warszawa 2022.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych – Dz.U.2021.2234 t.j.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej – Dz. U. 2001 nr 128 poz. 1403.
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego, Dz.U. 2006 nr 104 poz. 709.
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. 2002 nr 74 poz. 676.

²⁰ A. Olech, *Polska ustawa antyterrorystyczna w dobie współczesnych zagrożeń*, „Kwartalnik Myśl Suwerenna. Przegląd Spraw Publicznych”, nr 1(1), 2021, Białystok, s. 3.

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 lipca 2016 r. w sprawie zakresu przedsięwzięć wykonywanych w poszczególnych stopniach alarmowych i stopniach alarmowych CRP, Dz. U. 2016 poz. 1101.

Zarządzenie Nr 33 Komendanta Głównego Policji z dnia 1 grudnia 2020 roku w sprawie procedury realizacji przedsięwzięć w ramach poszczególnych stopni alarmowych i stopni alarmowych CRP w Policji, Dz.Urz.KGP.2020.60.

Zarządzenie Nr 154 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 maja 2022 r. w sprawie wprowadzenia stopnia alarmowego CRP, P-06121-155-22 RCB.

Zarządzenie Nr 153 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 maja 2022 r. w sprawie wprowadzenia stopnia alarmowego, P-06121-154-22 RCB.

Zarządzenie Nr 192 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie wprowadzenia stopnia alarmowego CRP, P-06121-192-22 RCB.

Zarządzenie Nr 193 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie wprowadzenia stopnia alarmowego, P-06121-193-22 RCB.

Zarządzenie Nr 233 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2022 r. w sprawie wprowadzenia stopnia alarmowego CRP, P-06121-233-22 RCB.

Zarządzenie Nr 234 Prezesa Rady Ministrów z dnia 31 lipca 2022 r. w sprawie wprowadzenia stopnia alarmowego, P-06121-234-22 RCB.

Zarządzenie Nr 283 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia stopnia alarmowego CRP, P-06121-283-22 RCB.

Zarządzenie Nr 282 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 2022 r. w sprawie wprowadzenia stopnia alarmowego, P-06121-282-22 RCB.

Kryzys uchodźczy w Polsce w świetle informacji medialnych i statystyki policyjnej

Streszczenie

Konflikt rosyjsko-ukraiński, który rozpoczął się w dniu 24 lutego 2022 roku, spowodował napływ milionów uchodźców do Polski. Sytuacja ta wywołała dyskusję publiczną i emocjonalne komentarze. Pojawiały się obawy o bezpieczeństwo własne, pobudzone dodatkowo krążącymi w przestrzeni medialnej fake newsami na temat uchodźców. Głównym przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza wybranych artykułów prasowych, portali internetowych i danych statystycznych Komendy Głównej Policji z okresu od 1 lutego do 31 maja 2022 roku. Objęła ona takie kwestie jak: czynniki mogące wpływać na dynamikę przestępczości wśród uchodźców i wpływ sytuacji kryzysowej na społeczeństwo polskie. Podjęto także próbę studiów porównawczych statystyk policyjnych z lat 2021 i 2022. Przeprowadzona analiza pozwoliła na sformułowanie wniosków. Jeden z nich pokazał, że w 2022 roku nastąpiła tendencja wzrostowa liczby Ukraińców pokrzywdzonych przestępstwem i podejrzanych o jego popełnienie, a powodów takiego stanu rzeczy należy szukać wśród czynników tak zewnętrznych, jak i psychofizycznych. Liczba obywateli Ukrainy poszkodowanych przestępstwem okazała się większa w 2022 roku niż liczba podejrzanych. Sytuacja kryzysowa wywołała ogromne zaangażowanie obywatelskie w organizowanie pomocy, powodując jednocześnie obawy o bezpieczeństwo wewnętrzne.

Słowa kluczowe: uchodźcy, bezpieczeństwo, fake news, pokrzywdzony, podejrzany, wojna, statystyka policyjna

Abstract

The Russian-Ukrainian conflict, which began on February 24, 2022, resulted in an influx of millions of refugees to Poland. This situation sparked off a public debate and emotional comments. There were concerns about Polish people's own safety, additionally stimulated by fake news about refugees in the media space. The main subject of this article was the analysis of selected press articles, internet portals and statistical data of the Police Headquarters from February 1 to May 31, 2022. It covered such problems as: factors influencing the dynamics of crime among refugees and the impact of the crisis situation on Polish society. An attempt was also made to compare the police statistics for 2021 and 2022. The analysis allowed for the formulation of conclusions. One of them showed that in 2022 there was an upward trend among Ukrainians who were harmed by crimes and suspected of having committed them, and the reasons for this state of affairs should be found among external factors, such as psychophysical ones. The number of Ukrainian citi-

zens affected by crime turned out to be greater in 2022 than the number of suspects. The crisis situation sparked enormous civic involvement in organizing aid, at the same time causing fears for internal security.

Key words: refugees, security, fake news, victim, suspect, war, police statistics

Konflikt rosyjsko-ukraiński, który rozpoczął się w dniu 24 lutego 2022 roku, wytworzył nową sytuację kryzysową¹, która stała się przedmiotem publicznego dyskursu. Jedną z kwestii, będących przyczyną wielu emocjonalnych komentarzy, stał się napływ do Polski milionów obywateli Ukrainy uciekających przed wojną. Tylko w ciągu pierwszego tygodnia konfliktu do Polski uciekło pół miliona Ukraińców, a w okresie od 24 lutego do 31 maja 2022 roku na przejściach granicznych odprawiono około 3,7 mln osób². Gwałtowny przepływ dużej liczby osób wzbudzał w społeczeństwie polskim obawy o bezpieczeństwo wewnętrzne, tym bardziej, że były one dodatkowo podsycane zmanipulowanymi informacjami na temat uchodźców³, pojawiającymi się w przestrzeni medialnej.

Celem niniejszego opracowania jest zwrócenie uwagi na wybrane czynniki, które w okresie od 24 lutego do 31 maja 2022 roku mogły wpływać na dynamikę przestępczości z udziałem obywateli Ukrainy. Kolejnym zamierzeniem jest próba określenia skali tej przestępczości. Zwrócono także uwagę na kwestię wpływu sytuacji kryzysowej na społeczność polską. Badania zostały przeprowadzone w oparciu o analizę danych zamieszczonych w prasie ogólnopolskiej, takiej jak: *Polityka*, *Newsweek*, *Gazeta Policyjna* i *Forum*, oraz artykułów zamieszczanych w takich portalach internetowych jak: *forsal.pl*, *polityka.pl*, *pap.pl*, *wiadomosci.dziennik.pl*, *rp.pl*, *polsatnews.pl*, *businessinsider.com.pl*, *opoka.org.pl*, *money.pl*, *euractiv.pl*, *demagog.org.pl*, *newsweek.pl*, *przystanekhistoria.pl*, *wiez.pl*, *konkret24.tvn24.pl*. W pracy odniesiono się do danych statystycznych Policji z lat 2021 i 2022, dotyczących podejrzanych i pokrzywdzonych obywateli Ukrainy.

1 *Sytuacja kryzysowa* – sytuacja będąca następstwem zagrożenia i prowadząca w konsekwencji do zerwania lub znacznego naruszenia więzów społecznych, przy równoczesnym poważnym zakłóceniu funkcjonowania instytucji publicznych, jednak w takim stopniu, że środki niezbędne do zapewnienia lub przywrócenia bezpieczeństwa nie uzasadniają wprowadzenia żadnego ze stanów nadzwyczajnych, o których mówi art. 228 ust. 1 Konstytucji; zob. M. Leszczyński, A. Gumieniak, L. Owczarek, R. Mochocki, *Bezpieczeństwo w wymiarze lokalnym. Wybrane obszary*, Warszawa 2013, s. 97.

2 E. Siedlecka, *Z sercem, ale i z głową*, „Polityka”, nr 11, 9.03-15.03.2022, s. 25; <https://forsal.pl/swiat/aktualnosci/artykuly/8366607,ukraina-liczba-uchodzcow-w-polsce-najnowsze-dane.html> – dostęp 4.06.2022.

3 *Uchodźca* – osoba prześladowana ze względu na: poglądy polityczne, rasę, religię, przynależność do szczególnej grupy społecznej, narodowościowej w swym państwie ojczystym, przebywająca poza terytorium tego państwa i nie mogąca skorzystać ze sprawowanej przez nie ochrony (dodatkową przesłanką jest indywidualna obawa przed prześladowaniem), zob. <https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/uchod%C5%BAca.html> – dostęp 15.08.2022.

Poprzez zestawienie tych danych starano się określić rozmiar przestępczości wśród cudzoziemców⁴.

W opracowaniu zastosowano metodę analityczną oraz porównawczą. Posłużono się nimi do kwerendy materiału źródłowego z okresu od 24 lutego do 31 maja 2022 roku. Należy jednak zaznaczyć, że problemem była statystyka policyjna, która obejmowała okres od 1 lutego 2022 roku, a nie od momentu wybuchu wojny. W pewnym zakresie może to zniekształcić rzeczywisty obraz badanego problemu, jednak precyzyjne wydzielenie danych z materiałów uzyskanych z Komendy Głównej Policji jest niemożliwe. Mając tę świadomość, można mimo wszystko sformułować tezę, że analiza uzyskanych informacji pozwoli na wyjaśnienie problemu w sposób adekwatny do potrzeb niniejszego opracowania. Dane statystyczne mają bowiem za zadanie pokazać dysproporcje i trendy.

Wstępem do właściwej analizy będzie krótki rys ukazujący z perspektywy historycznej Polskę w roli kraju przyjmującego uchodźców. Warto w tej kwestii odwołać się do ciekawej analizy autorstwa Marka Nadolskiego, którego badania pokazały, że pierwsze przypadki przybywania uchodźców na ziemię polskie sięgają już IX w. i dotyczą osadników żydowskich uciekających przed prześladowaniem z południowej i zachodniej Europy. Od XVI w. Polska wyróżniała się gościnnością wobec wyznawców wielu religii, stając się w wiekach XVI i XVII azylem dla wszystkich Europejczyków prześladowanych z powodów religijnych i bezwyznaniowców⁵. W wieku XIX, czyli w okresie zaborów, możemy mówić o uchodźcach żydowskich, dla których, za sprawą reform Aleksandra Wielopolskiego⁶ przeprowadzonych w latach 60., Królestwo Polskie stało się atrakcyjnym miejscem osiedlenia. Na przełomie XIX i XX w. na ziemię polskie przybyło łącznie ok. 600 tysięcy Żydów⁷. Od 1949 roku schronienie w Polsce znajdowali uchodźcy polityczni z Grecji i Macedonii, których liczba wyniosła około 13–15 tysięcy, natomiast w 1973 roku napłynęło do kraju ponad 6 tysięcy Chilijczyków, uciekających przed

4 Analizą objęto dane policyjne, ponieważ ze względu na zakres uprawnień i liczbę funkcjonariuszy Policja odgrywa najważniejszą rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego; zob. M. Leszczyński, A. Gumieniak, G. Gozdór, *Bezpieczeństwo w wymiarze.....*, s. 31.

5 Korzyści, jakie wynikały między innymi z koegzystencji z uchodźcami na przestrzeni dziejów Polski, polegały na dzieleniu się przez nich swoją wiedzą i doświadczeniem. Szerszą analizę tej kwestii przedstawia Marek Nadolski; zob. M. Nadolski, *Polacy jako uchodźcy i Polska jako kraj przyjmujący uchodźców – perspektywa historyczna*, [w:] *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, red. K. A. Wojtaszczyk, J. Szymańska, Warszawa 2017, s. 584–586.

6 *Aleksander Wielopolski*, h. Starykoń (1803–1877) – margrabia Gonzaga Myszkowski, polityk, ordynat, w 1862 roku naczelnik Zarządu Cywilnego Królestwa i wiceprezes Rady Stanu, doprowadził do wydania w 1862 roku ukazów o szkolnictwie, równouprawnieniu Żydów i oczynszowaniu chłopów; zob. Z. Stankiewicz, *Dzieje wielkości i upadku Aleksandra Wielopolskiego*, Warszawa 1967, s. 10, 33, 38–39, 42–43, 68–69, 138, 196, 201, 205, 221.

7 M. Nadolski, *Polacy jako uchodźcy*, dz. cyt., s. 587; A. Eisenbach, *Kwestia równouprawnienia Żydów w Królestwie Polskim*, Warszawa 1972, s. 443, 500, 561.

reżimem Augusta Pinocheta⁸. W latach 1992–1996 wśród uchodźców przyjmowanych przez Polskę dominowały osoby uciekające przed wojną w Jugosławii, Somalijczycy, Ormianie i Romowie. Od 2003 roku, w związku z wojną, do Polski zaczęli napływać Czecheni, których zarejestrowano około 10 tysięcy. Znaczący wzrost stanu liczebnego uchodźców zaczęto notować od 2014 roku, wśród nich najwięcej było Ukraińców, Gruzinów i Czechenów. W połowie 2015 roku ich liczba sięgnęła 6,7 tysiąca⁹.

Na tle powyższych danych historycznych liczba uchodźców napływających w krótkim czasie do Polski począwszy od dnia 24 lutego 2022 roku była przytłaczająca. Kiedy w 2015 roku, w sytuacji napływu 182.740,00 migrantów¹⁰, instytucje Unii Europejskiej stwierdziły, że Unia Europejska (UE) stoi w obliczu największego kryzysu uchodźczego od końca II wojny światowej¹¹, nie przeczuwały, że 8 lat później będą musiały stawić czoła kryzysowi migracyjnemu o skali nieporównywalnie większej.

Według doniesień służb zajmujących się sprawami bezpieczeństwa wewnętrznego Polski, wzrost liczby uchodźców z Ukrainy zwiększył proporcjonalnie skalę problemów. W pierwszej kolejności pojawiły się zachowania o charakterze kryminalnym, których celem stali się przybysze. Na początku kwietnia 2022 roku Biuro Prewencji Komendy Głównej Policji informowało, że niemal każdego dnia rejestrowano przestępstwa lub wykroczenia popełniane na szkodę uchodźców. Jak pisał portal Polskiej Agencji Prasowej, trudna sytuacja życiowa, w jakiej się znajdowali, nie stanowiła przeszkody do działania dla złodziei torebek, portfeli i dokumentów. Nie brakowało też oszustów, którzy powiększali swoje dochody

8 *Augusto Pinochet* (1915–2006) – chilijski dyktator i generał, od 1973 roku przywódca junty wojskowej w Chile, współprzywódca zamachu wojskowego, prowadził brutalne represje wobec opozycji; zob. G. Araszewski, *Znienawidziłem życie. Ofiary reżimu gen. Augusto Pinocheta przerywają milczenie*, <https://web.archive.org/web/20070819134829/http://www.aortamagazine.net/artykul,46.html> – dostęp – 15.08.2022; *Augusto Pinochet*; zob. <https://archive.globalpolicy.org/intljustice/wanted/pinochetindex.htm> – dostęp 15.08.2022.

9 M. Nadolski, *Polacy jak uchodźcy*, dz. cyt., s. 587–588; <http://uchodzcy.info/info/uchodzcy-w-polsce-3/> – dostęp 16.07.2022; M. Mazuś, *Polska wojna o uchodźców*, 15.09.2015, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1633067,1,polska-wojna-o-uchodzcow.read> – dostęp 16.07.2022.

10 *Migrant* – pod tym pojęciem rozumiano zwykle wszystkie osoby, które dobrowolnie podjęły decyzję o migracji z przyczyn osobistych i bez względu na występowanie istotnych czynników zewnętrznych. W związku z tym pojęcie to stosowano do osób i członków rodziny przemieszczających się do innego kraju lub regionu w celu polepszenia warunków materialnych lub socjalnych i poprawy perspektyw własnych lub rodziny; zob. <https://historia-europa.ep.eu/sites/default/files/Discover/EducatorsTeachers/ActivitiesForYourClassroom/migr-introduction-pl.pdf> – dostęp 15.08.2022.

11 Napływ migrantów w granice Unii Europejskiej, który rozpoczął się już od 2014 roku, miał wówczas związek z konfliktami siłowymi i destabilizacją w różnych częściach świata, a zwłaszcza w Syrii, Iraku, Afganistanie i w części państw Afryki, zob. Komisja Europejska; Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady, zob. *Stawić czoła kryzysowi uchodźczemu w Europie: rola Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Bruksela 9.09.2015, s. 2, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8a0dede4-56c6-11e5-afbf-01aa75ed71a1/language-pl> – dostęp 16.07.2022; A. Szpak, *Kryzys migracyjny w Europie a bezpieczeństwo – podłoże społeczno-ekonomiczne, zagrożenia, pomoc rozwojowa*, [w:] „Sprawy Międzynarodowe”, r. LXIX, nr 1/2016, s. 126–127.

fikcyjnymi ofertami wynajmu domów i mieszkań. Korzyści czerpali także naciągacze zarabiający na przewozach czy handlu ludźmi¹².

W pewnym zakresie problem został dostrzeżony przez Katarzynę Kaczorowską, dziennikarkę tygodnika *Polityka*. W artykule zamieszczonym w numerze 12 z marca 2022 roku zwróciła uwagę na sutenerów, którzy pojawili się wśród uchodźców ukraińskich na dworcu we Wrocławiu, proponując transport do Berlina. Opisała zdarzenie z udziałem mężczyzny, który zamieścił ogłoszenie o wynajmie mieszkania dla uchodźczyń, a następnie dopuścił się zgwałcenia jednej z nich. Zrelacjonowała incydenty z Warszawy, gdzie niektórzy taksówkarze pobierali bardzo wysokie opłaty za przewóz, zyskując sobie miano hien, i nawiązała do ogłoszeń, które ukazały się na portalu randkowym o nazwie Tinder, oferującym Ukrainkom nocleg w zamian za seks¹³.

Po krótkim podsumowaniu informacji medialnych, warto przyjrzeć się, jak wyglądał problem poszkodowanych przestępstwem Ukraińców z perspektywy statystyki policyjnej.

Tabela 1. Liczba pokrzywdzonych obywateli Ukrainy za lata 2021 i 2022 z podziałem na miesiące (liczby bezwzględne)

Pokrzywdzeni obywatele Ukrainy – dane z lat 2021 i 2022										
Kodeks Karny	Pokrzywdzeni				Ogółem 2021	Pokrzywdzeni				Ogółem 2022
	2021					2022				
	II*	III	IV	V		II	III	IV	V	
Art. 119 § 1 k.k. (<i>dyskryminacja</i>)	1	4	1	5	11	1	3	2	8	14
Art. 157 § 1 k.k. (<i>średni uszczerbek na zdrowiu</i>)	1	10	6	6	23	14	12	7	5	38
Art. 157 § 2 k.k. (<i>lekki uszczerbek na zdrowiu</i>)	4	5	2	7	18	6	5	3	14	28
Art. 158 § 1 k.k. (<i>bójka i pobicie</i>)	10	6	4	4	24	11	16	7	8	42
Art. 189 § 1 k.k. (<i>pozbawienie wolności</i>)	0	1	0	0	1	0	0	0	1	1
Art. 190 § 1 k.k. (<i>groźba karalna</i>)	10	12	7	8	37	16	26	14	27	83
Art. 257 k.k. (<i>rasizm</i>)	0	7	5	5	17	6	3	6	16	31

12 A. Chyliński, *Mamy gości*, [w:] „Gazeta Policyjna”, nr 4 z kwietnia 2022, s. 18; B. Figaj, *KGP: nie ma praktycznie dnia, aby uchodźcy z Ukrainy nie zostali okradzeni czy oszukani*, 6.04.2022, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1147946%2Ckpgp-nie-ma-praktycznie-dnia-aby-uchodzczy-z-ukrainy-nie-zostali-okradzeni> – dostęp 19.06.2022.

13 K. Kaczorowska, *Z państwem obok*, [w:] „Polityka”, nr 12, 16–22.03.2022, s. 18.

Pokrzywdzeni obywatele Ukrainy – dane z lat 2021 i 2022										
Kodeks Karny	Pokrzywdzeni				Ogółem 2021	Pokrzywdzeni				Ogółem 2022
	2021					2022				
	II*	III	IV	V		II	III	IV	V	
Art. 270 §1 k.k. <i>(podrabianie dokumentów)</i>	2	3	0	2	7	2	2	3	1	8
Art. 275 §1 k.k. <i>(posługiwanie się cudzym dokumentem)</i>	3	7	13	12	35	10	10	14	23	57
Art. 276 k.k. <i>(zniszczenie lub ukrycie dokumentu)</i>	6	4	3	9	22	2	10	8	7	27
Art. 278 §1 k.k. <i>(kradzież)</i>	59	59	59	88	265	63	108	81	148	400
Art. 279 §1 k.k. <i>(kradzież z włamaniem)</i>	48	89	33	44	214	108	112	63	246	529
Art. 280 §1 k.k. <i>(rozboj)</i>	7	3	5	3	18	5	9	9	6	29
Art. 284 §1 k.k. <i>(przywłaszczenie)</i>	8	2	6	3	19	1	3	10	16	30
Art. 284 §3 k.k. <i>(przywłaszczenie, wypadek mniejszej wagi)</i>	4	6	3	6	19	3	2	1	7	13
Art. 286 §1 k.k. <i>(oszustwo)</i>	22	40	32	26	120	65	117	88	122	392
Art. 287 §1 k.k. <i>(oszustwo komputerowe)</i>	13	12	11	15	51	22	29	38	45	134
Art. 288 §1 k.k. <i>(zniszczenie mienia ruchomego)</i>	13	14	10	16	53	14	21	20	29	84

*- cyfry rzymskie oznaczające miesiące

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Komendy Głównej Policji.

W tabeli 1 zaprezentowano przestępstwa z kodeksu karnego, których wskaźniki znacząco wzrosły. Uwagę zwraca szczególnie statystyka przestępstw przeciwko mieniu. Wynika z niej, że w okresie objętym analizą obywatele Ukrainy byli najbardziej narażeni na ten rodzaj czynów karalnych.

W pierwszej kolejności widzimy dużą liczbę osób pokrzywdzonych w 2022 roku kradzieżą z włamaniem – 529. W porównaniu z rokiem 2021, kiedy zarejestrowano 214 osób, stanowiło to wzrost o 147%. Równie wysokie wskaźniki występowały w przypadku pokrzywdzonych kradzieżami, których liczba podniosła się o 135 osób. Przy przestępstwie rozboju różnica pomiędzy rokiem 2022 a 2021 wyniosła 21 osób, co stanowiło wzrost o 61%. O 11 osób wzrosła liczba poszkodowanych przywłaszczeniem mienia, natomiast w przypadku przywłaszczenia określonego w art. 284 § 3 k.k. wzrost nastąpił o 62 osoby.

Portal wiadomości.pl w oparciu o informacje Komendy Głównej Policji po- dał do publicznej wiadomości, że cudzoziemcy często padali ofiarami oszustw

(art. 286 § 1 k.k.)¹⁴. Dane statystyczne korespondują z tymi doniesieniami, pokazując wzrost liczby pokrzywdzonych tym przestępstwem o 227% w 2022 roku w stosunku do roku 2021.

Jednym z przykładów działania oszustów, opisanym przez portal *rzeczpospolita.pl*, było łączenie motywu wojny ze spreparowanymi stronami internetowymi i uzyskiwanie w ten sposób danych do logowania do kont¹⁵. Przestępstwo to, określane mianem oszustwa komputerowego, ustawodawca spenalizował w art. 287 § 1 k.k. W tym przypadku liczba poszkodowanych zwiększała się stopniowo przez kolejne miesiące wojny, przewyższając dane z 2021 roku o 83 osoby, czyli o 163%.

Kolejnym przestępstwem, wyróżniającym się w statystyce z okresu od lutego do końca maja 2022 roku było zniszczenie mienia. Porównanie danych typu kwalifikowanego niszczenia mienia z dwóch lat pozwoliło na sformułowanie podobnych wniosków, jak w przypadku innych omówionych dotychczas przestępstw. Odnotowano wzrost pokrzywdzonych o 31 osób w stosunku do 2021 roku.

W naszych rozważaniach należy zatrzymać się przy art. 119 § 1 k.k., określającym karę za przemoc lub bezprawną groźbę wobec grupy osób lub poszczególnej osoby z powodu jej przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, politycznej, wyznaniowej lub z powodu jej bezwyznaniowości. Jest to przestępstwo dyskryminacji, którym, według rejestrów, poszkodowanych zostało w 2022 roku 14 obywateli Ukrainy. Było to o 3 osoby więcej niż w 2021 roku, co stanowiło wzrost o 27%. Warto w tym miejscu przypomnieć wnioski płynące z raportu o dyskryminacji pt. *Zachowajmy solidarność z uchodźcami*, opublikowanego w dniu 6 kwietnia 2022 roku przez stowarzyszenie Nigdy Więcej¹⁶. Wynikało z nich, że większość zachowań noszących znamiona dyskryminacji była wynikiem działalności grup o poglądach skrajnie prawicowych, łączących wrogość wobec Ukraińców z antysemityzmem i sprzyjających polityce Rosji¹⁷.

Kolejną kwestią są przestępstwa rozdziału XIX kodeksu karnego przeciwko życiu i zdrowiu. W tym przypadku wyróżniają się takie artykuły karne jak: art. 157 § 1, czyli spowodowanie średniego uszczerbku na zdrowiu, art. 157

14 P. Kozłowski, *Policja alarmuje: Nie ma dnia, aby uchodźcy z Ukrainy nie zostali okradzeni czy oszukani*, 6.04.2022, <https://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/8396251,uchodzcy-ukraina-oszukani-okradzeni-przestepstwa-polacy-policja.h> – dostęp 27.07.2022.

15 I. Kacprzak, G. Zawadka, *Jak internetowi oszuści wykorzystują sytuację na Ukrainie. Schemat nie jest nowy ale wzbogacony o motyw wojny*, 1.03.2022, <https://www.rp.pl/przestepczosc/art35784281-jak-internetowi-oszuscii-wykorzystuja-sytuacje-na-ukrainie-schemat-nie-jest-nowy-ale-wzbogacony-o-motywy-wojny> – dostęp 27.07.2022.

16 Stowarzyszenie „Nigdy Więcej” – organizacja założona w 1996 roku, zajmująca się przeciwdziałaniem rasizmowi, neofaszystom, ksenofobii i dyskryminacji, zob. <https://www.nigdywiecej.org> – dostęp 27.08.2022.

17 Stowarzyszenie „Nigdy Więcej”, *Zachowajmy solidarność z uchodźcami. Raport*, red. A. Tatar, R. Pankowski, Warszawa 2022, s. 2; https://www.nigdywiecej.org/docstation/com_docstation/64/zachowajmy_solidarnosc_z_uchodzcamy_raport.pdf – dostęp 31.07.2022.

§ 2 k.k. – spowodowanie lekkiego uszczerbku na zdrowiu i art. 158 § 1 k.k. odnoszący się do udziału w bójce lub pobiciu.

Pomimo tego, że w okresie od lutego do końca maja 2022 roku przestępstwa tego typu nie były wymieniane wśród najczęściej popełnianych przeciwko uchodźcom, w statystyce policyjnej zauważalna jest tendencja wzrostowa.

W przypadku średniego uszczerbku na zdrowiu liczba pokrzywdzonych podniosła się do 38 osób w 2022 roku, podczas gdy w 2021 roku zarejestrowano 23 osoby. Lekkiego uszczerbku na zdrowiu doznało 28 osób w 2022 roku, co stanowiło wzrost o 55% w porównaniu z rokiem 2021. W 2022 roku zarejestrowano z kolei 42 pokrzywdzonych bójką i pobiciem, czyli o 18 więcej niż w 2021 roku, co dało 75% wzrost.

W dalszej kolejności zwrócono uwagę na przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów. Jeden z przykładów takiego czynu został opisany w dniu 27 kwietnia 2022 roku przez portal polsatnews.pl i związany był z dostarczeniem obywatelce Ukrainy fałszywego dokumentu, stwierdzającego uzyskanie obywatelstwa polskiego. Dopuściła się tego osoba sprawującą funkcję radnego¹⁸. Informacje statystyczne z okresu od lutego do końca maja 2022 roku mówią o nielicznych przypadkach podrabiania dokumentów na szkodę obywateli ukraińskich. W 2022 roku pokrzywdzonymi było w sumie 9 osób, natomiast w 2021 roku 7 osób. Nieco więcej, bo 28 obywateli Ukrainy zostało poszkodowanych w 2022 roku w wyniku zniszczenia lub ukrycia dokumentu. Dla porównania, w roku 2021 poszkodowanych było 22. Najwięcej Ukraińców uzyskało status pokrzywdzonego w przypadku spraw o przestępstwo posługiwania się dokumentem innej osoby. W tym wypadku nastąpił wzrost o 63% w stosunku do roku 2021.

Inne wyliczenia wskazują, że o około 124% wzrosła liczba poszkodowanych w wyniku gróźb karalnych. Jest to przestępstwo przeciwko wolności i doświadczyło go w analizowanym okresie 2022 roku 83 obywatele Ukrainy, podczas gdy w roku 2021 było ich 37.

Dane w tabeli 1 pokazały, że w 2022 r. 82% więcej cudzoziemców zostało pokrzywdzonych na skutek czynu karalnego spenalizowanego w art. 257 k.k. Przepis ten mówi o publicznym znieważaniu grup ludności albo poszczególnych osób z powodu ich przynależności narodowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo z powodu ich bezwyznaniowości lub naruszania z tych samych powodów nietykalności cielesnej innych osób.

18 Interwencja – Radny z zarzutem podrabiania dokumentów. Ukrainka czuje się pokrzywdzona, 27.04.2022, https://www.polsatnews.pl/wideo-program/interwencja-radny-z-zarzutem-podrabiania-dokumentow-ukrainka-czuje-sie-pokrzywdzona_6801772/ – dostęp 31.07.2022.

Wzrost przestępczości spowodowany napływem dużej liczby uchodźców był przewidywany od początku konfliktu w Ukrainie. Autorzy autopoprawki do rządowego projektu ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, zaostrzyli więc sankcje dla sprawców tak poważnych przestępstw jak: bezprawne pozbawienie wolności (art. 189 k.k.), handel ludźmi (art. 189 a k.k.), zmuszanie do określonego działania przez stosowanie przemocy lub groźby bezprawnej (art. 191 k.k.), zmuszanie do uprawiania prostytucji (art. 203 k.k.) i nakłanianie do uprawiania prostytucji w celu osiągnięcia korzyści majątkowej i czerpanie korzyści z cudzej prostytucji (art. 204 k.k.)¹⁹.

Dane z okresu od 1 lutego do 31 maja 2022 roku pokazały, że tylko 1 osoba narodowości ukraińskiej została bezprawnie pozbawiona wolności, a 5 osób zostało zmuszonych do określonego zachowania przez stosowanie przemocy lub groźby bezprawnej. Nie było natomiast osób pokrzywdzonych przestępstwem handlu ludźmi. W 2022 roku nie odnotowano również pokrzywdzonych zmuszaniem do uprawiania prostytucji, podczas gdy w 2021 był 1 taki przypadek. Brak było także pokrzywdzonych w przypadku czynu mówiącego o nakłanianiu do uprawiania prostytucji w celu osiągnięcia korzyści majątkowej.

Pomimo tego, że statystyka niewiele mówi na temat wymienionych wyżej pięciu przestępstw, nie oznacza to, że problemu nie ma. Powyższe czyny karalne często współtowarzyszą procederowi handlu ludźmi. Proceder ten ma wymiar transgraniczny, proces wykrywczy nie jest łatwy, a na jego wyniki trzeba długo czekać. Badania pokazują, że ten rodzaj przestępstw ma obecnie duży związek z migracją ludności i jej sytuacją materialną. W przypadku uchodźców z Ukrainy najbardziej narażone są kobiety i nieletni, ponieważ to ich najwięcej uciekło do Polski przed wojną²⁰.

Kontynuując rozważania dotyczące pokrzywdzonych cudzoziemców, należy dodać, że zdaniem niektórych badaczy czynniki wiktyimizacji mogą być bardzo różne. Dużym uproszczeniem byłoby też stwierdzenie, że za przestępczość

19 Ustawa z dnia 12 marca 2022 roku, o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz. U. 2022 poz. 583.

20 I. Malinowska, W. Szczepański, *Współdziałanie Policji z wybranymi podmiotami w zwalczaniu handlu ludźmi*, „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej”, nr 1(5), 2013, s. 168–169, 179; L. Loof, D. Wenke, *Children trafficked for exploitation in begging and criminality: A challenge for law enforcement and child protection*, s. 5, 2013, file:///C:/Users/admin/Downloads/2013_CBSS_children_expl_in_begging_and_criminality%20(1).pdf – dostęp 3.08.2022; Z danych statystycznych Urzędu do Spraw Cudzoziemców, opublikowanych w dniu 23.05.2022 roku przez portal businessinsider.com.pl. wynikało, że 48% przybyłych z Ukrainy uchodźców stanowiły pełnoletnie kobiety. Pozostałą część stanowili niepełnoletni – 47% i pełnoletni mężczyźni – 5%, zob. *Tyłu uchodźców z Ukrainy znalazło pracę w Polsce. Większość to kobiety*, 23.05.2022, <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/tylu-uchodzcow-znalazlo-prace-w-polsce-wiekszosc-to-kobiety/9xmh9pq> – dostęp 3.08.2022.

wobec cudzoziemców odpowiadają tylko konkretne przyczyny²¹. W przypadku Ukraińców mamy do czynienia ze skomplikowaną przez wojnę sytuacją życiową, która spowodowała konieczność szybkiego opuszczenia miejsca zamieszkania i przeniesienia się w nieznanne środowisko. Najprawdopodobniej z tego powodu padali często ofiarami pospolitych przestępstw, jak kradzieże czy kradzieże z włamaniami. Jako osoby bezbronne, często ubogie i nieznające języka, stawali się łatwym celem różnego rodzaju oszustów. Fałszerze dokumentów mogli z kolei wykorzystywać dążenie uchodźców do uregulowania swojej sytuacji prawnej i socjalnej. Ryzyko stania się ofiarą gróźb, dyskryminacji, pobic czy rozbojów przypuszczalnie wzrastało, kiedy informacje medialne szerzące nienawiść powodowały niechęć wobec obcych, gdy pojawiały się trudności z integracją w nowym otoczeniu, konflikty interesów i naruszane były zasady współżycia w danym społeczeństwie²².

Od pierwszych dni konfliktu rosyjsko-ukraińskiego zaobserwowano zjawisko podsycania obaw mieszkańców Polski za pomocą informacji o rzekomym zagrożeniu ze strony obywateli Ukrainy. Powszechnie nazywane **fake newsami**²³, ukazywały się w internecie, zawierając takie słowa jak: **napad, włamanie i gwałt**. Były również przekazywane tak zwaną **poczta pantoflową** jako **nowiny od kuzyna** lub **ciotki z ABW**²⁴. Jak można było zauważyć nie pozostały bez echa. W okresie od 24 lutego do trzeciego tygodnia marca 2022 roku spowodowały w Polsce obawy o dostępność paliw, gotówki w bankomatach i podstawowych produktów spożywczych²⁵.

Fake newsy, jak zauważa Artur Roguski, są w dzisiejszych czasach w zasadzie wszędzie i nigdy się od nich nie uwolnimy. Są informacją, będącą połączeniem kłamstwa i prawdy, sprawiającą wrażenie wiarygodnej. Bazując na błędach myślowych,

21 Badania statystyki policyjnej za lata 2013–2019 pokazały, że cudzoziemcy najczęściej byli ofiarami kradzieży i kradzieży z włamaniami; zob. J. Włodarczyk-Madejska, M. Kopec, G. Goździk, *O przestępczości cudzoziemców i wobec cudzoziemców w Polsce na podstawie statystyki policyjnej*, [w:] „Archiwum Kryminologii”, nr 43(2), 2021, s. 295, <https://czasopisma.inp.pan.pl/index.php/ak/article/view/2282> – dostęp 4.08.2022.

22 Tamże, s. 296–298; A. Pieczywok, *Idee bezpieczeństwa człowieka w teoriach i badaniach naukowych. Wybrane problemy*, Bydgoszcz 2021, s. 74–77; *Nie dopuścić do wiktylizacji uchodźców i ofiar wojny*, 21.03.2022, <https://opoka.org.pl/News/Swiat/2022/nie-dopuszczic-do-wiktylizacji-uchodzcow-i-ofiar-wojny-dostep15.08.2022>; A. Pawlicka, J. Rusinek, *Rzeczpospolita niejednego narodu*, [w:] „Newsweek”, nr 20, 16–22.05.2022, s. 22.

23 *Fake news* – fałszywa informacja, celowo spreparowana aby wpłynąć na poglądy osoby, grupy osób lub społeczności, zmienić stosunek do danej osoby lub innej grupy społecznej lub obciążyć inną stronę winą za dane wydarzenie. Szybko rozprzestrzenia się w mediach społecznościowych; zob. A. Roguski, *Zrozumieć social media*, Gliwice 2020, s. 185.

24 K. Chrzanowski, I. Pajdała, *Granica bezpieczeństwa*, [w:] „Gazeta Policyjna”, nr 4 z kwietnia 2022, s. 27; *Fake newsy. Po sieci krążą fałszywe informacje o pomocy dla uchodźców*, 14.03.2022, <https://www.money.pl/gospodarka/fake-newsy-po-sieci-kraza-falszywe-informacje-o-pomocy-dla-uchodzcow-6747175253351072a.html> – dostęp 06.2022; *Coraz więcej fake newsów o uchodźcach z Ukrainy*, 3.03.2022, <https://www.euractiv.pl/section/migracje/news/fake-news-falszywe-informacje-dezinformacja-granica-uchodzcy-wojna-ukraina-rosja-inwazja/> – dostęp 5.06.2022; *Uchodźcy z Ukrainy w Przemysłu. Incydenty, policja i dezinformacja*, <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art35788601-uchodzcy-z-ukrainy-w-przemyslu-incydenty-policja-i-dezinformacja> – dostęp 27.07.2022.

25 *Fake newsy: jak się nie dać manipulować*, [w:] „Polityka”, nr 12, 16–22.03.2022, s. 9.

polegających między innymi na oszczędzaniu wysiłku w celu pozyskania i weryfikacji informacji, mają za zadanie zasiać niepewność wśród odbiorców. Według niektórych badaczy wraz z rozwojem serwisów społecznościowych, dających możliwość szybkiego dotarcia do milionów odbiorców, zmanipulowane komunikaty zaczęły służyć nikczemnym celom i stały się bronią niebezpieczniejszą niż broń palna²⁶.

Pozostając przy zagadnieniu **fake newsów**, warto przyrzeć się badaniu Instytutu Badań Internetu i Mediów Społecznościowych, obejmującemu 2 dni sprzed wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej. Instytut przeprowadził ciekawą analizę danych obejmujących okres 21–22 lutego 2022 roku. Zauważono, że w przestrzeni polskich mediów piszących o sprawie rosyjsko-ukraińskiej pojawiło się, w odniesieniu do ludności ukraińskiej, więcej niż zwykle takich określeń jak, np. **banderowcy**, **UPA**, **Ukraińcy i ludobójstwo**. Używane były w kontekście negatywnym, rozumianym jako: **mordercy Polaków**, **psy i dzieciobójcy**. W przekazach graficznych i wideo można było zobaczyć między innymi treści wiążące Ukrainę z UPA i **rzezią Polaków**. W celu negatywnego wartościowania uchodźców posługiwano się określeniem **nachodźca** sugerującym najazd, **naziści** czy też **bydło**, co było nastawione na dehumanizację i przypisywanie cech zwierzęcych. Wnioski jednoznacznie wskazywały, że komunikaty obliczone były na wzbudzenie w Polakach nienawiści i poczucia zagrożenia ze strony obywateli Ukrainy²⁷.

Komentatorzy bieżących wydarzeń, jak np. Grzegorz Motyka, są zgodni co do tego, że Rosja wykorzystywała w propagandzie medialnej różne wydarzenia historyczne, między innymi okres czystki etnicznej na Wołyniu, który jest ważny dla Polaków²⁸. Pojawiające się w sieci internetowej tego typu wiadomości były efektem pracy tzw. **farm trolli**²⁹, realizujących rosyjską politykę informacyjną w ramach

26 A. Roguski, *Zrozumieć*, dz. cyt., s. 185, 187, 189, 253; P.W. Singer, E.T. Brooking, *Nowy rodzaj wojny. Media społecznościowe jako broń*, Kraków 2019, s. 124, 146–147, 165–169; M. Klimek, *Manipulacja w mediach*, [w:] *Prawda w mediach*, red. M. Rewery, Tychy 2008, s. 53–54.

27 W badanym okresie pojawiło się 4500 informacji o prorosyjskim charakterze. Szacunkowy zasięg dotarcia do odbiorców wyniósł 2 mln. Największe zainteresowanie tematem było w województwie podkarpackim, zob. *Komunikat ws dezinformacji ws. Sytuacji na Ukrainie w internecie*, <https://ibims.pl/komunikat-ws-szerzenia-dezinformacji-ws-sytuacji-na-ukrainie-w-polskiej-przestrzeni-internetowej/> – dostęp 4.06.2022; *Jak manipuluje się językiem na temat uchodźców i wojny w Ukrainie*, 27.05.2022, https://demagog.org.pl/analizy_i_raporty/jak-manipuluje-sie-jezykiem-na-temat-uchodzcow-i-wojny-w-ukrainie/ – dostęp 5.05.2022, *Sny mocarstwowe. Rozbiór Ukrainy?*, [w:] „Forum”, nr 10, (2022), rok LVIII, 6–19.05.2022, s. 14.

28 A. Brzeziecki, *Trudna historia*. „*Spierać się o przeszłość z Ukraińcami byłoby dziś nieprzyzwoitością*”, 27.03.2022, <https://www.newsweek.pl/historia/trudna-historia-polsko-ukrainska-spor-o-wolyn-nie-ma-dzis-sensu-mowi-prof-motyka/xhm4clm> – dostęp 19.07.2022; L. Popek, *Pamięć o Wołyniu i Małopolsce Wschodniej*, 7.07.2021, <https://przystanekhistoria.pl/pa2/teksty/51712.Pamiec-o-Wolyniu-i-Malopolsce-Wschodniej.html> – dostęp 19.07.2022; M. Orłowski, *Rosyjscytrolle atakują w sieci. Jak rozpoznać, że to oni? Oto najczęstsze kłamstwa*, 24.02.2022, <https://www.newsweek.pl/swiat/polityka/wojna-w-ukrainie-rosyjska-dezinformacja-najczestsze-klamstwa-rosyjskich-trolli/x3fybw6> – dostęp 19.07.2022.

29 *Trollowanie* (ang. trolling) – umyślne działanie w celu skonfliktowania pewnej grupy lub społeczności internetowej. Głównym celem trolla jest wywołanie negatywnych reakcji emocjonalnych, zob. D. Jachyra, *Trollowanie – antyspołeczne zachowania w internecie, sposoby wykrywania i obrony*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 656, 2011, s. 253–255, https://wneiz.pl/nauka_wneiz/studia_inf/28-2011/si-28-253.pdf – dostęp 24.07.2022.

wojny informacyjnej³⁰. Stanowią one przykład socjotechnicznego oddziaływania na odbiorcę docelowego poprzez tworzenie zmanipulowanych i zniekształconych informacji, na co wskazują Marek Banasik i Daniel Kasprzycki³¹.

Dotychczasowe ustalenia kierują nas ku kwestii oddziaływania negatywnych czynników na postawy mieszkańców Polski do osób uciekających przed wojną.

Sondaż Instytutu Spraw Publicznych zakończony w przeddzień rosyjskiego ataku na Ukrainę wskazał, że 56% badanych uważało za słuszne udzielenie uchodźcom pomocy w wypadku wojny³². Nie stanowili oni większego zagrożenia, co potwierdził inny sondaż prowadzony w dniu 25 lutego 2022 roku przez Instytut Badań Rynkowych i Społecznych³³. W dniu 28 kwietnia 2022 roku zostały opublikowane dane Centrum Badania Opinii Społecznej, które pokazały, że ogólne nastawienie Polaków do uchodźców było przychylne. Sytuacja wojenna tylko wzmagała w społeczeństwie polskim jedynomyślność w kwestii udzielania pomocy osobom uciekającym z Ukrainy³⁴. Zdaniem większości ankietowanych w badaniu przeprowadzonym przez tygodnik *Polityka* i Kantar Public, powinni oni pozostać w Polsce tak długo, jak to konieczne³⁵.

Na podstawie wyników sondaży można wywnioskować, że społeczeństwo w zasadzie reagowało pozytywnie na kwestię niesienia pomocy ofiarom wojny i nie dostrzegało zagrożenia ze strony cudzoziemców. Można również założyć, że informacje publikowane w sieci, obliczone na wywołanie poczucia strachu, nie przyniosły zamierzonego skutku i nie wpłynęły na

30 Federacja Rosyjska w ramach struktur wojskowych tworzy jednostki do działań w cyberprzestrzeni, co zostało oficjalnie potwierdzone w 2015 przez Rzecznika Ministerstwa Obrony Rosji; zob. M. Wrzosek, *Rosyjska dominacja informacyjna w sferze militarnej*, [w:] M. Banasik, *Informacja czynnikiem warunkującym bezpieczeństwo. Kontekst rosyjski*, Warszawa 2021, s. 35, 39; M. Banasik, *Teoria i praktyka wojny informacyjnej stosowanej przez Federację Rosyjską*, [w:] tamże, s. 59-60.

31 Tamże, s. 50; D. Kasprzycki, *Rosyjska wizja wojny przyszłości. Formuła wykorzystania instrumentarium koncepcji wojny nowej generacji w oparciu o doświadczenia z działań wobec Ukrainy*, Tarnowskie Góry 2022, s. 146-147, 154-159.

32 *Sondaż: Polacy popierają przyjęcie ukraińskich uchodźców*, 25.02.2022, <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art-35763761-sondaz-polacy-popieraja-przyjecie-ukraińskich-uchodźców> – dostęp 20.06.2022; por. J. Podgórska, *Ulica i zagranica*, „Polityka”, nr 20, 11-17.05.2022, s. 31-33; Według badania Santander Consumer Bank Polska 66% Polaków zaangażowało się w pomoc dla Ukraińców; zob. *Prawie 70 proc. z nas zaangażowało się w pomoc Ukrainie*, <https://www.blog.santanderconsumer.pl/blisko-ciebie/prawie-70-proc-z-nas-zaangazowalo-sie-w-pomoc-ukrainie,1,160.html> – dostęp 23.06.2022.

33 Tylko 25,6% badanych wykazywało obawy z powodu napływu uchodźców do Polski w związku z wojną rosyjsko-ukraińską, Sondaż: *Strach ma twarz Putina. Polacy mają obawy przed wojną*, 27.02.2022, <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art35768421-sondaz-strach-ma-twarz-putina-polacy-maja-obawy-przed-wojna> – dostęp 20.06.2022.

34 Czterech na stu ankietowanych uważało, że nie należy pomagać uchodźcom z Ukrainy. Ośmiu na dziesięciu badanych pozytywnie postrzegало uchodźców, zob. Centrum Badania Opinii Społecznej. Komunikat z badań, *Polacy wobec uchodźców z Ukrainy*, nr 62, kwiecień 2022, s. 1, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_062_22.PDF – dostęp 4.06.2022 r.

35 M. Janicki, Sondaż: *Polacy a wojna*, [w:] „Polityka”, nr 14, 30.03-5.04.2022, s. 18; L. Tondo, W. Strzyżyńska, *Pomoc uchodźcom. Zaangażowani wolontariusze, niekompetentne władze*, [w:] „Forum”, nr 6, (2717), rok LVIII, 11-24.03.2022, s. 12-13; A. Lapatina, *Drugi dom. Na dworcu w Przemysłu*, tamże, nr 6, (2717), rok LVIII, 11-24.03.2022, s. 15.

postawę większości obywateli Polski. Wnioski te korespondują z wynikami badań Daniela Kasprzyckiego, który zauważył, że propaganda rosyjska oparta na skojarzeniach historycznych, jest w znacznej mierze nieskuteczna wobec państw zachodnich, z uwagi na mało wiarygodny przekaz i możliwość jej zwerifikowania. Nie można jednak zapominać o tym, że rosyjskie przekazy adresowane do Zachodu są stale modyfikowane pod względem treści i formy³⁶.

W okresie od 24 lutego do 31 maja 2022 roku media wymieniały różne powody niesienia pomocy uchodźcom. Można je było rozpatrywać w kategoriach cechy narodowej Polaków, skłonnych do pomagania i zdolnych do szlachetnego odruchu moralnego w obliczu tragicznych obrazów i niezrozumiałego cierpienia, na co wskazują Ewa Jarczewska-Gerz i Michał Bilewicz³⁷. Mógł to być strach przed imperializmem Rosji, o czym donosił dwutygodnik *Forum*³⁸. Jerzy Biniewicz zwrócił również uwagę na wspólnotowość kulturową nacji polskiej i ukraińskiej, połączonych wielowiekową historią współistnienia. Podnoszono także, że zrozumienie dla Ukraińców ma związek z powszechnym w kulturze Europy idiomem wolności migracji. Przecież wielu Polaków mieszka i pracuje w innych krajach, gdzie są tolerowani i nikt nie traktuje ich jak uchodźców³⁹. Wydaje się, że niebagatelny wpływ na część społeczeństwa polskiego miała również życzliwa postawa Kościoła katolickiego, dla którego bieżące wydarzenia były postrzegane jako dobry czas na pojednanie i braterstwo dwóch narodów⁴⁰.

Kolejną kwestię stanowią wiadomości o przestępstwach, których dopuszczali się uchodźcy z Ukrainy w okresie od lutego do maja 2022 roku. Prasa drukowana i portale internetowe objęte kwerendą nie pisały o takich przypadkach. Pewne informacje na ten temat zostały opublikowane w numerze 4 *Gazety Policyjnej* z kwietnia 2022 roku, a ich źródłem były zestawienia niektórych jednostek Policji usytuowanych bliżej granicy wschodniej, takich jak: Posterunek Policji w Lubyczy Królewskiej, Komenda Powiatowa Policji w Hrubieszowie

36 D. Kasprzycki, *Rosyjska wizja wojny przyszłości. Formuła wykorzystania instrumentarium koncepcji wojny nowej generacji w oparciu o doświadczenia z działań wobec Ukrainy*, Tarnowskie Góry 2022, s. 156; Unia Europejska pracuje aktualnie nad rozwiązaniami, które pomogą eliminować cyberzagrożenia w kilku obszarach jednocześnie; zob. M. Molendowska, M. Ostrowska, P. Górski, *Infrastruktura krytyczna jako element bezpieczeństwa – wymiar europejski i krajowy*, Toruń 2021, s. 61; K. Rogaska, *Słyszałam huk i płacz siostry*, [w:] „Newsweek”, nr 9, 28.02–6.03.2022, s. 14–15.

37 E. Wilk, *My. Tacy fajni?*, [w:] „Polityka”, nr 25, 14–21.06.2022, s. 45; B. Dżon-Ozimek, *Wolontariusz, czyli kto*, [w:] „Przegląd”, nr 14 (1160), 28.03–3.04.2022, s. 12.

38 S. Ludke, K. Jeznach, *Autor, Cud nad Wisłą. Polacy dla Ukraińców*, [w:] „Forum”, nr 9(2720), rok LVIII, 22.04–5.05.2022, s. 15; J. Puhl, K. Jeznach, *Z okiem na muszce. Oblężenie strzelnic*, tamże, nr 9(2720), rok LVIII, 22.04–5.05.2022, s. 16–17.

39 J. Biniewicz, *Konstrukt uchodźcy w dyskursie medialnym*, [w:] „Colloquia Anthropologica et Communicativa”, t. 10, 2017, s. 78.

40 M. Preciszewski, *Wybiła godzina pojednania i braterstwa. Rozmowa z abp Stanisławem Budzikim*, 31.05.2022, <https://wiesz.pl/2022/05/31/stanislaw-budzik-wybiła-godzina-pojednania/> – dostęp 24.07.2022; R. Grochal, *Jest nadzieja*, [w:] „Newsweek”, nr 15, 11–18.04.2022, s. 52–53.

i Komenda Miejska Policji w Chełmie. Jednostki te raportowały o różnego rodzaju zdarzeniach, np. drogowych, ale nie potwierdziły pojawiających się w powszechnym obiegu informacji o przestępstwach, których sprawcami mieli być uchodźcy⁴¹.

Brak informacji o aktywności przestępczej uchodźców nie oznaczał braku poczucia bezpieczeństwa wśród społeczeństwa polskiego. Wskazują na to wyniki ankiety, która została przeprowadzona w dniu 27 lutego 2022 roku przez Instytut Badań Rynkowych i Społecznych. Według nich wydarzenia na Ukrainie wpłynęły negatywnie na społeczeństwo polskie. Obrazy wojny rozgrywającej się za wschodnią granicą, jak np. płonące miasta, tłumy ludzi kończących na stacjach, zniszczona infrastruktura i sprzęt wojskowy, wzbudziły strach przed zbrojnym konfliktem u 78% badanych. Dotyczyły obaw związanych z naruszeniem granic, z ewentualnymi problemami wewnętrznymi, groźbą głodu czy też wzrostem dominacji Rosji w Europie⁴². Występowanie tego zjawiska w życiu codziennym osób dorosłych i dzieci potwierdziły także obserwacje psychoterapeutów zajmujących się na co dzień udzielaniem porad⁴³.

W tym miejscu należy podkreślić, jak ważną rzeczą jest poczucie bezpieczeństwa obywateli. Według współczesnych badań jest wartością kluczową w systemie zasad funkcjonowania osobistego i społecznego zarówno jednostek, jak i grup społecznych. Jednym z ważnych elementów wpływających na poczucie bezpieczeństwa jest rozmiar przestępczości, rozumianej jako rodzaj patologii społecznej, która we współczesnym świecie może prowadzić do zerwania lub osłabienia więzi społecznych⁴⁴.

W dalszych rozważaniach skupiono się więc na przestępstwach, w których podejrzanymi, w okresie od lutego do maja 2022 roku, byli obywatele ukraińscy. Cechą charakterystyczną tych przestępstw był zauważalny wzrost ich liczby.

41 K. Chrzanowski, I. Pajdała, *Granica bezpieczeństwa*, dz. cyt., s. 25–27.

42 R. Stawicki, *Współczesne bezpieczeństwo człowieka. Dystans społeczny, uchodźcy, percepcja zagrożeń*, Warszawa 2019, s. 31; Sondaż: *Strach ma twarz Putina. Polacy mają obawy przed wojną*, 27.02.2022, <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art35768421-sondaz-strach-ma-twarz-putina-polacy-maja-obawy-przed-wojna> – dostęp 20.06.2022; J. Baczyński, *Chwała Ukrainie!*, „Polityka”, nr 10, 2–8.03.2022, s. 6; M. Gretkowska, *Trująca trójca*, [w:] „Newsweek”, nr 19, 9–15.05.2022, s. 25.

43 J. Cieśla, *Obrona domowa*, [w:] „Polityka”, nr 12, 16–22.03.2022, s. 34–36; E. Wilk, *Za mundurem dzieci sznurem*, tamże, nr 23, 1–7.06.2022, s. 18–19.

44 Patrz za: M.J. Kuczabski, S. Fijałkowska, *Rodzaje współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2019, s. 39–40.

Tabela 2. Liczba podejrzanych obywateli Ukrainy w latach 2021 i 2022 z podziałem na miesiące (liczby bezwzględne)

Podejrzani obywatele Ukrainy – dane z lat 2021 i 2022										
Kodeks Karny	Podejrzani				N – 2021	Podejrzani				N – 2022
	2021					2022				
	II	III	IV	V		II	III	IV	V	
Art. 157 § 2 k.k. <i>(lekki uszczerbek na zdrowiu)</i>	0	4	2	1	7	2	4	1	5	12
Art. 158 § 1 k.k. <i>(bójka i pobicie)</i>	10	7	5	0	22	2	12	8	4	26
Art. 178a § 1 k.k. <i>(prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego)</i>	216	206	192	233	847	185	288	211	259	943
Art. 190 § 1 k.k. <i>(groźba karalna)</i>	4	10	5	7	26	4	9	6	13	32
Art. 191 § 1 k.k. <i>(zmuszanie do określonego zachowania)</i>	1	2	0	0	3	2	7	1	0	10
Art. 207 § 1 k.k. <i>(znęcanie się)</i>	2	5	0	3	10	6	5	5	8	24
Art. 222 § 1 k.k. <i>(naruszenie nietykalności funkcjonariusza)</i>	1	4	5	0	10	5	7	5	3	20
Art. 264 § 3 k.k. <i>(organizowanie nielegalnego przekroczenia granicy)</i>	0	0	0	0	0	7	18	7	7	39
Art. 278 § 1 k.k. <i>(kradzież)</i>	34	51	47	44	176	62	97	56	62	277
Art. 279 § 1 k.k. <i>(kradzież z włamaniem)</i>	16	8	6	13	43	13	17	11	13	54
Art. 284 § 1 k.k. <i>(przywłaszczenie)</i>	0	3	0	0	3	1	4	1	3	8
Art. 284 § 3 k.k. <i>(przywłaszczenie, wypadek mniejszej wagi)</i>	1	3	3	3	10	3	6	6	0	15
Art. 286 § 1 k.k. <i>(oszustwo)</i>	7	25	12	10	54	6	22	18	27	73
Art. 287 § 1 k.k. <i>(oszustwo komputerowe)</i>	0	3	1	4	8	5	3	4	5	17
Art. 288 § 1 k.k. <i>(zniszczenie mienia ruchomego)</i>	10	6	9	9	34	13	21	15	15	64

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Komendy Głównej Policji.

Przestępstwa, w których obywatele ukraińscy występowali w charakterze podejrzanych, różniły się nieco od tych popełnianych na ich szkodę. Najczęstszym czynem, jakiego dopuszczali się cudzoziemcy, było prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego – 943 osoby. Należy zauważyć, że w 2021 roku przestępstwo ujęte w art. 178a § 1 k.k. również utrzymywało się na wysokim poziomie rozpowszechnienia. W stosunku do roku 2022 liczba podejrzanych była niższa tylko o 96 osób.

Negatywna tendencja wzrostowa miała miejsce także w przypadku kradzieży. Z danych z tabeli 2 wynika, że w 2022 roku podejrzanych było o 1010 więcej niż w roku poprzednim, co dało wzrost o 57%. Podobnie kształtowały się wskaźniki przy kradzieży z włamaniem – 54 osoby w 2022 roku w stosunku do 43 w 2021 roku.

Spśród innych przestępstw przeciwko mieniu, zawartych w rozdziale XXXV kodeksu karnego, wzrost nastąpił również w przypadku przywłaszczenia mienia. Zarówno w przypadku art. 284 § 1 k.k., jak i art. 284 § 3 k.k. było to 5 podejrzanych więcej niż w 2021 roku. Znacznie więcej osób, bo 73, było podejrzanych o oszustwo (54 osoby w 2021 roku) i o zniszczenie mienia ruchomego – 64 osoby w 2022 roku i 34 w 2021 roku. Ponad dwukrotnie (o 112% w stosunku do roku 2021) wzrosła liczba podejrzanych o przestępstwo komputerowe.

Porównując strukturę udziału Ukraińców w przestępstwach przeciwko wolności, możemy wysnuć wniosek, że na czoło wysunęły się groźby karalne. Analizowany okres roku 2022 przyniósł 32 podejrzane osoby, co dało o 6 przypadków więcej niż w 2021 i wzrost o 23%. O 233% wzrosła liczba podejrzanych o zmuszanie do określonego zachowania, co było wynikiem różnicy pomiędzy 3 osobami w 2021 roku i 10 w 2022 roku.

W 2022 roku 26 osób było podejrzanych o bójki i pobicia, które są sklasyfikowane w dziale przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu. W roku 2021 było ich dla porównania 22, co stanowiło różnicę 18%. Przestępstw lekkiego uszczerbku na zdrowiu dokonało 12 obywateli Ukrainy w 2022 roku i 7 obywateli w 2021 roku.

Liczba podejrzanych o znęcanie w 2022 roku podniosła się o 140%. O 100% zwiększyła się także liczba wypadków naruszenia nietykalności funkcjonariusza. Nastąpił także nagły przyrost podejrzanych o organizowanie nielegalnego przekroczenia granicy. W 2022 roku odnotowano 39 osób, podczas gdy w okresie od początku lutego do końca maja 2021 roku nie było ich w ogóle.

Uzyskane wyniki można interpretować co najmniej na dwa sposoby. Porównując wzrost stanu liczebnego podejrzanych z 2022 roku z rokiem 2021, przy niektórych przestępstwach widzimy ponad stu procentowy wzrost, co może budzić obawy z punktu widzenia bezpieczeństwa obywateli. Sytuacja przedstawia się mniej drastycznie, na co zwracał uwagę rzecznik Komendanta Głównego

Policji, jeśli zestawimy dynamikę przestępstw z liczbą osób, które dobowo przekraczały granicę polsko-ukraińską⁴⁵. Trzeba mieć też na uwadze, że nie wszyscy podejrzani obywatele Ukrainy byli tymi, którzy uciekli przed wojną. Część osób z pewnością otrzymała status pokrzywdzonego lub podejrzanego w ramach śledztw lub dochodzeń wszczętych przed dniem 24 lutego 2022 roku. Te i inne kwestie, jak np. zestawienia miesięczne pokrzywdzonych i podejrzanych przedstawione w tabelach 1 i 2, rodzą kolejne pytania z zakresu dynamiki przestępczości i stanowią wstęp do dalszych badań.

Ewa Glińska i Anna Kowalewska przeprowadziły badania, z których wynikało, że największą negatywną ingerencję w poczucie bezpieczeństwa osobistego Polaków należy przypisać przestępstwom pospolitym, uznawanym również za najbardziej dokuczliwe dla społeczeństwa⁴⁶. Koreluje to z uzyskanymi danymi, wśród których tendencję wzrostową miały: kradzież, kradzież z włamaniem i uszkodzenie rzeczy. Dodatnią dynamiką charakteryzowały się także pobicia, zmuszanie do określonego zachowania, znęcanie się i naruszenie nietykalności funkcjonariusza. Podobnie podniósł się wskaźnik kierujących pojazdem w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego i posiadania środków odurzających lub substancji psychotropowych. Było ono najczęściej popełnianym przestępstwem drogowym, szczególnie istotnym ze społecznego punktu widzenia.

Bez szczegółowych analiz możemy tylko dyskutować na temat powodów zaangażowania przestępczego Ukraińców⁴⁷ w analizowanym okresie i oprzeć się na opiniach innych badaczy. W przypadku art. 178a § 1 k.k., odwołajmy się do badań Witolda Klausza, który zwraca uwagę, że nadużywanie alkoholu i środków odurzających jest odwiecznym problem przymusowych migrantów. Zjawisko to ma podłoże psychologiczne i wiąże się z poczuciem bezradności i braku wpływu na swój

45 <https://warszawa.tvp.pl/58926837/wzrost-przestepczosci-w-zwiazku-z-naplywem-uchodzcow-to-dezinformacja> – dostęp 19.06.2022; <https://www.portalsamorzadowy.pl/wydarzenia-lokalne/policja-nie-ma-wzrostu-przestepczosci-w-zwiazku-z-przyjmowaniem-uchodzcow,358977.html> – dostęp 20.06.2022; Zauważmy, że w dniu 24 lutego 2022 roku granicę polsko-ukraińską przekroczyło 31 178 osób. Liczba osób uciekających przed wojną powiększała się każdej doby. W dniu 6 marca 2022 roku granicę przekroczyło 142 311 osób. Od tego momentu liczba uciekających zaczęła spadać. W dniu 21 marca 2022 roku granicę polsko-ukraińską przekroczyło 30 000 osób, zob. M. Istel, *Ilu uchodźców z Ukrainy wjeżdżało dziennie do Polski. Dane od początku wojny*, 22.03.2022, <https://konkret24.tvn24.pl/pol-ska,108/ilu-uchodzcow-z-ukrainy-wjezdzało-dziennie-do-polski-dane-od-poczatku-wojny,1100170.html> – dostęp 14.08.2022; *Wojna Rosji z Ukrainą. Dzień 97*, <https://www.rp.pl/swiat/art36427181-wojna-rosji-z-ukraina-dzien-98> – dostęp 14.08.2022.

46 E. Glińska, A. Kowalewska, *Poczucie osobistego zagrożenia Polaków przestępczością*, [w:] *Poczucie bezpieczeństwa obywateli w Polsce. Identyfikacja i przeciwdziałanie współczesnym zagrożeniom*, red. E.M. Guzik-Makaruk, Warszawa 2011, s. 196; Komenda Główna Policji stosuje podział przestępstw na 7 kategorii: bójka i pobicie – uszczerbek na zdrowiu – kradzież cudzej rzeczy – kradzież samochodu – kradzież z włamaniem – rozboje, wymuszenia i kradzieże rozbójnicze – uszkodzenie mienia, <https://statystyka.policja.pl/st/przestepstwa-ogolem/przestepstwa-kryminalne/7-wybranych-kategorii-p/122289,Przestepstwa-z-7-wybranych-kategorii.html> – dostęp 15.08.2022.

47 *Ukrainiec* – określenie to oznacza obywatela Ukrainy i tylko w takim znaczeniu jest używane w niniejszym opracowaniu, zob. *Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pl/Ukrainiec> – dostęp 27.08.2022.

los. Bezradność, trauma wojenna, stres i kwestie socjalne to także powody szeregu innych zachowań przestępczych. Przyczyny kradzieży można z kolei łączyć z nagłym pogorszeniem sytuacji materialnej lub pozostawaniem na marginesie społeczeństwa. To właśnie problemy z integracją Witold Klaus wymienia jako kluczowy czynnik przestępczości wśród cudzoziemców obok typowych jej źródeł⁴⁸.

W katalogu przestępstw odnoszącym się do obywateli Ukrainy jako pokrzywdzonych i podejrzanych występowały artykuły wspólne, które postanowiono przedstawić w tabeli 3.

Tabela 3. Liczba obywateli Ukrainy podejrzanych i pokrzywdzonych – wybrane rodzaje przestępstw z roku 2022 z (liczby bezwzględne)

Kodeks Karny	Pokrzywdzeni	Podejrzani
	2022	2022
Art. 157 § 2 k.k. (<i>lekki uszczerbek na zdrowiu</i>)	28	12
Art. 158 § 1 k.k. (<i>bójka i pobicie</i>)	42	26
Art. 190 § 1 k.k. (<i>groźba karalna</i>)	83	32
Art. 278 § 1 k.k. (<i>kradzież</i>)	400	277
Art. 279 § 1 k.k. (<i>kradzież z włamaniem</i>)	529	54
Art. 284 § 1 k.k. (<i>przywłaszczenie</i>)	30	8
Art. 284 § 3 k.k. (<i>przywłaszczenie, wypadek mniejszej wagi</i>)	13	15
Art. 286 § 1 k.k. (<i>oszustwo</i>)	392	73
Art. 287 § 1 k.k. (<i>oszustwo komputerowe</i>)	134	17
Art. 288 § 1 k.k. (<i>zniszczenie mienia ruchomego</i>)	84	64

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Komendy Głównej Policji.

Przeprowadzona w opracowaniu analiza uprawnia do stwierdzenia, że dezinformacja prowadzona w cyberprzestrzeni i obliczona na wywołanie negatywnych postaw nie wpłynęła znacząco na stosunek Polaków do Ukraińców uciekających przed wojną. Tysiące obywateli, powodowanych różnymi pobudkami, udzieliło dużego wsparcia uchodźcom⁴⁹.

48 W. Kalus, *Integracja – marginalizacja – kryminalizacja, czyli o przestępczości cudzoziemców w Polsce*, [w:] „Analizy. Raporty. Ekspertyzy”, nr 1/2011, s. 14–15, 25, 53–54, <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2020/04/ARE-111-przestepczosc-cudzoziemcy.pdf> – dostęp 18.08.2022.

49 Szerszą analizę działań na rzecz uchodźców przeprowadziła Małgorzata Ołdak; zob. M. Ołdak, *Spoleczeństwo obywatelskie w Polsce wobec kryzysu uchodźczego w pierwszym miesiącu wojny. Wybrane przykłady*, [w:] *Inwazja Rosji na Ukrainę. Społeczeństwo i polityka wobec kryzysu uchodźczego w pierwszym miesiącu wojny*. Raport roboczy – Working Paper Katedry Polityki Społecznej Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych. Uniwersytet Warszawski, oprac. G. Firlik-Fesnak, E. Jaroszevska, Ł. Łotocki, J. Łukaszewska-Bezulska, M. Ołdak, P. Zawadzki, C. Zołędowski, T. Żukowski, Warszawa, marzec 2022, ss. 23–34, <https://wnpism.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2022/04/Kryzys-uchodzeczy-2022-raport-KPS.pdf> – dostęp 18.08.2022.

Nie da się wykluczyć, że pewna grupa społeczeństwa, przyjmująca bezkrytycznie zmanipulowane informacje, mogła reagować nieprzyjaźnie wobec cudzoziemców. Współ z pospolitymi przestępcami, mniej lub bardziej świadomie, miała szansę przyczynić się do wzrostu liczby poszkodowanych Ukraińców. W przypadku takich przestępstw jak kradzież z włamaniem czy oszustwo wskaźniki wzrosły nawet o kilkaset procent w porównaniu z rokiem 2021. Obywatele Ukrainy stanowili tym łatwiejszy cel, iż większość z nich to były kobiety i dzieci. Poza tym, z psychologicznego punktu widzenia, strauumatyzowani wojną, mogli szybciej wejść w rolę ofiary⁵⁰.

Nie tylko skala pokrzywdzonych Ukraińców miała tendencję wzrostową. Podobny trend pojawił się wśród przestępstw popełnionych przez Ukraińców. Prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem środka odurzającego, kradzież czy zniszczenie mienia to tylko niektóre przykłady znacznych procentowych wzrostów w porównaniu z danymi z roku 2021.

Zestawienie niektórych artykułów karnych, zaprezentowane w tabeli 3, wskazało, że poszkodowanych cudzoziemców było więcej niż podejrzanych. Wyjątek stanowił art. 284 § 3 k.k. Nasuwa się więc konkluzja, że cudzoziemcy częściej byli ofiarami niż zagrożeniem dla mieszkańców Polski.

Przeprowadzona analiza wybranego materiału pokazała, że z jednej strony Polacy nie bali się obecności większej liczby uchodźców, z drugiej jednak strony odczuwali niepokój o swoje bezpieczeństwo na poziomie psychicznym i publicznym. Powodem tego mógł być wzrost przestępstw dokonywanych przez obywateli Ukrainy, co wiąże się z sytuacjami groźnymi dla ładu prawnego⁵¹. Zachodzi konieczność przeprowadzenia szczegółowych badań obejmujących szersze ramy czasowe i uwzględniających między innymi przestępstwa wykryte, które zagwarantują reprezentatywność wyników⁵².

50 A. Pawlicka, *Ofiary wojny. Miał być ślub*, [w:] „Newsweek”, nr 17, 25.04–1.05.2022, s. 16–17; K. Sadurski, *Polsko-ukraińska unia pracy*, tamże, nr 14, 4–10.04.2022, s. 56.

51 Szerzej: *Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Wymiar polityczno-prawny i społeczny*, red. M. Gaska, M. Paździor, Lublin 2015, s. 140; K. Dziurzyński, *Mieszkańcy małych miast polskich w obliczu niepokojów i zagrożeń wywołanych przestępczością*, [w:] *Współczesny wymiar bezpieczeństwa w aspekcie zmienności zagrożeń*, red. M. Trombski, B. Kosowski, Katowice 2010, s. 142–147.

52 Według Rafała Płockiego rzetelne wyniki badań nad poczuciem bezpieczeństwa można uzyskać za pomocą bezpośredniego wywiadu kwestionariuszowego wspieranego komputerowo, zob. R. Płocki, *Badanie poczucia bezpieczeństwa – wybrane problemy*, [w:] *Praktyczny wymiar bezpieczeństwa*, red. D. Krzewniak, Siedlce 2021, s. 179; Dane statystyczne, które zostały wykorzystane w przedmiotowym opracowaniu, nie były dotychczas publikowane przez Komendę Główną Policji i mogą stanowić przedmiot zainteresowania dla zajmujących się tym zagadnieniem.

Bibliografia

Ustawy

Ustawa z dnia 12 marca 2022 r., o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz.U. 2022 poz. 583.

Opracowania

Eisenbach E., *Kwestia równouprawnienia Żydów w Królestwie Polskim*, Warszawa 1972.

Kasprzycki D., *Rosyjska wizja wojny przyszłości. Formuła wykorzystania instrumentarium koncepcji wojny nowej generacji w oparciu o doświadczenia z działań wobec Ukrainy*, Tarnowskie Góry 2022.

Kuczabski M.J., Fijałkowska S., *Rodzaje współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2019.

Leszczyński M., Gumieniak A., Gozdór G., *Bezpieczeństwo w wymiarze krajowym. Wybrane obszary*, Warszawa 2018.

Molendowska M., Ostrowska M., Górski P., *Infrastruktura krytyczna jako element bezpieczeństwa – wymiar europejski i krajowy*, Toruń 2021.

Philips T., *Prawda. Krótka historia wciskania kitu*, przeł. M. Gębicka-Frać, Warszawa 2020.

Pieczywok A., *Idee bezpieczeństwa człowieka w teoriach i badaniach naukowych. Wybrane problemy*, Bydgoszcz 2021.

Roguski A., *Zrozumieć social media*, Gliwice 2020.

Singer P.W., Brooking E.T., *Nowy rodzaj wojny. Media społecznościowe jako broń*, Kraków 2019.

Stankiewicz Z., *Dzieje wielkości i upadku Aleksandra Wielopolskiego*, Warszawa 1967.

Stawicki R., *Współczesne bezpieczeństwo człowieka. Dystans społeczny, uchodźcy, percepcja zagrożeń*, Warszawa 2019.

Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Wymiar polityczno-prawny i społeczny, red. M. Gąska, M. Paździor, Lublin 2015.

Artykuły

Banasik M., *Teoria i praktyka wojny informacyjnej stosowanej przez Federację Rosyjską*, [w:] M. Banasik, *Informacja czynnikiem warunkującym bezpieczeństwo. Kontekst rosyjski*, Warszawa 2021.

Biniewicz J., *Konstrukt uchodźcy w dyskursie medialnym*, [w:] „Colloquia Anthropologica et Communicativa”, t. 10, 2017.

Dziurzyński K., *Mieszkańcy małych miast polskich w obliczu niepokojów i zagrożeń wywołanych przestępczością*, [w:] *Współczesny wymiar bezpieczeństwa w aspekcie zmienności zagrożeń*, red. M. Trombski, B. Kosowski, Katowice 2010.

- Glińska E., Kowalewska A., *Poczucie osobistego zagrożenia Polaków przestępczością*, [w:] *Poczucie bezpieczeństwa obywateli w Polsce. Identyfikacja i przeciwdziałanie współczesnym zagrożeniom*, red. E. M. Guzik – Makaruk, Warszawa 2011.
- Klimek M., *Manipulacja w mediach*, [w:] *Prawda w mediach*, red. M. Rewery, Tychy 2008.
- Malinowska I., Szczepański W., *Współdziałanie Policji z wybranymi podmiotami w zwalczaniu handlu ludźmi*, [w:] „Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej”, nr 1(5), 2013.
- Nadolski M., *Polacy jako uchodźcy i Polska jako kraj przyjmujący uchodźców – perspektywa historyczna*, [w:] *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, red. K. A. Wojtaszczyk, J. Szymańska, Warszawa 2017.
- Płocki R., *Badanie poczucia bezpieczeństwa – wybrane problemy*, [w:] *Praktyczny wymiar bezpieczeństwa*, red. D. Krzewniak, Siedlce 2021.
- Szpak A., *Kryzys migracyjny w Europie a bezpieczeństwo – podłoże społeczno-ekonomiczne, zagrożenia, pomoc rozwojowa*, [w:] „Sprawy Międzynarodowe”, r. LXIX, nr I/2016.
- Wrzosek M., *Rosyjska dominacja informacyjna w sferze militarnej*, [w:] M. Banasik, *Informacja czynnikiem warunkującym bezpieczeństwo. Kontekst rosyjski*, Warszawa 2021.

Prasa

- Baczyński J., *Chwała Ukrainie!*, [w:] „Polityka”, nr 10, 2.03.-8.03.2022.
- Chrzanowski K., Pajdała I., *Granica bezpieczeństwa*, [w:] „Gazeta Policyjna”, nr 4, z kwietnia 2022.
- Chyliński A., *Mamy gości*, [w:] „Gazeta Policyjna”, nr 4 z kwietnia 2022.
- Cieśla J., *Obrona domowa*, [w:] „Polityka”, nr 12, 16.03-22.03.2022.
- Dżon-Ozimek B., *Wolontariusz, czyli kto?*, [w:] „Przegląd”, nr 14 (1160), 28.03-3.04.2022.
- Fake newsy: jak się nie dać zmanipulować*, [w:] „Polityka”, nr 12, 16.03-22.03.2022.
- Gretkowska M., *Trująca trójca*, [w:] „Newsweek”, nr 19, 9-15.05.2022.
- Grochal R., *Jest nadzieja*, [w:] „Newsweek”, nr 15, 11-18.04.2022, s. 52-53.
- Kaczorowska K., *Z państwem obok*, [w:] „Polityka”, nr 12, 16.03-22.03.2022.
- Janicki M., *Sondaż: Polacy a wojna*, [w:] „Polityka”, nr 14, 30.03-5.04.2022.
- Lapatina A., *Drugi dom. Na dworcu w Przemyślu*, [w:] Forum, nr 6, (2717), rok LVIII, 11-24.03.2022.
- Ludke S., Jeznach K., *Cud nad Wisłą. Polacy dla Ukraińców*, [w:] Forum, nr 9(2720), rok LVIII, 22.04-5.05.2022.
- Pawlicka A., *Ofiary wojny. Miał być ślub*, [w:] „Newsweek”, nr 17, 25.04-1.05.2022.
- Pawlicka A., Rusinek J., *Rzeczpospolita niejednego narodu*, [w:] „Newsweek”, nr 20, 16-22.05.2022.
- Podgórska J., *Ulica i zagranica*, [w:] „Polityka”, nr 20, 11.05-17.05.2022.

- Puhl J., Jeznach K., *Z okiem na muszce. Oblężenie strzelnic*, [w:] Forum, nr 9(2720), rok LVIII, 22.04-5.05.2022.
- Rogaska K., *Słyszałam huki i płacz siostry*, [w:] „Newsweek”, nr 9, 28.02-6.03.2022.
- Sadurski K., *Polsko-ukraińska unia pracy*, [w:] „Newsweek”, nr 14, 4-10.04.2022.
- Siedlecka E., *Z sercem, ale i z głową*, [w:] „Polityka”, nr 11, 9.03-15.03.2022.
- Sny mocarstwowe. Rozbiór Ukrainy?*, [w:] „Forum”, nr 10, (2022), rok LVIII, 6-19.05.2022.
- Tomczuk J., Masłow R., *Życie w dwóch światach*, [w:] „Newsweek”, nr 11, 14-20.03.2022.
- Tondo L., Strzyżyńska W., *Pomoc uchodźcom. Zaangażowani wolontariusze, niekompetentne władze*, [w:] „Forum”, nr 6, (2717), rok LVIII, 11-24.03.2022.
- Wilk E., *Za mundurem dzieci sznurem*, [w:] „Polityka”, nr 23, 1.06-7.06.2022.
- Wilk E., *My. Tacy fajni?*, [w:] „Polityka”, nr 25, 14.06-21.06.2022.

Netografia

- Araszewski G., *Znienawidziłem życie. Ofiary reżimu gen Augusto Pinocheta przerywają milczenie*, <https://web.archive.org/web/20070819134829/http://www.aortamagazine.net/artykul,46.html>
- Augusto Pinochet*, zob. <https://archive.globalpolicy.org/intljustice/wanted/pinochetindex.htm>
- Brzeziecki A., *Trudna historia. „Spierać się o przeszłość z Ukraińcami byłoby dziś nieprzyzwoitością”*, 27.03.2022, <https://www.newsweek.pl/historia/trudna-historia-polsko-ukrainska-sporo-wolyn-nie-ma-dzis-sensu-mowi-prof-motyka/xhm4clm>.
- Centrum Badań Opinii Społecznej. Komunikat z badań. *Polacy wobec uchodźców z Ukrainy*, nr 62, kwiecień 2022, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2022/K_062_22.PDF
- Coraz więcej fake newsów o uchodźcach z Ukrainy*, 3.03.2022, <https://www.euractiv.pl/section/migracje/news/fake-news-falszywe-informacje-dezinformacja-granica-uchodzczy-wojna-ukraina-rosja-inwazja/>
- Fake newsy. Po sieci krążą fałszywe informacje o pomocy dla uchodźców*, 14.03.2022, <https://www.money.pl/gospodarka/fake-newsy-po-sieci-kraza-falszywe-informacje-o-pomocy-dla-uchodzcow-6747175253351072a.html>
- Figaj B., *KGP: nie ma praktycznie dnia, aby uchodźcy z Ukrainy nie zostali okradzeni czy oszukani*, 6.04.2022, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1147946%2Ckpg-nie-ma-praktycznie-dnia-aby-uchodzczy-z-ukrainy-nie-zostali-okradzeni>
- <https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/uchod%C5%BAca.html>
- <https://forsal.pl/swiat/aktualnosci/artykuly/8366607,ukraina-liczba-uchodzcow-w-polsce-najnowsze-dane.html>
- <https://historia-europa.ep.eu/sites/default/files/Discover/EducatorsTeachers/ActivitiesForYourClassroom/migr-introduction-pl.pdf>
- <https://www.nigdywięcej.org>

- https://www.nigdywiecej.org/docstation/com_docstation/64/zachowajmy_solidarnosc_z_uchodzcami._raport.pdf
- <https://www.portalsamorzadowy.pl/wydarzenia-lokalne/policja-nie-ma-wzrostu-przestepczosci-w-zwiazku-z-przyjmowaniem-uchodzcow,358977.html>
- Interwencja – Radny z zarzutem podrabiania dokumentów. Ukrainka czuje się pokrzywdzona*, 27.04.2022, https://www.polsatnews.pl/wideo-program/interwencja-radny-z-zarzutem-podrabiania-dokumentow-ukrainka-czuje-sie-pokrzywdzona_6801772/
- Istel M., *Ilu uchodźców z Ukrainy wjeżdżało dziennie do Polski. Dane od początku wojny*, 22.03.2022, <https://konkret24.tvn24.pl/polska,108/ilu-uchodzcow-z-ukrainy-wjezdzało-dziennie-do-polski-dane-od-poczatku-wojny,1100170.html>
- Jachyra D., *Trollowanie – antyspołeczne zachowania w internecie, sposoby wykrywania i obrony*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego”, nr 656, 2011. https://wneiz.pl/nauka_wneiz/studia_inf/28-2011/si-28-253.pdf
- Jak manipuluje się językiem na temat uchodźców i wojny w Ukrainie*, 27.05.2022, https://demagog.org.pl/analizy_i_raporty/jak-manipuluje-sie-jezykiem-na-temat-uchodzcow-i-wojny-w-ukrainie/
- Kacprzak I., Zawadka G., *Jak internetowi oszuści wykorzystują sytuację na Ukrainie. Schemat nie jest nowy ale wzbogacony o motyw wojny*, 1.03.2022, <https://www.rp.pl/przestepczosc/art-35784281-jak-internetowi-oszusci-wykorzystuja-sytuacje-na-ukrainie-schemat-nie-jest-nowy-ale-wzbogacony-o-motyw-wojny>
- Kalus W., *Integracja – marginalizacja – kryminalizacja, czyli o przestępczości cudzoziemców w Polsce*, [w:] „Analizy. Raporty. Ekspertyzy”, nr 1/2011, <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2020/04/ARE-111-przestepczosc-cudzoziemcy.pdf>
- Komisja Europejska, Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Stawić czoła kryzysowi uchodźczemu w Europie: rola Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*, Bruksela 9.09.2015, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8a0dede4-56c6-11e5-afbf-01aa75ed71a1/language-pl>
- Komunikat ws. dezinformacji ws. Sytuacji na Ukrainie w internecie*, <https://ibims.pl/komunikat-ws-szerzenia-dezinformacji-ws-sytuacji-na-ukrainie-w-polskiej-przestrzeni-internetowej/>
- Kozłowski P., *Policja alarmuje: Nie ma dnia, aby uchodźcy z Ukrainy nie zostali okradzeni czy oszukani*, 6.04.2022, <https://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/8396251,uchodzczy-ukraina-oszukani-okradzeni-przestepstwa-polacy-policja.html> (dostęp: 27.07.2022).
- Loof L., Wenke D., *Children trafficked for exploitation in begging and criminality: A challenge for law enforcement and child protection*, 2013, file:///C:/Users/admin/Downloads/2013_CBSS_children_expl_in_begging_and_criminality%20(1).pdf
- Mazus M., *Polska wojna o uchodźców*, 15.09.2015, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1633067,1,polska-wojna-o-uchodzcow.read>
- Nie dopuścić do wiktyimizacji uchodźców i ofiar wojny*, 21.03.2022, <https://opoka.org.pl/News/Swiat/2022/nie-dopuszcic-do-wiktyimizacji-uchodzcow-i-ofiar-wojny>

- Ołdak M., *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce wobec kryzysu uchodźczego w pierwszym miesiącu wojny. Wybrane przykłady*, [w:] *Inwazja Rosji na Ukrainę. Społeczeństwo i polityka wobec kryzysu uchodźczego w pierwszym miesiącu wojny. Raport roboczy – Working Paper Katedry Polityki Społecznej Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych. Uniwersytet Warszawski*, oprac. G. Firlik-Fesnak, E. Jaroszevska, Ł. Łotocki, J. Łukaszewska-Bezulska, M. Ołdak, P. Zawadzki, C. Żołędowski, T. Żukowski, Warszawa, marzec 2022, <https://wnpism.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2022/04/Kryzys-uchodzczy-2022-raport-KPS.pdf>
- Orłowski M., *Rosyjscy trolle atakują w sieci. Jak rozpoznać, że to oni? Oto najczęstsze kłamstwa*, 24.02.2022, <https://www.newsweek.pl/swiat/polityka/wojna-w-ukrainie-rosyjska-dezinformacja-najczestsze-klamstwa-rosyjskich-trolli/x3fybw6>
- Popek L., *Pamięć o Wołyniu i Małopolsce Wschodniej*, 7.07.2021, <https://przystanekhistoria.pl/pa2/teksty/51712,Pamiec-o-Wolyniu-i-Malopolsce-Wschodniej.html>
- Prawie 70 proc. z nas zaangażowało się w pomoc Ukrainie*, <https://www.blog.santander-consumer.pl/blisko-ciebie/prawie-70-proc-z-nas-zaangazowalo-sie-w-pomoc-ukrainie,1,160.html>
- Przeciszewski M., *Wybiła godzina pojednania i braterstwa. Rozmowa z abp Stanisławem Budzikiem*, 31.05.2022, <https://wiesz.pl/2022/05/31/stanislaw-budzik-wybi-la-godzina-pojednania/>
- Słownik języka polskiego*, <https://sjp.pl/Ukrainiec>
- Sondaż: Polacy popierają przyjęcie ukraińskich uchodźców*, 25.02.2022, <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art35763761-sondaz-polacy-popieraja-przyjecie-ukrainskich-uchodzcow>
- Sondaż: Strach ma twarz Putina. Polacy mają obawy przed wojną*, 27.02.2022, <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art35768421-sondaz-strach-ma-twarz-putina-polacy-maja-obawy-przed-wojna>
- Stowarzyszenie „Nigdy Więcej”, *Zachowajmy solidarność z uchodźcami. Raport*, red. Tatar A., Pankowski R., Warszawa 2022, https://www.nigdywiecej.org/docstation/com_docstation/64/zachowajmy_solidarnosc_z_uchodzcami._raport.pdf
- Tylu uchodźców z Ukrainy znalazło pracę w Polsce. Większość to kobiety*, 23.05.2022, <https://businessinsider.com.pl/gospodarka/tylu-uchodzcow-znalazlo-prace-w-polsce-wiekszosc-to-kobiety/9xmh9pq>
- Uchodźcy w Polsce*, <http://uchodzczy.info/info/uchodzczy-w-polsce-3/>
- Uchodźcy z Ukrainy w Przemysłu. Incydenty, policja i dezinformacja*, <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art35788601-uchodzczy-z-ukrainy-w-przemyslu-incydenty-policja-i-dezinformacja>
- Włodarczyk-Madejska J., Kopeć M., Goździk G., *O przestępczości cudzoziemców i wobec cudzoziemców w Polsce na podstawie statystyki policyjnej*, „Archiwum Kryminologii”, nr 43(2), 2021, <https://czasopisma.inp.pan.pl/index.php/ak/article/view/2282>
- Wojna Rosji z Ukrainą. Dzień 97*, <https://www.rp.pl/swiat/art36427181-wojna-rosji-z-ukraina-dzien-98>

Rola i zadania Policji w przypadku masowych prób nielegalnego przekroczenia granicy państwa³

Streszczenie

Niniejszy artykuł ma na celu ukazanie roli Policji w przypadkach naruszania granicy naszego kraju przez liczne grupy migrantów. Kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej, wykreowany przez władze białoruskie, stanowił wyzwanie dla Policji i Straży Granicznej. Pomimo że dochodziło do licznych siłowych prób przekraczania granicy przez grupy migrantów liczące od kilku do kilkuset osób, nie miały one charakteru militarnego. Dlatego też rola Wojska Polskiego w tym przypadku była ograniczona. Jedyną formacją spośród polskich służb, mającą przygotowanie do zapobiegania oraz tłumienia agresywnych zachowań licznych grup osób, jest Policja. Oddziały Prewencji Policji na co dzień zabezpieczają imprezy masowe oraz protesty społeczne. Dysponują zatem przygotowaniem taktycznym, jak i technicznym do zapobiegania negatywnym zachowaniom oraz do przywracania porządku publicznego.

Doświadczenia dotychczasowych kryzysów migracyjnych wskazują, że miały one istotny wpływ na bezpieczeństwo wielu osób w większości krajów europejskich. Migracja powoduje liczne komplikacje w funkcjonowaniu społeczeństw, do których docierają osoby z państw trzecich. Jednym z negatywnych zjawisk związanych z migracją jest zwiększone zagrożenie przestępczością kryminalną. Kolejnym jest radykalizacja poglądów polityczno-religijnych, zarówno wśród społeczeństw europejskich, jak i migracyjnych, co może skutkować zamachami terrorystycznymi. Dlatego też przed służbami odpowiedzialnymi za ochronę granicy naszego państwa stoi zadanie niedopuszczenia do niekontrolowanych przypadków przenikania licznych grup migrantów. Zabezpieczenie granicy państwa oraz strefy Schengen jest zadaniem priorytetowym. Stąd konieczność przygotowania zarówno Policji, jak i Straży Granicznej na różne scenariusze zdarzeń. Zjawisko migracji ma charakter międzynarodowy, zatem zwielokrotnienie skuteczności zarówno w zapobieganiu, jak i zwalczaniu przestępczości związanej z migracją możliwe będzie poprzez współpracę oraz

1 Dr Dariusz Palacz, adiunkt Wydziału Prawa i Bezpieczeństwa Akademii Nauk Stosowanych im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach.

2 Insp. mgr Jarosław Kosik, Dowódca Oddziału Prewencji Policji KWP w Kielcach.

3 Przedstawiając ten problem, wykorzystano dane statystyczne prezentujące aktywności Policji Garnizonu świętokrzyskiego liczącego około 3100 funkcjonariuszy, z którego delegowano policjantów celem zabezpieczenia granicy z Białorusią oraz Ukrainą.

wymianę doświadczeń chociażby z Interpolem, czy też odpowiednikami polskich służb w krajach europejskich, do których docierają migranci.

Słowa kluczowe: Oddziały Prewencji Policji, Straż Graniczna, Interpol, kryzys migracyjny, przestępczość, migracja

Abstract

This article aims to show the role of the Police in cases of violation of the border of our country by large groups of migrants. The migration crisis on the Polish-Belarusian border, created by the Belarusian authorities, was a challenge for the Police and the Border Guard. Despite the fact that there were numerous forceful attempts to cross the border by groups of migrants numbering from several to several hundred people, it was not of a military nature. Therefore, the role of the Polish Army in this case was limited. The only formation among Polish services properly prepared to prevent and suppress aggressive behavior of large groups of people is the Police. The Prevention Police Departments secure mass events and social protests on a daily basis. Therefore, they have operational and technical preparation to prevent negative behavior and to restore public order.

The experience of previous migration crises shows that they had a significant impact on the security concerning a lot of people in most European countries. Migration causes numerous complications in the functioning of societies, when they are reached by people from third countries. One of the negative phenomena associated with migration is the increased risk of crime. Another is the radicalization of political and religious views both among European and migrant societies, which may result in terrorist attacks. Therefore, the services responsible for protecting the border of our state must prevent the uncontrolled border crossing of numerous groups of migrants. Securing the state border and the Schengen area is a priority task. Hence the need to prepare both the Police and the Border Guard for various scenarios of events. The phenomenon of migration is international. Therefore, multiplying the effectiveness both in preventing and combating crime related to migration will be possible through cooperation and exchange of experience, for example with Interpol, or the equivalents of Polish services in European countries where migrants reach.

Key words: Prevention Police Departments, Border Guard, Interpol, migration crisis, criminality, migration

Charakterystyka zjawiska

Migracje są naturalnym procesem w dziejach ludzkości. Co kilka stuleci na różnych obszarach naszej planety miały lub mają miejsce wielkie fale migracyjne. Głównym celem migrantów jest poszukiwanie bezpieczeństwa oraz optymalnego miejsca do życia. Do zasadniczych przyczyn migracji możemy zaliczyć: czynniki klimatyczne, warunki geograficzne, ubóstwo, głód, czynniki demograficzne, przestępczość, prześladowania etniczne lub religijne, wojny napastnicze, inne konflikty zbrojne. Pojawienie się migrantów, zwłaszcza z rejonów obcych kulturowo i etnicznie, zawsze wpływało destabilizująco na zastany porządek i ład społeczny. Było źródłem lęku, obaw oraz nieszczęść, zarówno wśród migrantów, jak i społeczeństw, do których migranci dołączali. W skrajnych przypadkach

dochodziło do wzrostu radykalnych nastrojów społecznych o podłożu rasistowskim i ksenofobicznym.

Kraje europejskie od około 50 lat stały się celem migrantów z Bliskiego Wschodu, Afryki oraz wielu krajów azjatyckich. Wśród czynników, które temu sprzyjają, należy wymienić przede wszystkim: zasobność ekonomiczną (rozbudowane programy socjalne), otwartość kulturową (multikulti)⁴, demokratyczne zasady polityczne i prawne⁵, otwarty rynek pracy oraz kryzys demograficzny większości społeczeństw europejskich.

Współczesna migracja w zdecydowanej większości ma kontekst ekonomiczny, aczkolwiek w tej ludzkiej masie znajdują się również uchodźcy, których życie jest zagrożone i poszukują ochrony międzynarodowej. Sytuacja gospodarcza państw, z których rekrutują się migranci, jest skrajnie trudna, co skutkuje niekontrolowanym napływem do Europy kolejnych fal. Może być to spowodowane między innymi zapóźnieniem cywilizacyjnym lub wynikiem konfliktów militarnych. Ponadto niesprzyjające warunki klimatyczno-geograficzne, przeludnienie, brak pracy skutkuje tym, że wielu młodych ludzi poszukuje korzystniejszego miejsca do życia. Kolejne fale migracyjne są również pokłosiem konfliktów militarnych, zwłaszcza w krajach afrykańskich, Bliskiego Wschodu oraz w państwach azjatyckich.

Zważywszy na fakt, że kolejne fale migracyjne mają charakter zorganizowany i noszący znamiona działań przestępnych, eksperci zajmujący się tym zjawiskiem mają istotny problem ze wskazaniem uchodźców faktycznie potrzebujących ochrony i pomocy międzynarodowej⁶. W grupach podających się za uchodźców znajdują się przede wszystkim migranci ekonomiczni, którzy – wykorzystując trwające konflikty oraz chaos w krajach, z których się wywodzą – dążą do zalegalizowania swojego pobytu w wybranym przez siebie kraju europejskim⁷.

4 Model społeczny postulujący równorzędność kultur w społeczeństwach zróżnicowanych kulturowo, etnicznie i religijnie. Nadrzędną ideą (tzw. poprawność polityczna) jest wzajemne współistnienie, przenikanie, tworzenie wspólnych płaszczyzn z równoczesną ochroną odrębności. Przeciwnicy takiego modelu wskazują na niechęć migrantów do kompromisów kulturowych (dążą do pełnego zachowania modelu kulturowego, z którego się wywodzą, odrzucają w całości wzorce i modele kulturowe społeczności autochtonicznych). Prowadzi to do rozbitcia społeczeństwa na obce sobie grupy i wewnętrzną destabilizację społeczną.

5 Krytyka braku przestrzegania podstawowych praw człowieka, przemocy, agresywnych (militarnych) zachowań wobec społeczności międzynarodowej oraz propagowanie postaw demokratycznych przez kraje wspólnoty europejskiej, skutkuje podejmowaniem działań odwetowych, zwłaszcza przez organizacje o proweniencji terrorystycznej oraz państwa o systemach autokratycznych, dyktatorskich. Zbudowany i powszechnie akceptowany przez społeczność europejską demokratyczny model społeczny wrogie formacje traktują jako słabość, a do destabilizacji tego systemu starają się wykorzystać kolejne fale migrantów. Wśród faktycznych migrantów ulokowani są potencjalni terroryści lub odpowiednio przygotowani agenci, których zadaniem będzie podsycanie nienawiści do migrantów, a tym samym destabilizowanie europejskiego porządku publicznego. „I przygotowaliśmy dla niewiernych karę poniżającą”. Angora nr 27 (5 VII 2015).

6 Zgodnie z definicją, uchodźca jedynie przez pewien okres czasu przebywa poza swoim krajem, a po ustaniu przyczyn które skłoniły go do wyjazdu lub ucieczki, wraca do swojej ojczyzny.

7 Wiele informacji dotyczących tego zjawiska można znaleźć w tygodniku „Angora”: K. Różycki, *Szósta fala*, nr 23 (7 VI 2015); E. Wesółowska, *Nielegalni*, nr 38 (20 IX 2015).

Najczęściej migranci ekonomiczni na poszczególnych etapach swojej podróży korzystają z usług grup przestępczych pobierających opłaty za umożliwienie im dotarcia do wybranego kraju europejskiego oraz legalizację pobytu. Dla przestępczości zorganizowanej, mającej charakter międzynarodowy, proceder ten stanowi pokaźne źródło dochodu⁸. Wśród tej grupy migrantów znajdują się również osoby, których głównym zadaniem jest dokonywanie zamachów terrorystycznych oraz w inny sposób destabilizowanie ładu społecznego w krajach europejskich⁹. Polska jako kraj Unii Europejskiej funkcjonujący w strefie Schengen znajduje się na szlaku nielegalnych migrantów. Obcokrajowcy, którym udało się nielegalnie przekroczyć granicę Polski, a co za tym idzie granicę Unii Europejskiej, sporadycznie występują w Polsce o objęcie pomocą i międzynarodową ochroną prawną. Zapewne wpływ na to ma niska pomoc socjalna oraz bariera językowa. Ich celem są bogate kraje Europy Zachodniej, co pośrednio wskazuje na prawdziwe intencje oraz realny status migrantów.

Zakres uprawnień organów ustawowych powołanych do zapobiegania nielegalnej migracji

Ustawa o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 r.¹⁰ jest aktem prawnym regulującym zasady przekraczania granicy, status prawny cudzoziemców przebywających na terenie Polski oraz kompetencje poszczególnych organów administracji względem cudzoziemców. Zgodnie z zapisami przywołanej ustawy Straży Granicznej przekazano zasadnicze kompetencje związane między innymi ze zwalczaniem nielegalnej migracji¹¹. Dotyczy to przede wszystkim stwierdzenia legalności pobytu cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wydawanie decyzji powrotowej oraz, w określonych prawem przypadkach, przymusowe wykonanie wymienionej decyzji (wydalenie), należą do wyłącznych

8 P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 223-232.

9 R. Raczyński, *Wpływ migracji międzynarodowych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2015, nr 2, s. 17.

10 Ustawa o cudzoziemcach z dnia 12 grudnia 2013 r., Dz. U. z 2021 r. poz. 2354, z 2022 r. poz. 91, 583, 830, 835, 1383, 1561, 2185. Przepisy ustawy o cudzoziemcach sankcjonują również wdrożenie do krajowego porządku prawnego 15 dyrektyw unijnych, w tym: dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w kwestiach powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim. Zauważyć należy, że zmianie nie uległy zapisy ustawy z 14 lipca 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (Dz. U. z 2006 r. nr 144, poz. 1043 z późn. zm.).

11 Ibidem, art. 11.

kompetencji komendanta oddziału lub komendanta placówki Straży Granicznej, który stwierdzi zaistnienie przesłanek uzasadniające jej wydanie.

Co do zasady ustawodawca scedował na Straż Graniczną obowiązki zabezpieczenia granicy państwa przed nieuprawnionym przekraczaniem oraz powierzył jej: zwalczanie i zapobieganie przestępczości związanej z nielegalną migracją, rozpoznanie i monitorowanie zagrożeń migracyjnych, współpracę z organami i podmiotami właściwymi w sprawach udzielania cudzoziemcom zezwoleń na wjazd na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Do obowiązków Straży Granicznej należy również rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie przestępstw dotyczących handlu ludźmi oraz ściganie ich sprawców¹².

Organem, który w istotny sposób może wspierać Straż Graniczną w realizacji jej ustawowych zadań, jest Policja. Z uwagi na szeroki zakres uprawnień ustawowych realizowanych przez Policję¹³ oraz stan liczbowy¹⁴, funkcjonariusze Policji najczęściej jako pierwsi podejmują interwencje wobec cudzoziemców, którzy nielegalnie przebywają na podległym jej terenie lub w inny sposób naruszyli obowiązujące prawo. Głównym zadaniem Policji jako umundurowanej i uzbrojonej formacji jest utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz szeroko pojęta ochrona bezpieczeństwa wszystkich osób przebywających na terenie RP, niezależnie od ich obywatelstwa, pochodzenia, wyznania czy koloru skóry¹⁵. Wykonując powierzone zadania, funkcjonariusze Policji mają obowiązek respektowania godności ludzkiej oraz przestrzegania i ochrony praw człowieka, bez względu na narodowość, wyznanie, poglądy polityczne, wykonywany zawód osoby, wobec której podejmują czynności służbowe¹⁶. Każdorazowe zatrzymanie przez funkcjonariuszy Policji cudzoziemca w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy ma charakter prewencyjny i skutkuje podjęciem czynności zmierzających do jego wydalenia z terytorium Polski. Należy zauważyć, że z mocy prawa organami uprawnionymi do zatrzymania cudzoziemców są Straż Graniczna oraz Policja. W przypadku zatrzymania cudzoziemca/cudzoziemców nielegalnie przebywających na terenie Polski, funkcjonariusze Policji są zobowiązani do ich niezwłocznego przekazania do dyspozycji właściwego organu Straży Granicznej¹⁷.

12 Szerzej zobacz: Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1486, 1728 i 1898).

13 Szerzej zobacz: Rozdział 3 ustawy o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 r., Dz.U.2021.1882, <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/policja-16793593>

14 Policja liczy ponad 100 tys. funkcjonariuszy. Straż Graniczna liczy około 18 tys. funkcjonariuszy, co przy długości granicy państwa oraz zakresie ustawowo powierzonych obowiązków (ochrona granicy, nadzór nad cudzoziemcami i zwalczanie przestępczości) wydaje się liczbą nieadekwatną.

15 W. Cisowski, *Policja w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:] W. Lis (red.), *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Lublin 2015, s. 240-248; S. Pieprzny, *Policja: organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2011, s. 115-119.

16 E. Wiszowaty, *Etyka Policji między prawem, moralnością i skutecznością*, Warszawa 2011, s. 56-59, 76-80, 87-89.

17 Procedurę zatrzymania regulują zapisy art. 244 § 1-4 kpk, a dopuszczalny termin zatrzymania art. 248 § 1-3 kpk.

Uwzględniając zakres podejmowanych czynności zarówno przez Policję, jak i Straż Graniczną w zakresie ochrony granicy państwowej, zabezpieczenia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz zwalczania przestępczości¹⁸, szefowie tych służb w dniu 17 czerwca 2004 r. zawarli porozumienie, w którym ustalono zasady i formy współdziałania Policji i Straży Granicznej¹⁹.

W myśl zawartego porozumienia, aby zoptymalizować wykorzystanie informacji uzyskanych w toku realizowanych zadań uzgodniono, że będą one przekazywane niezwłocznie po ich pozyskaniu za pośrednictwem służb dyżurnych właściwej terytorialnie jednostki Policji oraz placówki Straży Granicznej.

Ustalono katalogi rodzajowe zdarzeń, w przypadku których strony będą się wzajemnie informowały. Straż Graniczna powiadamia Policję w przypadkach:

- „1. Zdarzeń znamionujących przygotowanie lub usiłowanie popełnienia czynu zabronionego, którego ściganie należy do właściwości rzeczowej Policji.
2. Nielegalnego przekroczenia granicy państwa, a sprawców nie ujęto.
3. Nielegalnego obrotu towarowego z zagranicą, którego sprawców nie ujęto lub nie przejęto towarów będących przedmiotem nielegalnego obrotu.
4. Zdarzeń świadczących o organizowaniu w strefie nadgranicznej nielegalnego zgromadzenia w formie wiecu, demonstracji lub o innym przebiegu.
5. Zdarzeń wskazujących na możliwość powstania w strefie nadgranicznej zbiegowiska naruszającego spójność i porządek publiczny.
6. Ujawnienia sytuacji stwarzających w strefie nadgranicznej zbiorowe zagrożenie dla bezpieczeństwa powszechnego, bezpieczeństwa w komunikacji albo bezpieczeństwa środowiska”²⁰.

Policja powiadamia Straż Graniczną w przypadkach ujawnienia:

18 Należy zauważyć, że ustawodawca w ustawie o Policji przewidział możliwość wykorzystania funkcjonariuszy Straży Granicznej w przywracaniu porządku publicznego. Świadczy o tym zapis art. 18b. 1. „W razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub porządku publicznego, jeżeli użycie Policji okaże się niewystarczające lub może okazać się niewystarczające, minister właściwy do spraw wewnętrznych może zarządzić użycie funkcjonariuszy Straży Granicznej do udzielenia pomocy Policji. 2. Pomoc, o której mowa w ust. 1, może zostać udzielona przez funkcjonariuszy Straży Granicznej również w formie samodzielnych działań. 3. Funkcjonariuszom Straży Granicznej skierowanym do wykonywania zadań służbowych polegających na udzielaniu pomocy Policji przysługują, w zakresie niezbędnym do wykonywania zadań, uprawnienia policjantów określone w art. 15 ust. 1 pkt 1–3 i 4–5a oraz art. 16, z wyjątkiem uprawnienia do używania lub wykorzystywania wodnych środków obezwładniających. Korzystanie z tych uprawnień następuje na zasadach i w trybie określonych dla policjantów”. Natomiast w ustawie o Straży Granicznej brak jest zapisów o pomocy udzielanej przez Policję w zabezpieczaniu lub przywracaniu porządku na przejściach granicznych lub granicy RP.

19 Porozumienie Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 czerwca 2004 r. w sprawie współdziałania Policji i Straży Granicznej, Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji nr 11 poz. 58. Celem zapewnienia optymalnej formy podejmowanych czynności służbowych ustalono, że wymiana informacji uzyskanych w toku czynności operacyjno-rozpoznawczych odbywać się będzie na zasadzie art. 14 ust. 4 i 5 ustawy o Policji oraz art. 9 ust. 1a i 1b ustawy o Straży Granicznej. Podstawę prawną do wymiany informacji uzyskiwanych w toku czynności dochodzeniowo-śledczych regulowały zapisy w art. 156 § 5 oraz art. 184 Kodeksu Postępowania Karnego.

20 Tamże, Załącznik nr 1.

1. „Zdarzeń znamionujących przygotowanie lub usiłowanie popełnienia czynu zabronionego, którego ściganie należy do właściwości rzeczowej Straży Granicznej.
2. Zdarzeń z udziałem osób i grup przestępczych zajmujących się przerzutem imigrantów, przemytem towarów, jak również fałszowaniem dokumentów uprawniających do przekraczania granicy państwowej, np. paszportów, wiz itp.
3. Zdarzenia związane z planowaniem, organizowaniem i przebiegiem zgromadzeń w formie wiecu, demonstracji, marszu lub innej formie, jeżeli ich przebieg może utrudnić lub zakłócić prawidłowe funkcjonowanie przejść granicznych oraz jednostek organizacyjnych Straży Granicznej.
4. Zdarzenia związane z ujawnianiem miejsc przebywania i zatrzymania cudzoziemców, których charakter i cel pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest niezgodny z obowiązującymi przepisami, oraz innych osób udzielających im pomocy”²¹.

Kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej

W 2021 roku doszło do wykreowania bezprecedensowego kryzysu migracyjnego, a raczej presji migracyjnej, na wschodniej granicy Unii Europejskiej. Sprokurowana presja była elementem wojny hybrydowej, prowadzonej przez Białoruś i Rosję przeciwko Unii Europejskiej. Praktycznie już od pierwszych miesięcy 2021 roku polskie służby graniczne ujawniały liczne próby nielegalnego przekraczania granicy polsko-białoruskiej. Należy zauważyć, że analogiczna sytuacja miała miejsce także na granicy litewsko-białoruskiej i łotewsko-białoruskiej. Na terytorium Polski, a tym samym Unii Europejskiej, z pominięciem legalnych przejść granicznych zaczęli przenikać migranci, głównie z krajów Bliskiego Wschodu i Afryki. Był to nietypowy kierunek migracyjny, zwłaszcza na taką skalę. Dotychczas z uwagi na faktyczny system władzy panujący na Białorusi (dyktatura, reżim)²², na wschodniej granicy naszego kraju odnotowywano nieznaczne przypadki nielegalnych przekroczeń granicy. Skala zjawiska migracyjnego, z którym przyszło zmierzyć się polskim, litewskim i łotewskim służbom

21 Tamże, Załącznik nr 2.

22 Walczący o utrzymanie władzy Alaksandr Łukaszenka, obawiając się własnych obywateli, prowadził system represyjno-opresyjny, polegający na bezwzględnym prześladowaniu osób kontestujących jego mandat do sprawowania władzy. Rozbudowane organy siłowe dopuszczały się szeregu nadużyć, nie przestrzegały elementarnych praw obywatelskich. Wszelkie pojawiające się głosy krytyki ze strony państw demokratycznych traktowane były jako atak na białoruskie władze oraz ingerowanie w sprawy wewnętrzne kraju zmierzające do obalenia władz. Dlatego też Unia Europejska oraz jej organy ustawowe postrzegane były przez Łukaszenkę jako stwarzające szczególne zagrożenie, a granica z państwami UE była skrupulatnie nadzorowana.

służby białoruskie zyskiwały materiał propagandowy, stanowiący punkt wyjścia do ofensywy informacyjnej w przestrzeni medialnej i internetowej. Dążono do zdyskredytowania międzynarodowego autorytetu UE jako obrońcy praw człowieka oraz demokratycznych zasad kreowania polityki społecznej²⁹.

Uwzględniając zbrojną napaść Federacji Rosyjskiej na Ukrainę dokonaną 24 lutego 2022 r., wydarzenia z udziałem migrantów na granicy UE z Białorusią wpisują się w szerszy kontekst geopolityczny. Rosja zainteresowana była wywołaniem kolejnego kryzysu uchodźczego w krajach UE, a tym samym zdestabilizowaniem sytuacji społecznej w tych krajach. Rosyjscy decydenci liczyli zapewne również na wywołanie konfliktów politycznych pomiędzy poszczególnymi krajami, mającymi odmienne podejście do kwestii uchodźczych. Liczono zapewne na to, że UE będzie zajęta własnymi problemami i nie będzie zainteresowana sytuacją w Ukrainie. Jednocześnie agresywne werbalne zachowania władz białoruskich względem UE były pewnego rodzaju sprawdzeniem kondycji i gotowości obronnej wschodniej flanki NATO³⁰.

Począwszy od sierpnia 2021 roku nastąpiła eskalacja prób nielegalnego przekroczenia granicy Polski z Białorusią przez migrantów. W sierpniu Straż Graniczna ujawniła ponad 3,5 tys., we wrześniu – 7,7 tys., październiku – 17,3 tys., a w listopadzie – 3,2 tys. prób nielegalnego przekroczenia granicy³¹. Migranci wielokrotnie podejmowali próby, nawet w miejscach, w których zgromadzone były liczne siły Policji, Straży Granicznej oraz Wojska Polskiego. Służby bezpieczeństwa Białorusi cynicznie wykorzystywały migrantów, zachęcając, czy wręcz zmuszając ich do agresywnych zachowań względem polskich pograniczników, policjantów i żołnierzy. Apogeum prób siłowego forsowania granicy między Polską a Białorusią miało miejsce 8 listopada 2021 roku, w okolicach przejścia granicznego w Kuźnicy, gdzie białoruskie służby zgromadziły i czynnie wspierały setki cudzoziemców w podjęciu próby siłowego sforsowania granicy.

Zadania realizowane przez Policję

Ocena stanu zagrożenia wskazała, że pomimo agresywnych zachowań migrantów oraz prowokacyjnych epizodów ze strony białoruskich służb, sytuacja kryzysowa nie miała cech konfliktu o charakterze militarnym. Zatem w tym

29 B. Fraszka, *Sytuacja na granicy polsko-białoruskiej: przyczyny, aspekt geopolityczny, narracja*. Raport specjalny 23/12/2021. s. 2-7. <https://docplayer.pl/222645677-Sytuacja-na-granicy-polsko-bialoruskiej-przyczyny-aspekt-geopolityczny-narracje.html> (dostęp 15.09.2022).

30 Ibidem, s. 9-11.

31 *Sytuacja przy granicy z Białorusią*, <https://tvn24.pl/polska/kryzys-na-granicy-straz-graniczna-i-policja-o-nielegalnych-probach-przekraczania-granicy-polsko-bialoruskiej-5512291> (dostęp 1.10.2022 r.).

przypadku w zabezpieczeniu granicy państwa Straż Graniczna oraz Policja powinny podejmować przedsięwzięcia właściwe dla czasu pokoju, a nie wojny. Policja, jako formacja bezpieczeństwa wewnętrznego, w odróżnieniu od wojska przygotowywana jest do działań w warunkach pokoju. Jednakże, ze względu na obawy możliwej eskalacji konfliktu, wydzielone oddziały Wojska Polskiego oczekiwały w drugiej linii jako siły wsparcia.

Uwzględniając zakres możliwych do wykorzystania środków przymusu bezpośredniego oraz zwartych pododdziałów prewencji, to właśnie na barkach Policji spoczywało uniemożliwienie pokonania zabezpieczeń granicznych w sytuacjach masowych siłowych prób forsowania granicy. Należy zauważyć, że ochronie podlegał ponad 400-kilometrowy odcinek granicy z Białorusią. Zabezpieczenie tak długiego odcinka wymagało skierowania odpowiednio licznych sił i środków, co było istotnym wyzwaniem logistycznym. Każdego dnia, w zależności od potrzeb, granica była zabezpieczana przez 1,8-2,5 tys. policjantów z różnych garnizonów w kraju oraz 4,5 tys. funkcjonariuszy Straży Granicznej z oddziału podlaskiego i nadbużańskiego, wzmocnionych funkcjonariuszami oddelegowanymi z innych oddziałów w kraju. W odwodzie pozostawało około 6,3 tys. żołnierzy.

Uwzględniając skalę oraz rodzaj zadań, które mieli realizować policjanci w trakcie wspierania Straży Granicznej³², funkcjonariusze Oddziałów Prewencji Policji stanowili zdecydowaną większość oddelegowanych sił policyjnych. Oddziały Prewencji Policji i Samodzielne Pododdziały Prewencji Policji stanowią odwód Komendanta Głównego Policji, który może je skierować do działań w sytuacjach kryzysowych do każdego miejsca w kraju. Szybkość, z jaką mogą zostać użyte do zapobiegania lub likwidacji zagrożeń, powoduje, że pozostają jednymi z najbardziej mobilnych jednostek tej formacji.

Funkcjonariusze oddziałów prewencji na co dzień ochraniają zgromadzenia publiczne oraz imprezy masowe, realizują inne wyznaczone zadania. O ich sile i skuteczności stanowi fakt, że działają jako pododdziały zwarte. Zdolności do znacznej manewrowości oraz doświadczenie taktyczne stanowią o ich sprawności oraz profesjonalizmie. Dodatkowym aspektem stanowiącym o ich skuteczności jest wyposażenie specjalne. Ponadto, w zależności od stopnia zagrożenia, mogą stosować następujące ŚPB (środki przymusu bezpośredniego): armatki wodne, miotacze gazu, granaty łzawiące, środki obezwładniania dźwiękowego, reflektory olśniewające itp. Poza szczególnie uzasadnionymi przypadkami nie mogą używać broni palnej.

Oprócz funkcjonariuszy oddziałów prewencji do pełnienia służby w strefie granicznej oddelegowano także funkcjonariuszy z pionu ruchu drogowego, pionu

32 J.R. Truchan., *Wybrane obszary współdziałania Policji i Straży Granicznej w ochronie granicy Polski – zewnętrznej granicy Unii Europejskiej*, Szczepno 2016, s. 97-110.

do walki z cyberprzestępczością, pionu kryminalnego, patrole konne, śmigłowce policyjne oraz funkcjonariuszy obsługujących inne urządzenia specjalistyczne. W obszarze nadgranicznym z Białorusią, celem optymalnego zorganizowania prowadzonych działań zabezpieczających, wprowadzono stan nadzwyczajny³³. Po wprowadzeniu **rozporządzenia MSWiA o czasowym zakazie przebywania w 183 miejscowościach na obszarze przygranicznym województw podlaskiego i lubelskiego**³⁴ funkcjonariusze pionu RD obstawiali 88 posterunków na terenie objętym stanem wyjątkowym. Prowadzili kontrolę osób usiłujących wjechać na obszar objęty obostrzeniami, ujawniali przypadki przerzutu nielegalnych migrantów w głąb kraju oraz inne naruszenia przepisów³⁵. Ponadto działania służb kryminalnych wspomagali funkcjonariusze Centralnego Biura Śledczego Policji.

Ze względu na specjalne okoliczności związane z zagrożeniem bezpieczeństwa na granicy państwa, służbę w miejscach szczególnie zagrożonych pełnili również policjanci z Centralnego Pododdziału Kontrterrorystycznego Policji „BOA” czy innych Samodzielnych Pododdziałów Kontrterrorystycznych Policji z pozostałych garnizonów w kraju. Za delegowaniem ich w obszar zagrożony przemawiało przygotowanie do działań bojowych oraz specjalistyczne wyposażenie, np. opancerzone wozy terenowe. Było to konieczne dla wywierania presji na przeciwniku, aby zniechęcić go do podejmowania działań agresywnych (białoruskie służby to przeciwnik nieprzewidywalny)³⁶. Ich obecność podyktowana była również koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa innym funkcjonariuszom realizujących zadania na granicy.

O skali zaangażowania Policji w proces zabezpieczania granicy z Białorusią świadczy fakt, że służbę pełniło tam rotacyjnie blisko ćwierć miliona funkcjonariuszy Policji. Dla przykładu od 2 września do 30 listopada 2021 r., na zasadzie wielokrotności, służbę pełniło 95 tys. 262 funkcjonariuszy, a od 1 grudnia 2021 do 8 kwietnia 2022 roku – 153 tys. 953 funkcjonariuszy (cała formacja liczy około 100 tys.)³⁷. Funkcjonariusze Policji po dwóch tygodniach pobytu w strefie przygranicznej wracali do jednostek macierzystych, a ich miejsce zajmowali

33 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz. U. 2021, poz. 1612). Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 października 2021 r. w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz. U. 2021, poz. 1788).

34 Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego (Dz. U. 2021, poz. 1613).

35 Od 2 września 2021 roku w części województw podlaskiego i lubelskiego obowiązywał stan wyjątkowy. Osoby, które nie mieszkaly na tym obszarze, nie prowadziły tam działalności gospodarczej, albo nie świadczyły usług publicznych nie miały możliwości wjazdu oraz poruszania się.

36 *Na pierwszej linii kryzysu, czyli jak policja radzi sobie z ochroną granic.* <https://infosecurity24.pl/sluzby-mundurowe/policja/na-pierwszej-linii-kryzysu-czyli-jak-policja-radzi-sobie-z-ochrona-granic>.

37 *Granica z Ukrainą będzie jeszcze kosztowniejsza, niż ta z Białorusią, Wszyscy na wschodzie.* <https://www.rp.pl/sluzby/art36049311-granica-z-ukraina-bedzie-jeszcze-kosztowniejsza-niz-ta-z-bialorusia>.

policjanci z innych garnizonów Policji. Funkcjonariusze kwaterowani byli w obiektach, hotelach lub gospodarstwach agroturystycznych w pobliżu granicy. W trakcie pełnienia służby korzystali z całodziennego wyżywienia.

Funkcjonariusze Policji od rozpoczęcia działań zatrzymali ponad 5 tys. nielegalnych migrantów, których przekazano zgodnie z procedurami Straży Granicznej. Ponadto zatrzymano ponad 250 osób, które brały udział w pomocnictwie przy nielegalnym przekraczaniu granicy oraz przewoziły samochodami ponad 1000 migrantów, którym udało się przekroczyć granicę³⁸.

Dla zobrazowania skali zaangażowania formacji w zabezpieczanie porządku prawnego na granicy z Białorusią przedstawione zostaną dane ze świętokrzyskiego garnizonu Policji, który jest jednym z najmniej licznych w kraju (około 3,1 tys. funkcjonariuszy, całość formacji liczy około 99 tys.) i czasowo delegował swoich funkcjonariuszy do zabezpieczania granicy.

Od 2 września 2021 roku do sierpnia 2022 na granicę polsko-białoruską delegowano funkcjonariuszy Oddziału Prewencji Policji (dalej OPP) w Kielcach³⁹. Delegowania funkcjonariuszy służby kryminalnej rozpoczęto od grudnia 2021 roku i były realizowane do czerwca 2022 roku, natomiast funkcjonariuszy ruchu drogowego rozpoczęto 10 października 2021 roku, a zakończono w dniu 2 czerwca 2022 roku. Delegowania odbywały się cyklicznie, na okres około 2 tygodni.

Należy również zauważyć, że od 24 lutego 2022 roku, tj. od dnia ataku Rosji na Ukrainę, rozpoczęto delegowanie funkcjonariuszy ruchu drogowego na granicę polsko-ukraińską.

Od rozpoczęcia delegowań na granicę polsko-białoruską oraz polsko-ukraińską do dnia 22 czerwca 2022 delegowano łącznie:

- 113 funkcjonariuszy pionu kryminalnego;
- 256 funkcjonariuszy ruchu drogowego.

Wyjazdy odbywały się w systemie rotacyjnym. Delegowania policjantów pionu kryminalnego i ruchu drogowego garnizonu świętokrzyskiego zająłoby się między sobą.

W 30 turach, począwszy od września 2021 roku do czerwca 2022 roku, ze względu na charakter realizowanych działań oddelegowano łącznie 866 funkcjonariuszy OPP w Kielcach do niżej wymienionych jednostek organizacyjnych Policji oraz Straży Granicznej:

KWP Lublin:

KPP Włodawa 20.09-06.10.2021 – 47 funkcjonariuszy;

KMP Biała Podlaska 12.11-24.11.2021 – 47 funkcjonariuszy;

38 *Na pierwszej linii kryzysu, ...*, op.cit.

39 Dane uzyskane z KWP Kielcach za pismem sygn. WKS-AL-062/47/2022 z dn. 27 czerwca 2022.

KMP Biała Podlaska 10.12-27.12.2021 – 47 funkcjonariuszy;
KMP Biała Podlaska 18.01-01.02.2022 – 47 funkcjonariuszy;
KMP Biała Podlaska 15.02-01.03.2022 – 47 funkcjonariuszy;
KMP Biała Podlaska 16.03-28.03.2022 – 47 funkcjonariuszy;
KMP Biała Podlaska 13.04-26.04.2022 – 47 funkcjonariuszy;
KPP Włodawa 2.09-20.09.2021 – 47 funkcjonariuszy;
KPP Włodawa 20.10-24.10.2021 – 47 funkcjonariuszy, oddelegowanych następnie do KWP Białystok (KPP Siemiatycze) na okres 25.10–7.11.2021;
KMP Biała Podlaska 24.11-10.12.2021 – 47 funkcjonariuszy;
KPP Włodawa 27.12.2021-11.01.2022 – 47 funkcjonariuszy;
KMP Biała Podlaska 01.02-15.02.2022 – 47 funkcjonariuszy;
KMP Biała Podlaska 22.02-15.03.2022 – 2 funkcjonariuszy;
KMP Biała Podlaska 24.02-16.03.2022 – 2 funkcjonariuszy;
KMP Biała Podlaska 16.03-31.03.2022 – 2 funkcjonariuszy;
KMP Biała Podlaska 01.03-16.03.2022 – 47 funkcjonariuszy;
KMP Biała Podlaska 29.03-13.04.2022 – 47 funkcjonariuszy;
KMP Biała Podlaska 14.04-27.04.2022 – 2 funkcjonariuszy;
KMP Biała Podlaska 26.04-10.05.2022 – 2 funkcjonariuszy;
KMP Biała Podlaska 26.04-10.05.2022 – 47 funkcjonariuszy;
KMP Biała Podlaska 24.05-7.06.2022 – 2 funkcjonariuszy;
KMP Biała Podlaska 25.05.-07.06.2022 – 47 funkcjonariuszy;
KMP Biała Podlaska 07.06-21.06.2022 – 2 funkcjonariuszy;

KWP Białystok:

placówki Straży Granicznej: SG Kuźnica, SG Szudziałowo, SG Nowy Dwór
29.12.2021-12.01.2022 – 2 funkcjonariuszy;

placówki Straży Granicznej: SG Kuźnica, SG Szudziałowo, SG Nowy Dwór
05.05-17.05.2022 – 2 funkcjonariuszy;

KPP Sokółka 11.05-25.03.2022 – 47 funkcjonariuszy;

KPP Sokółka 07.06-21.06.2022 – 23 funkcjonariuszy;

KWP Rzeszów:

KMP Przemyśl 01.03-15.03.2022 – 24 funkcjonariuszy placówki Straży Granicznej: SG Medyka 16.03.2022-28.03.2022 – 2 funkcjonariuszy.

Funkcjonariusze WRD KWP w Kielcach służbę pełnili w strefie przygranicznej samodzielnie, bez udziału funkcjonariuszy Straży Granicznej. W ramach zadań realizowanych prowadzili: kontrole pojazdów ukierunkowane na ujawnienie przewozu nielegalnych imigrantów, kontrole legalności pobytu w strefie objętej stanem wyjątkowym, kontrolowano okolice tzw. „dzikich przejść”, sprawdzano przewożone bagaże oraz ładunki, prowadzono pilotaże do miejsc dyslokacji i zakwaterowania obywateli Ukrainy. Przez okres delegowania policjanci WRD

KWP w Kielcach przepracowali 1824 godziny, w tej liczbie wykazano 1155 wypracowanych nadgodzin, co świadczy o zaangażowaniu oraz skali realizowanych przedsięwzięć zabezpieczających porządek prawny. W trakcie realizowanych zadań w 4 przypadkach sporządzili wnioski o ukaranie do Sądu, nie nakładali grzywien w drodze mandatów karnych.

Funkcjonariusze OPP w Kielcach pełnili służbę w dyżurach 8- i 12-godzinnych, zarówno w trybie dziennym, jak i nocnym. Przydzielone im zadania wykonywali w strefie przygranicznej na posterunkach kontrolno-blokadowych, jak również bezpośrednio na granicy. W skład realizowanych przez policjantów zadań wchodziły: kontrola pasa granicznego oraz terenów przyległych pod kątem nielegalnego przekraczania granicy (posiłowali się bezzałogowym statkiem powietrznym tzw. dronem zarówno w porze dziennej, jak i nocnej), kontrola legalności pobytu na obszarze objętym zakazem przebywania i przemieszczania się. Dokonywali zatrzymań osób nielegalnie przekraczających granicę, osoby te zgodnie z obowiązującym prawem przekazywali do dyspozycji Straży Granicznej, monitorowali przejście graniczne w Medyce oraz utworzone punkty obsługi przyjęcia uchodźców na terytorium RP, realizowali zadania związane z niesieniem pomocy obywatelom Ukrainy przekraczającym przejście graniczne.

Ponadto wykonywali czynności polegające na:

- objęciu stałym nadzorem obszaru odpowiedzialności (zgodnie z mapą pogładową otrzymywaną przy odprawie) poprzez prowadzenie stałej obserwacji przydzielonego rejonu celem ujawnienia oraz niedopuszczenia do zachowań naruszających porządek prawny;
- legitymowaniu osób wjeżdżających na określony obszar w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi, celem ustalenia miejsca przemieszczania się lub przyczyn pobytu;
- kontroli pojazdów mających na celu ujawnienie przewożonego mienia oraz osób mogących nielegalnie przebywać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- dokonywali sprawdzenia legitymowanych osób w policyjnych bazach danych.

Podstawę prawną podejmowanych działań stanowiły:

- Ustawa z dnia 17 listopada 2021 roku o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw;
- Rozporządzenie MSWiA z dnia 30 listopada 2021 roku w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi;
- Rozporządzenie MSWiA z dnia 30 listopada 2021 roku w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu noszenia broni i przemieszczania jej w stanie rozładowanym na obszarze województw podlaskiego i lubelskiego przyległym do granicy państwowej z Republiką Białorusi;

- Plan działania dowódcy operacji p.k. „Granica” KWP w Lublinie;
- Plan działania dowódcy podoperacji policyjnej p.k. „Biała Podlaska” KMP w Białej Podlaskiej.

W uzasadnionych przypadkach właściwy miejscowo Komendant Straży Granicznej mógł zezwolić na przebywanie na czas określony i na określonych zasadach na obszarze objętym zakazem.

Policjanci OPP w Kielcach brali udział w zatrzymaniach osób nielegalnie przekraczających granicę. Na polecenie oficera dyżurnego właściwej miejscowo jednostki udawali się w miejsce, gdzie mogli przebywać nielegalni migranci. Po ich ujawnieniu zabezpieczali teren wokół do chwili przyjazdu Straży Granicznej, która dokonywała formalnego zatrzymania. Łącznie ujawnili 100 osób, które nielegalnie znalazły się na terenie RP. Ponadto zatrzymali dwóch mężczyzn, którzy posługiwali się podrobionymi dokumentami, przemieszczali się dwoma wypożyczonymi pojazdami, na których znajdowały się pontony. Posiadali przy sobie nadajniki GPS. Zatrzymani mężczyźni byli podejrzewani o pomoc przy nielegalnym przekraczaniu granicy. Policjanci ujawnili także osoby będące pod wpływem alkoholu kierujące pojazdami mechanicznymi, osoby posiadające środki odurzające, oraz szereg sprawców wykroczeń (nie prowadzono ewidencji wyników). Służba była pełniona na posterunkach rozlokowanych przy skrzyżowaniach dróg, na obszarze stworzonej strefy oraz w postaci patroli zmotoryzowanych pomiędzy tymi posterunkami.

W trakcie pełnionej służby policjanci mieli zagwarantowane śniadania i kolacje, spożywane w miejscu zakwaterowania, natomiast obiady były im dowożone na posterunki. W trakcie realizowanych zadań funkcjonariusze policji posiadali kompletne wyposażenie do służby patrolowej, wyposażenie ochrony osobistej do działań przywracających zakłócony porządek publiczny, a także byli wyposażeni w pistolety maszynowe PM-84 Glauberyt, hełmy kevlarowe oraz kamizelki kuloodporne.

Liczba przepracowanych godzin przez funkcjonariuszy OPP w Kielcach w omawianym okresie wyniosła 127.362, a wypracowanych nadgodzin 48.102.

Łącznie do pełnienia służby użyto 36 radiowozów nieoznakowanych, 309 pojazdów oznakowanych, 6 pojazdów służbowych RO (Reflektor Olsniewający zamontowany na pojeździe terenowym) oraz 1 pojazdu służbowego AW (Armatka Wodna).

Wyżywienie i zakwaterowanie dla oddelegowanych sił zapewniali komendanci z KWP w Białymstoku, KWP w Lublinie oraz KWP w Rzeszowie. W trakcie oddelegowania sił funkcjonariusze zakwaterowani byli w hotelach, gospodarstwach agroturystycznych bądź w domach pielgrzyma wraz z pełnym wyżywieniem. KWP w Kielcach nie dysponuje danymi dotyczącymi kosztów zakwaterowania

oraz wyżywienia oddelegowanych funkcjonariuszy z garnizonu świętokrzyskiego, gdyż koszty te pozostawały w kwestii jednostek przyjmujących, tj. KWP w Białymstoku, Lublinie oraz w Rzeszowie.

Szacunkowe koszty wynikające z transportu funkcjonariuszy garnizonu świętokrzyskiego wyniosły: w rejon granicy białoruskiej w okresie od 03.02.2022 roku do 31.05.2022 roku – 259.200 zł, w rejon granicy ukraińskiej w okresie od 24.02.2022 roku do 10.05.2022 roku – 138.880 zł⁴⁰.

Podsumowanie

Sytuacja na granicy Polski, Białorusi i Ukrainy stanowiła i stanowi poważne wyzwanie dla wszystkich służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo kraju. Wartościowanie, która ze służb pełni ważniejszą funkcję, jest zbędne, a wręcz szkodliwe. Uwzględniając zakres odpowiedzialności i uprawnień służb, oczywistym jest, że Straż Graniczna, Policja oraz Wojsko Polskie współpracując od początku kryzysu w zakresie swoich kompetencji doskonalili skuteczność podejmowanych wspólnych przedsięwzięć zabezpieczających granicę państwa⁴¹. Każda z tych formacji zdobyła nowe doświadczenia oraz uzyskała informacje, które wskazały mankamenty w istniejących procedurach prawnych oraz taktyczno-logistycznych.

Wojna w Ukrainie oraz wykreowany przez stronę białoruską kryzys graniczny, skutkujący zwiększonym napływem cudzoziemców będących uchodźcami oraz migrantami ekonomicznymi, w istotny sposób mogły zdestabilizować bezpieczeństwo naszego kraju. Zgodnie z przyjętymi przez stronę polską zobowiązaniami wynikającymi z przynależności do Unii Europejskiej, to Policja w znacznej mierze będzie odpowiedzialna za realizację działań procesowych, administracyjnych oraz operacyjnych zapewniających przebywanie na terytorium Polski cudzoziemców zgodnie z obowiązującym porządkiem prawnym. Jednocześnie, uwzględniając transgraniczny charakter kryzysu oraz jego wpływ na bezpieczeństwo obywateli Polski oraz osób zamieszkujących cały obszar Unii Europejskiej, niezbędnym jest podjęcie ścisłej współpracy Policji z Europolem oraz Interpolem. Polska Policja musi być przygotowana na konsekwencje wzrostu przestępczości powiązanej z tym zjawiskiem. Kolejnym niezwykle istotnym aspektem pozostaje udział funkcjonariuszy polskiej Policji w przedsięwzięciach szkoleniowych organizowanych przez Interpol oraz Europol. Uczestnicząc w konferencjach oraz

40 Ibidem.

41 <https://www.policja.pl/pol/aktualnosci/211821,Kryzys-migracyjny-tematem-spotkania-przedstawicieli-Policji-Strazy-Granicznej-i-i.html>

seminariach, zyskają oni dostęp do aktualnych trendów w obszarze zapobiegania i zwalczania przestępczości związanej z migracją⁴².

Udział funkcjonariuszy, zwłaszcza pionu prewencji Policji, w działaniach zabezpieczających granicę wschodnią naszego państwa, dowiódł jej sprawności organizacyjnej oraz profesjonalnego wykonywania przydzielonych zadań. Zwarte Oddziały Prewencji Policji, wykorzystując doświadczenie taktyczne oraz posiadane wyposażenie techniczne, skutecznie uniemożliwiły zorganizowane masowe próby nielegalnego przekroczenia granicy polsko-białoruskiej.

Mając na uwadze zdobyte nowe doświadczenia, zasadne jest ich wykorzystanie w procesie szkoleniowym, aby doskonalić profesjonalizm funkcjonariuszy Policji, realizujących zadania służbowe w kontekście działań podejmowanych wobec cudzoziemców przybywających na teren Polski oraz Unii Europejskiej.

Bibliografia

- Bachmann K., *Kryzys polsko-białoruski i kwestia migracji. Międzynarodowy kontekst i możliwe sposoby zarządzania*, Fundacja im. Stefana Batorego, <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=K.+Bachmann%2C+Kryzys+polsko-bia%25%82oruski+i+kwestia+migracji.+Mi%25%99dzynarodowy+kontekst+i+mo%25%BCliwe+sposoby+zarz%25%85dzania%2C+Fundacja+im.+Stefana+Batorego>
- Cisowski W., *Policja w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego*, [w:], W. Lis (red.), *Współczesne zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Lublin 2015.
- Dauksza J., Morozova A., Reszka P., *Zobaczyć Mińsk i umrzeć. Jak białoruskie firmy handlują migrantami*, Frontstory.pl, 9.12.2021, <https://frontstory.pl/zobaczyc-minsk-i-umrzec-jak-bialoruskie-firmy-handluja-migrantami/>
- Fraszka B., *Sytuacja na granicy polsko-białoruskiej: przyczyny, aspekt geopolityczny, narracja*. Raport specjalny 23/12/2021. s. 2-7. <https://docplayer.pl/222645677-Sytuacja-na-granicy-polsko-bialoruskiej-przyczyny-aspekt-geopolityczny-narracje.html>
- I przygotowaliśmy dla niewiernych karę poniżającą*, „Angora” nr 27 (5 VII 2015).
- Polityka migracyjna Polski, Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA, Projekt z dnia 10 czerwca 2019 r.
- Pieprzny S., *Policja: organizacja i funkcjonowanie*, Warszawa 2011.
- Raczyński R., *Wpływ migracji międzynarodowych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2015, nr 2.
- Różycki K., *Szósta fala*, „Angora” nr 23(7 VI 2015).
- Szumski A., *Wyzwania dla współpracy polskiej Policji z Interpolem w kontekście kryzysu migracyjnego w Europie*, „Dyplomacja i Bezpieczeństwo”, nr 1(4)/2016.

42 A. Szumski, op. cit., s. 248-249.

Truchan J.R., *Wybrane obszary współdziałania Policji i Straży Granicznej w ochronie granicy Polski – zewnętrznej granicy Unii Europejskiej*, Szczytno 2016.

Wawrzyk P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

Wesołowska E., *Nielegalni*, „Angora” nr 38 (20 IX 2015).

Wiszwowaty E., *Etyka Policji między prawem, moralnością i skutecznością*, Warszawa 2011.

Strony internetowe

Granica z Ukrainą będzie jeszcze kosztowniejsza, niż ta z Białorusią, Wszyscy na wschodzie. <https://www.rp.pl/sluzby/art36049311-granica-z-ukraina-bedzie-jeszcze-kosztowniejsza-niz-ta-z-bialorusia>

Na pierwszej linii kryzysu, czyli jak policja radzi sobie z ochroną granic. <https://infosecurity24.pl/sluzby-mundurowe/policja/na-pierwszej-linii-kryzysu-czyli-jak-policja-radzi-sobie-z-ochrona-granic>

Sytuacja przy granicy z Białorusią, <https://tvn24.pl/polska/kryzys-na-granicy-straz-graniczna-i-policja-o-nielegalnych-probach-przekraczania-granicy-polsko-bialoruskiej-5512291>

<https://www.policja.pl/pol/aktualnosci/211821,Kryzys-migracyjny-tematem-spotkania-przedstawicieli-Policji-Strazy-Granicznej-i-.html>

Akty prawne

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1486, 1728 i 1898).

Ustawa o cudzoziemcach, z dnia 12 grudnia 2013 r., Dz. U. z 2021 r. poz. 2354, z 2022 r. poz. 91, 583, 830, 835, 1383, 1561, 2185.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz. U. 2021, poz. 1612).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 października 2021 r. w sprawie przedłużenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz. U. 2021, poz. 1788).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 2021 r. w sprawie ograniczeń wolności i praw w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego (Dz. U. 2021, poz. 1613).

Porozumienie Komendanta Głównego Policji i Komendanta Głównego Straży Granicznej z dnia 17 czerwca 2004 r., w sprawie współdziałania Policji i Straży Granicznej, Dziennik Urzędowy Komendy Głównej Policji nr 11 Poz. 58.

Dane uzyskane z KWP Kielce za pismem sygn. WKS-AL-062/47/2022 z dn. 27 czerwca 2022

Dr Mariusz Michalski¹

Dr Paweł Łabuz²

Prawne uregulowania stosowania środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Policji a ochrona praw i wolności obywatelskich

Streszczenie

Autorzy w przedmiotowej publikacji poruszyli szeroko rozumianą problematykę odnoszącą się do stosowania środków przymusu bezpośredniego. Artykuł odnosi się w tym przypadku konkretnie do funkcjonariuszy jednej ze służb, której to funkcjonariusze są uprawnieni do ich stosowania. Tą służbą jest Policja. W sentencji artykułu dokonano charakterystyki obecnie funkcjonujących rozwiązań prawnych, jak również korelacji w tym zakresie niniejszych przepisów w kontekście przepisów odnoszących się do ochrony podstawowych praw i wolności obywatelskich. Konkluzję stanowią rozważania autorów w zakresie konsekwencji w stosunku do funkcjonariuszy Policji w przypadku naruszenia sentencji przepisów odnoszących się do ochrony podstawowych praw i wolności obywatelskich w wyniku stosowania środków przymusu bezpośredniego.

Słowa kluczowe: Policja, bezpieczeństwo wewnętrzne, uprawnienia policji, prawo karne, odpowiedzialność dyscyplinarna

Abstract

In this publication, the authors touched upon broadly understood issues relating to the use of coercive measures directly. In this case, the article refers specifically to the officers of one of the services whose officers are authorized to use them, which is the Police. The conclusion of the article characterizes the currently functioning legal solutions as well as the correlation in this respect of these provisions in the context of provisions relating to the protection of fundamental rights and civil liberties. The conclusion will be drawn by the authors' considerations regarding the consequences for police officers in the event of violation of the operative part of the provisions relating to the protection of fundamental civil rights and freedoms as a result of the use of direct coercion measures.

Key words: Police, internal security, police powers, criminal law, disciplinary responsibility

1 Adiunkt Wydziału Prawa i Bezpieczeństwa Akademii Nauk Stosowanych im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach.

2 Profesor Wyższej Szkoły Kształcenia Zawodowego we Wrocławiu i Collegium Humanum/Szkoły Głównej Menedżerskiej.

Wstęp

Środki przymusu bezpośredniego są szczególnym elementem uprawnień funkcjonariuszy Policji, pozwalającym w ściśle określonych sytuacjach chronić życie lub zdrowie policjantów, jak również obywateli. K. Marszał wskazuje, że przymus bezpośredni w procesie karnym objawia się głównie poprzez przymuszenie do wykonania określonej czynności procesowej³. Jego funkcjonowanie polega na fizycznym oddziaływaniu na człowieka w celu zmuszenia go do zaprzestania wykonywania określonych czynności, np. czynnego oporu lub wręcz przeciwnie: zmuszenia do wykonania ściśle określonych czynności (podporządkowania się wydawanym poleceniom). Podjęcie decyzji o zastosowaniu jakiegokolwiek ze środków przymusu bezpośredniego jest rzeczą niezwykle odpowiedzialną. Policjant zawsze musi pamiętać o tym, że użycie takiego środka, niezależnie od natężenia oddziaływania na człowieka, zawsze narusza prawa i wolności obywatelskie określone w konstytucji. Dlatego zawsze przed ewentualnym zastosowaniem środka przymusu bezpośredniego decyzja o jego użyciu musi być poprzedzona analizą, aby odpowiedzieć na pytanie: czy w tej sytuacji mogą być użyte danego środka przymusu bezpośredniego? Jest to najważniejsza decyzja, jaką musi podjąć policjant, zanim sięgnie po dany środek przymusu. Jeśli zostanie podjęta zbyt pochopnie, w oparciu o źle zinterpretowane przepisy, działania policjanta będą bezprawne i będzie podlegał odpowiedzialności dyscyplinarnej karnej. W zależności od podjętych przez policjanta czynności odpowiedzialność ta może odnosić się m.in. do przekroczenia uprawnień, bezprawnego pozbawienia wolności czy też pobicia. Dlatego też niezwykle ważnym elementem odnoszącym się do stosowania środków przymusu bezpośredniego jest precyzyjność przepisów kształtujących warunki i zasady ich stosowania. Dla ochrony prawnej policjantów, jak i obywateli przepisy te mają podstawowe znaczenie. Wyznaczają granice i określają sytuacje, w których naruszenie praw konstytucyjnych obywatela jest tak naprawdę zgodne z prawem. Dlatego też muszą być one tak skonstruowane, aby stanowiły ochronę zarówno obywatela, jak i policjanta, a ingerencję w prawa i wolności obywatela ograniczały do niezbędnego minimum.

Jak słusznie wskazuje S. Sagan, policja jest organizacją zmilitaryzowaną i uzbrojoną, która jest uprawniona do stosowania środków przymusu bezpośredniego. Zakres działań policji powinien być wyśrodkowany pomiędzy modelem paramilitarnym, odnoszącym się do społeczeństwa, a cywilnym, odnoszącym

³ K. Marszał, *Przegląd środków przymusu i ich funkcje w polskim procesie karnym w: Stosowanie środków przymusu w procesie karnym. Problem karnoprosocowych ograniczeń praw obywatelskich*, red. K. Amelung, K. Marszał, Katowice 1990, s. 54.

się do ochrony życia i zdrowia ludzi⁴. Gdyby przepisy w zbyt szerokim lub dowolnym zakresie pozwalały na stosowanie środków przymusu bezpośredniego przez policjantów, doszłoby nie tylko do naruszenia praw człowieka, ale także podstawowych zasad demokratycznego państwa. Niemniej jednak środki przymusu bezpośredniego stanowią, wraz z innymi elementami, niezbędny składnik prawidłowego funkcjonowania Policji, gwarantując w ściśle określonych sytuacjach realizowanie obowiązków policjantów mających na celu w szczególności ochronę życia i zdrowia obywateli.

Przepisy prawne regulujące użycie środków przymusu bezpośredniego przez funkcjonariuszy Policji

Podstawowym aktem prawnym regulującym użycie środków przymusu bezpośredniego jest ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej⁵. Na podstawie znowelizowanych przepisów prawnych od 2013 roku w sposób kompleksowy w randze ustawy określono w ten sposób sytuacje, w których dopuszczalne jest użycie środków przymusu bezpośredniego. Ustawodawca enumeratywnie określił także same środki, które mogą być stosowane. Warto przy tym zauważyć, że przedmiotowa ustawa nie odnosi się do samej Policji, lecz do wszystkich służb, które z racji wykonywanych zadań uprawnione są do stosowania środków przymusu bezpośredniego. Do kwestii społecznego uwarunkowania stosowania środków przymusu bezpośredniego odniosła się A. Tyburska, stwierdzając, że używanie środków przymusu bezpośredniego ma specyficzną wymowę społeczną, ponieważ w sytuacji, gdy są one zbyt dowolnie stosowane, powodują kształtowanie negatywnego wizerunku zarówno policji, jak i policjantów w społeczeństwie⁶. Stanowisko autorki zasługuje na pełną aprobatę, ponieważ tylko wyznaczenie jasnych granic użycia środków przymusu bezpośredniego stanowi gwarancję prawidłowego ich wykorzystania. Zbytnia dowolność w ich stosowaniu niewątpliwie stanowiłaby naruszenie granic prawnych odnoszących się do praw człowieka.

Również w przypadku broni palnej, stanowiącej środek przymusu bezpośredniego o charakterze wyjątkowym i ostatecznym, ustawodawca wskazał warunki i przypadki jej użycia. Zagadnieniu broni palnej ustawodawca poświęcił cały 3. rozdział ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej,

4 S. Sagan (red), *Prawo Policyjne Tom I*, Katowice 1992, s. 41.

5 art. 11 i 12 Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej Dz.U. 2022 poz. 1983.

6 A. Tyburska (red), *Wybrane zagadnienia dotyczące użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej przez policjantów*, Szczytno 2009, s. 7.

określając począwszy od 45. artykułu przypadku, zasady i warunki jej użycia, jak również wykorzystania do innych celów.

W zakresie przepisów prawnych dotyczących broni palnej w stosunku do innych środków przymusu bezpośredniego widoczna jest różnica, polegająca na szczególnie jasnym określeniu przypadków jej użycia. Niewątpliwie świadczy to o wyjątkowości tego środka. Jak słusznie podkreśla J. Czapska, prawo do życia jest podstawowym prawem każdego człowieka. Jednak w dzisiejszych czasach trudno jest wyobrazić sobie funkcjonowanie Policji, jako instytucji mającej chronić życie i zdrowie obywateli, bez wyposażenia jej w broń palną, która z definicji jest śmiertelna⁷. Podobne stanowisko dotyczące wyjątkowości broni palnej zaprezentował M. Kaczmarek, wskazując, że jest to środek wyjątkowy i ostateczny⁸.

W artykule 11 pkt. 1-6 oraz 8-14 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej sprecyzowano przypadki, w jakich policjanci mają prawo użyć środków przymusu bezpośredniego. Policjant może ich użyć w przypadku:

1. odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby;
2. przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby;
3. przeciwdziałania naruszeniu porządku lub bezpieczeństwa publicznego;
4. przeciwdziałania bezpośredniemu zamachowi na ochroniane przez uprawnionego obszary, obiekty lub urządzenia;
5. ochrony porządku lub bezpieczeństwa na obszarach lub w obiektach chronionych przez uprawnionego; przeciwdziałania niszczeniu mienia;
6. zapewnienia bezpieczeństwa konwoju lub doprowadzenia;
7. ujęcia osoby, udaremnienia jej ucieczki lub pościgu za tą osobą;
8. zatrzymania osoby, udaremnienia jej ucieczki lub pościgu za tą osobą;
9. pokonania biernego oporu;
10. pokonania czynnego oporu;
11. przeciwdziałania czynnościom zmierzającym do autoagresji.

W ten sposób określono granicę władczego działania Policji⁹.

Policjant ma także prawo użycia broni palnej w sytuacji, gdy inne środki przymusu bezpośredniego okazały się niewystarczające lub ich użycie ze względu na okoliczności danego zdarzenia nie jest możliwe. Jest to uprawnienie, z którego

7 J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 1999, s. 94.

8 M. Kaczmarek, *Użycie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej w aspekcie bezpieczeństwa osobistego policjantów i innych uczestników wydarzeń nadzwyczajnych*, Szczytno 2007, s. 21.

9 S. Pieprzny, *Policja organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2003, s. 116.

może korzystać, ale musi pamiętać o tym, że – jak wskazuje się w literaturze – ma ono charakter wyjątkowy i ostateczny¹⁰. Jednocześnie, jak słusznie wskazuje R. Ciborowski, broń palna w określonych sytuacjach (tzw. przypadki użycia broni) ma dawać możliwość skutecznego i rozstrzygającego działania policjantowi, który jest uprawniony do jej posiadania¹¹.

W piśmiennictwie podkreśla się, że w przypadku podejmowania decyzji o użyciu środków przymusu bezpośredniego ogólną przesłankę jego użycia stanowi niepodporządkowanie się poleceniom wydawanym na podstawie prawa. Według M. Goettla tak sformułowany przepis wskazuje, że polecenia policjanta muszą mieć oparcie w obowiązujących przepisach. W przeciwnym wypadku można się im nie podporządkować. Stąd też, przykładowo, obywatel może odmówić udzielenia pomocy policjantowi. Istnieją także sytuacje, w których niepodporządkowanie się poleceniom mającym oparcie w przepisach nie daje podstaw do użycia środków przymusu bezpośredniego, np. nieusłuchanie wezwania do nieprzekraczania jezdni przy czerwonym świetle¹². Jak można zauważyć, podjęcie decyzji o użyciu środka przymusu bezpośredniego nie zawsze jest prostą decyzją, mimo, zdawać by się mogło, występowania wszystkich przesłanek uzasadniających jego użycie. Wyjątek stanowi działanie w ramach oddziałów i pododdziałów zwartych Policji, gdzie użycie broni palnej może nastąpić na rozkaz dowódcy.

W artykule 12 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej ustawodawca enumeratywnie wskazał dostępne środki przymusu bezpośredniego. W katalogu tym znajdują się:

1. siła fizyczna w postaci technik:
 - a. transportowych,
 - b. obrony,
 - c. ataku,
 - d. obezwładnienia;
2. kajdanki:
 - a. zakładane na ręce,
 - b. zakładane na nogi,
 - c. zespolone;
3. kaftan bezpieczeństwa;
4. pas obezwładniający;
5. siatka obezwładniająca;

10 A. Tyburska (red), *Wybrane zagadnienia dotyczące użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej przez policjantów*, Szczytno 2009, s. 53.

11 R. Ciborowski (red), *Bezpieczeństwo policjanta w aspekcie użycia służbowej broni palnej*, Szczytno 2004, s. 96.

12 M. Goettel „Podręcznik policjanta: uprawnienia policjanta, stosowanie środków przymusu bezpośredniego część 2B”, Szczytno 1996, str. 6.

6. kask zabezpieczający;
7. pałka służbowa;
8. wodne środki obezwładniające;
9. pies służbowy;
10. koń służbowy;
11. pociski niepenetracyjne;
12. chemiczne środki obezwładniające w postaci:
 - a. ręcznych miotaczy substancji obezwładniających,
 - b. plecakowych miotaczy substancji obezwładniających,
 - c. granatów łzawiących,
 - d. innych urządzeń przeznaczonych do miotania środków obezwładniających;
13. przedmioty przeznaczone do obezwładniania osób za pomocą energii elektrycznej;
14. cela zabezpieczająca;
15. izba izolacyjna;
16. pokój izolacyjny;
17. kolczatka drogowa i inne środki służące do zatrzymywania oraz unieruchamiania pojazdów mechanicznych;
18. pojazdy służbowe;
19. środki przeznaczone do pokonywania zamknięć budowlanych i innych przeszkód, w tym materiały wybuchowe;
20. środki pirotechniczne o właściwościach ogłuszających lub oślniewających.

Wcześniej funkcjonujący katalog środków przymusu bezpośredniego spotykał się z wieloma wątpliwościami odnoszącymi się do jego podziału. Jak wskazują J. Widacki i J. Wójcikiewicz, tak sformułowany katalog był wątpliwy z punktu widzenia logicznego, ponieważ nie był podzielony w oparciu o specyfikę danych środków¹³. W chwili obecnej ustawodawca, poprzez wskazanie enumeratywne środków, określając środki przymusu bezpośredniego, w niektórych przypadkach nazwał je w sposób jednoznaczny, np. pałka służbowa. W pozostałych ograniczył się natomiast do ogólnych stwierdzeń, takich jak np. wodne środki obezwładniające, czy środki przeznaczone do pokonywania zamknięć budowlanych i innych przeszkód. Uważam, że tego typu rozwiązanie spowodowane jest nieustanną modernizacją środków przymusu bezpośredniego i ich wprowadzaniem na użytek Policji. O ile w przypadku niektórych środków przymusu trudno jest oczekiwać udoskonalenia w zakresie ich działania, o tyle wodne środki obezwładniające mogą się zmieniać wraz z postępem technicznym. W miejsce obecnych mogą pojawić się urządzenia

13 J. Widacki, J. Wójcikiewicz, *Użycie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej przez policję*, Warszawa 1999, s. 19.

o tej samej właściwości działania, jednak o wiele skuteczniejsze czy posiadające nowocześniejsze rozwiązania. Jeżeli dokonano by dokładnego ich sprecyzowania w ustawie, za każdym razem, gdy wprowadzano by nowe urządzenie, istniałaby konieczność nowelizacji ustawy. Ustawodawca, określając tylko ogólnie część dostępnych środków, wykluczył taką potrzebę. Stąd też wprowadzenie nowego urządzenia, mieszczącego się w ramach obowiązującego katalogu dostępnych środków przymusu bezpośredniego, wywiera jedynie konsekwencje w postaci konieczności zmiany aktów prawnych o charakterze wykonawczym. Taka sytuacja nie stwarza konieczności zmiany ustawy w tym zakresie.

W pewnych okolicznościach istnieje możliwość odstąpienia od wezwania osoby do zachowania zgodnego z prawem oraz uprzedzenia jej o możliwości użycia środków przymusu bezpośredniego. Z taką sytuacją spotykamy się wówczas, gdy wszelka zwłoka związana z wykonywaniem czynności przed użyciem ŚPB groziłaby niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia ludzkiego, jak również mienia. Środki przymusu bezpośredniego stanowią nieodłączny element funkcjonowania Policji, pozwalający w ściśle określonych sytuacjach realizować jej zadania ustawowe. Poprzez ich stosowanie w wyznaczonych granicach prawnych i sytuacjach policjant może zmusić osobę do określonych zachowań lub zaprzestania wykonywania konkretnych czynności, np. rzucania kamieniami. Zapewnia to właściwą realizację zadań ustawowych Policji, które stanowią jednocześnie obowiązki każdego funkcjonariusza. W literaturze wskazuje się, że Policja jest instytucją uprawnioną do wydawania nakazów i zakazów na podstawie obecnie obowiązujących przepisów, rozstrzygających bezpośrednio dane sytuacje, np. dotyczące ochrony życia i zdrowia. Egzekwowanie wykonania wydanych poleceń umożliwia w ściśle określonych sytuacjach stosowanie środków przymusu bezpośredniego¹⁴.

Przymus bezpośredni powinien być stosowany w zakresie pozwalającym na osiągnięcie podporządkowania się osoby poleceniom wydanym na podstawie prawa. Równocześnie powinien być on stosowany w sposób wyrządzający jak najmniejszą dolegliwość osobie, wobec której jest używany. Środków przymusu bezpośredniego nie stosuje się albo zaprzestaje się je stosować w stosunku do osób, które podporządkowały się wydawanym poleceniom. W wypadku, gdy użycie jednego środka nie jest wystarczające do uzyskania podporządkowania się osoby, istnieje możliwość zastosowania kilku środków naraz. Można je stosować do chwili, gdy osiągnięty zostanie zakładany cel, czyli osoba dostosuje się do poleceń wydanych na podstawie przepisów prawa.

W przypadku spowodowania u osoby obrażeń w wyniku użycia środka przymusu bezpośredniego algorytm czynności jest podobny jak przy skutkowym

14 S. Pieprzny, *Policja organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2003, s. 114.

użyciu broni palnej. Policjant zobowiązany jest udzielić osobie poszkodowanej pierwszej pomocy, a następnie, o ile zaistnieje taka potrzeba, spowodować podjęcie wobec niej działań ratowniczych.

Jeżeli nastąpiła śmierć osoby, wobec której stosowano środki przymusu bezpośredniego, podobnie jak w przypadku broni palnej, obowiązkiem policjanta jest zabezpieczenie śladów na miejscu zdarzenia oraz, jeżeli jest to możliwe, ustalenie świadków zdarzenia. O takim fakcie powiadamia się dyżurnego właściwej jednostki terytorialnej oraz bezpośredniego przełożonego. Ponadto każdy fakt, gdy nastąpiło zranienie osoby lub jej śmierć, odnotowuje się w notatniku służbowym. Jednocześnie policjant zobowiązany jest sporządzić szczegółową notatkę, którą następnie przedkłada przełożonemu.

Środki przymusu bezpośredniego są elementem ochrony policjantów, jak i obywateli; bezsprzecznie naruszają gwarancje konstytucyjne społeczeństwa, ale jednocześnie stanowią nieodzowny element egzekwowania prawa. Policjant, znając przepisy regulujące użycie ŚPB, może bez obaw je stosować. Po ich użyciu, ewentualnym udzieleniu pomocy osobie, najważniejszą kwestią jest jednak właściwe udokumentowanie użycia danego środka. Policjant znający przepisy nie będzie miał na pewno problemu ze szczegółowym wskazaniem celu, dla którego dany środek był używany. Dokumentacja ta jest ważna z tego względu, że tak naprawdę dokumentuje zgodne z prawem naruszenie praw konstytucyjnych człowieka. W przypadku złożenia przez obywatela skargi, sporządzona dokumentacja stanowi podstawę do skonfrontowania przedstawianej przez niego wersji zdarzenia z wersją policjanta. Policjant, w sposób prawidłowy dokumentując użycie środka przymusu bezpośredniego, chroni więc sam siebie. Zabezpiecza się przed ewentualnymi roszczeniami ze strony osoby, wobec której stosował dany środek. Niewątpliwie braki w dokumentacji stanowią podstawę do przypuszczenia, że być może użył danego środka zbyt intensywnie albo w niewłaściwym celu. W sytuacji, gdy takie zdarzenie jest odpowiednio udokumentowane i wskazuje zasadność użycia danego środka, dokumentacja stanowi podstawę do uznania ewentualnej skargi za bezzasadną.

Policjant mający obowiązek chronić życie i zdrowie obywateli, wstępując do służby, niezależnie od własnej oceny, godzi się na posiadanie i w odpowiednich przypadkach stosowanie środków przymusu bezpośredniego.

W katalogu tych środków występuje również broń palna; w porównaniu do innych dostępnych środków jej użycie może natychmiast doprowadzić do śmierci osoby.

Pomimo, wydawać by się mogło, właściwego przygotowania do używania broni palnej, każda decyzja o wyjęciu broni z kabury, jej przeładowaniu, czy wykonaniu samych czynności wymaganych prawem przed jej użyciem, wiąże się

z wystąpieniem ogromnego stresu. Sama świadomość, że za chwilę może dojść do jej użycia, może zburzyć opanowanie, nieodzowne przecież w takich sytuacjach, wprowadzić chwilę wahania, gdy decyzję należy podjąć w ciągu sekund. Wtedy pojawiają się pytania: czy na pewno mogę jej użyć? czy robię to zgodnie z prawem?

W rozumieniu ustawy¹⁵ bronią palną jest „każda przenośna broń lufowa, która miota, jest przeznaczona do miotania lub może być przystosowana do miotania jednego lub większej liczby pocisków lub substancji w wyniku działania materiału miotającego”.

Broń palna w hierarchii środków przymusu bezpośredniego traktowana jest jako środek przymusu wyjątkowy i ostateczny. Oznacza to, że ze względu na swój sposób działania i konsekwencje wynikające z jej użycia, broń palna w katalogu ŚPB traktowana jest w sposób szczególny. Przypadki jej zostały wyszczególnione w artykule 45 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej z 24 maja 2013 roku, który to zawiera następujące przypadki jej użycia:

1. konieczność odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na:
 - a. życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby albo konieczność przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu,
 - b. ważne obiekty, urządzenia lub obszary albo konieczność przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu,
 - c. mienie, który stwarza jednocześnie bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia lub wolności uprawnionego lub innej osoby, albo konieczność przeciwdziałania czynnościom zmierzającym bezpośrednio do takiego zamachu,
 - d. nienaruszalność granicy państwowej przez osobę, która wymusza przekroczenie granicy państwowej przy użyciu pojazdu, broni palnej lub innego niebezpiecznego przedmiotu,
 - e. bezpieczeństwo konwoju lub doprowadzenia;
2. konieczność przeciwstawienia się osobie:
 - a. niepodporządkowującej się wezwaniu do natychmiastowego porzucenia broni, materiału wybuchowego lub innego niebezpiecznego przedmiotu, którego użycie może zagrozić życiu, zdrowiu lub wolności uprawnionego lub innej osoby,
 - b. która usiłuje bezprawnie odebrać broń palną uprawnionemu lub innej osobie uprawnionej do jej posiadania;
3. bezpośredni pościg za osobą, wobec której:

¹⁵ art. 7 ust.1 ustawy o broni i amunicji z dnia 21 maja 1999 r, Dz.U z 2022 poz. 275.

- a. użycie broni palnej było dopuszczalne w przypadkach określonych w pkt 1 lit. a–d i pkt 2,
 - b. istnieje uzasadnione podejrzenie, że popełniła przestępstwo, o którym mowa w art. 115 § 20, art. 148, art. 156 § 1, art. 163–165, art. 197, art. 252 i art. 280–282 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny;
4. konieczność:
- a. ujęcia osoby:
 - wobec której użycie broni palnej było dopuszczalne w przypadkach określonych w pkt 1 lit. a–d i pkt 2,
 - wobec której istnieje uzasadnione podejrzenie, że popełniła przestępstwo, o którym mowa w art. 115 § 20, art. 148, art. 156 § 1, art. 163–165, art. 197, art. 252 i art. 280–282 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny,
 - dokonującej zamachu, o którym mowa w pkt 1 lit. d lub e,
 - jeżeli schroniła się w miejscu trudno dostępnym, a z okoliczności zdarzenia wynika, że może użyć broni palnej lub innego niebezpiecznego przedmiotu,
 - b. ujęcia lub udaremnienia ucieczki osoby zatrzymanej, tymczasowo aresztowanej lub odbywającej karę pozbawienia wolności, jeżeli:
 - ucieczka tej osoby stwarza zagrożenie życia lub zdrowia uprawnionego lub innej osoby,
 - istnieje uzasadnione podejrzenie, że osoba ta może użyć materiałów wybuchowych, broni palnej lub innego niebezpiecznego przedmiotu,
 - pozbawienie wolności nastąpiło w związku z uzasadnionym podejrzeniem lub stwierdzeniem popełnienia przestępstwa, o którym mowa w art. 115 § 20, art. 148, art. 156 § 1, art. 163–165, art. 197, art. 252 i art. 280–282 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny,
 - c. ujęcia lub udaremnienia ucieczki osoby zatrzymanej, tymczasowo aresztowanej lub odbywającej karę pozbawienia wolności w związku z uzasadnionym podejrzeniem lub stwierdzeniem popełnienia lub przygotowania do popełnienia przestępstwa, o którym mowa w:
 - art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.),
 - art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (Dz. U. z 2012 r. poz. 621, 627 i 664),
 - art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego (Dz. U. z 2012 r., poz. 707);

5. konieczność udaremnienia ucieczki osoby pozbawionej wolności z aresztu śledczego lub zakładu karnego oraz osoby konwojowanej lub doprowadzanej, a także pościg za tą osobą.

Omawiając czynności wiążące się z użyciem broni palnej nie można zapomnieć o występujących zakazach podmiotowych dotyczących jej użycia. Zakazy te zostały sprecyzowane w art. 9 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej z 24 maja 2013 roku, gdzie ich treść stanowi, że: „Wobec kobiet o widocznej ciąży, osób, których wygląd wskazuje na wiek do 13 lat, oraz osób o widocznej niepełnosprawności uprawniony może użyć wyłącznie siły fizycznej w postaci technik obezwładnienia”.

Tak sformułowane przepisy regulują kompleksowo użycie środków przymusu bezpośredniego, jak i broni palnej. Sformułowane są w randze ustawy, co świadczy o ich powadze. W stosunku do wcześniej obowiązujących przepisów w tej materii, ustawa jednoznacznie, w sposób jasny i klarowny, określiła sytuacje, kiedy można je stosować, jak również wskazała sposób działania po ich użyciu, gwarantujący ochronę zarówno policjantom w trakcie ich stosowania, jak również obywatelom w przypadku dochodzenia swoich roszczeń i zbadania legalności ich zastosowania w oparciu o konstytucyjne prawa i wolności obywatelskie.

Przepisy Konstytucji RP związane z ochroną i nietykalnością osobistą

Stosowanie środków przymusu bezpośredniego nie byłoby konieczne, gdyby nie istniał cel, dla którego zostały stworzone, czyli zapewnienie bezpieczeństwa. Stąd też, aby cel ten właściwie realizować, niezbędne są szczególne uprawnienia pozwalające na to. Muszą one niewątpliwie podlegać kontroli, gdyż w większości wypadków godzą w podstawowe wolności człowieka zagwarantowane w konstytucji. Policja ma prawo dokonać przeszukania pomieszczenia lub osoby. Jest do tego uprawniona z mocy prawa. Obywatelowi takie uprawnienie nie przysługuje. Podjęcie przez obywatela takich czynności wiązałoby się z popełnieniem przez niego przestępstwa. Podobna sytuacja dotyczy także (przykładowo) użycia siły fizycznej czy pałki służbowej. W określonych sytuacjach policjant, nawet zadając uderzenia, będzie działał zgodnie z prawem. Obywatel również może zadawać uderzenia, ale tylko w ramach granic obrony koniecznej, w innym przypadku, atakując inną osobę, może dopuścić się przestępstwa pobicia. Różnica polega na tym, że takie samo zachowanie policjanta i obywatela może mieć odmienne skutki prawne. W przypadku policjanta jego działanie może zostać potraktowane jako działanie w ramach uprawnień i obowiązków, natomiast w przypadku obywatela stanowić już będzie przestępstwo. Stąd też w celu ich właściwej realizacji,

jak wskazuje M. Goettel, uprawnienia policjantów unormowane są licznymi przepisami¹⁶. Bardzo dobrym przykładem szczególnych uprawnień policjanta jest chociażby zatrzymanie osoby, którą policjant w określonych przypadkach ma prawo zatrzymać do 48 godzin. Mimo że zachowanie to godzi w podstawowe prawa i wolności człowieka określone w konstytucji, w ściśle określonych sytuacjach jest ono prawne. Takiego uprawnienia nie ma natomiast obywatel. Może on jedynie dokonać ujęcia obywatelskiego osoby na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa, po czym zobowiązany jest niezwłocznie powiadomić o tym i przekazać taką osobę policji. Nie ma prawa natomiast jej zatrzymać. Każde inne działanie z jego strony – np. przetrzymywanie – wiązałoby się z bezprawnym pozbawieniem wolności tej osoby. Niewątpliwie szczególne uprawnienia, jakie posiada Policja, są niezbędne do walki z przestępczością i zapewnienia bezpieczeństwa społeczeństwu. Ponadto należy zauważyć, że policja ma prawo używania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej. Środki te służą w określonych sytuacjach do egzekwowania prawa, ale i do ochrony policjantów. Tak jak wcześniej wspominałem uprawnienie ich używania ma szczególny charakter. W określonych sytuacjach stosowanie np. siły fizycznej, w przypadku obywatela łączyłoby się z popełnieniem przez niego przestępstwa np. pobicia czy naruszenia nietykalności. W przypadku, gdy stosowane są przez policjanta, służą np. do podporządkowania się wydawanym poleceniom lub mają na celu przywrócenie porządku prawnego.

Zgodnie z art. 77 Konstytucji RP każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. Ponadto żadna ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw¹⁷. Zgodnie z tym przepisem każdy, kto poniósł szkody wskutek bezprawnych działań funkcjonariuszy m.in. Policji, ma prawo domagać się odszkodowania. Z treści przytoczonego przepisu wynikają również ograniczenia prawa do wynagrodzenia szkody, a w szczególności zmuszające obywatela do udowadniania winy urzędnika, sprzeczne z Konstytucją oraz ze stosowanym w przeszłości przez sądy pojęciem winy abstrakcyjnej. Przepis ten w mojej ocenie w szczególności odnosi się do odpowiedzialności Skarbu Państwa za działania funkcjonariuszy Policji. Policjanci, wykonując czynności służbowe wynikające z realizacji ustawowych zadań Policji, często godzą w dobra jednostki, co w konsekwencji może skutkować roszczeniami odszkodowawczymi. Kwestia odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za wyrządzone szkody znalazła swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Przykład stanowi wyrok Trybunału Konstytucyjnego dotyczący skargi konstytucyjnej

16 M. Goettel, *Zagadnienia prawne służby w policji*, Szczytno 1994, s. 44.

17 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U nr. 114 poz. 946 z 2009 r.

Romualda K. oraz Ryszarda i Małgorzaty B. Skarżący zakwestionowali sposób uregulowania w Kodeksie cywilnym zasad odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych (art. 417 i 418 kc) za wyrządzone szkody. W wyroku wydanym w tej sprawie Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 417 Kodeksu cywilnego rozumiany jako nakładający na Skarb Państwa odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez nielegalne działanie funkcjonariusza publicznego jest zgodny z konstytucyjną zasadą prawa do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez niezgodne z prawem działania władzy publicznej. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 418 Kodeksu cywilnego jest niezgodny z art. 77 ust. 1 oraz art. 64 Konstytucji RP. W uzasadnieniu wskazał, że obowiązująca obecnie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 77 ust. 1 ustanawia generalną zasadę odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone obywatelom przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej i nie przewiduje żadnych ograniczeń w realizowaniu tego uprawnienia¹⁸. Trybunał Konstytucyjny, uznając art. 418 Kodeksu Cywilnego za niezgodny z art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, uzasadnił swoje stanowisko tym, że w obecnym stanie artykuł ten zamykał możliwość sądowego dochodzenia odszkodowania lub zadośćuczynienia. Zgodnie z jego treścią Skarb Państwa ponosił odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariuszy państwowych tylko wtedy, gdy przy wydanych przez nich orzeczeniach nastąpiło naruszenie prawa, przy czym wina sprawcy powstałej szkody musiała zostać stwierdzona wyrokiem karnym lub orzeczeniem dyscyplinarnym. Dopiero wtedy skarżącemu przysługiwała możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Przy takiej konstrukcji praktycznie niemożliwe było uzyskanie przez obywatela zadośćuczynienia bądź odszkodowania od Skarbu Państwa, ponieważ jego uzyskanie uzależnione było od wykazania winy funkcjonariusza w procesie karnym lub w postępowaniu dyscyplinarnym. Stąd też omawiany wyrok Trybunału Konstytucyjnego jest niezwykle ważny w kwestii dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od Skarbu Państwa przez obywateli. Ponadto nie sposób zaprzeczyć rozważaniom L. Garlickiego, który wskazuje, że prawo musi stać ponad państwem i wytyczać kierunek działania jego i społeczeństwa¹⁹. Omawiane stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zostało poparte orzeczeniem Sądu Najwyższego z dnia z dnia 8 stycznia 2002 r. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy w całości zaaprobował wydane przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenie w kwestii odszkodowawczej²⁰. Na podstawie powyższego wyroku Trybunału Konstytucyjnego można wywnioskować, że jedynym warunkiem dochodzenia roszczeń odszkodowawczych jest poniesienie szkody materialnej bądź

18 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2001 r., sygn.. akt., SK 18/00, Dz.U. Nr 145, poz. 1638.

19 L. Garlicki, *Polskie prawo Konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012 r., s. 61.

20 Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2002 r., sygn. akt. I CKN 581/99, OSNC 2002, nr 10, poz. 128.

niematerialnej w wyniku wydania wadliwego orzeczenia lub zarządzenia przez funkcjonariusza państwowego. Jednakże taką podstawę stanowi również niezgodne z prawem działanie funkcjonariusza. Przykładem może być np. błędna decyzja co do zatrzymania osoby przez policjanta, która w konsekwencji skutkowałą szkodą materialną, np. utratą zarobków, lub niematerialną, jak np. naruszeniem dóbr osobistych. W takim przypadku musi istnieć związek przyczynowy bezpośrednio wskazujący na szkody powstałe w wyniku działań podjętych przez policjanta. Stanowisko to podzielane jest także w literaturze. Jędrzej M. Kondek jednoznacznie wskazuje, że odpowiedzialność odszkodowawcza za szkody wyrządzone przez władzę publiczną w obecnych realiach stanowi standard państwa prawnego, ponieważ wypływa ona z podstawowych zasad cywilizacyjnych Zachodu²¹.

Samo przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków przez funkcjonariusza nie wypełnia jeszcze znamion przestępstwa, choć może być podstawą odpowiedzialności służbowej lub dyscyplinarnej²². W jego ramach musi się jeszcze znaleźć działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Do wypełnienia znamion przestępstwa niezbędne jest stworzenie przez funkcjonariusza realnego niebezpieczeństwa powstania szkody, a nie tylko zagrożenia potencjalnego lub ogólnego.

Niedopełnienie obowiązków lub przekroczenie uprawnień w dwóch pierwszych paragrafach art. 231 k.k. stanowi przestępstwo umyślne, które można popełnić zarówno w zamiarze bezpośrednim, jak i ewentualnym. Ustawa przewiduje również odpowiedzialność za nieumyślne jego popełnienie w sposób lekkomyślny lub niedbały. Ocenę, czy wyrządzona szkoda jest istotna, należy oprzeć bądź na jej wielkości, bądź na jej charakterze i stopniu naruszenia dobra publicznego lub prywatnego. Jako przykład wyrządzenia istotnej szkody z winy nieumyślnej można podać niezwolnienie osoby zatrzymanej, mimo upływu ustawowego terminu 48 godzin (art. 248 k.p.k.), na skutek niedbalstwa funkcjonariusza albo niezwolnienie osoby tymczasowo aresztowanej, pomimo upływu terminu oznaczonego w postanowieniu sądowym²³.

Stwierdzenie przekroczenia uprawnień, jak i niedopełnienia obowiązku wymaga w szczególności:

- wskazania konkretnej normy kompetencyjnej,
- wykazania, iż jej adresatem jest sprawca (funkcjonariusz publiczny),
- wskazania treści określonego zakazu lub nakazu,

21 M. Kondek, *Odpowiedzialność bezpośredniego sprawcy szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej w ujęciu prawnoporównawczym*, „Przegląd Sądowy” nr 11-12/2007, s. 45.

22 por. wyr. SN z 25.XI.1974 r., II KR 177/74, OSPiKA 1976, nr 6-9, poz. 122.

23 uchwała SN z 29 I 2004 r., I KPW 38/03, OSNKW 2004, nr 2, poz. 14.

- wskazania fragmentu faktycznego zachowania się sprawcy, które bezpośrednio odnosiło się do określonego zakazu lub nakazu,
- wykazania, iż faktyczne zachowanie się sprawcy (funkcjonariusza publicznego) było sprzeczne z tym zakazem lub nakazem.

Powyższe czynności stanowią bezwzględny warunek prawidłowego uznania, czy doszło do przekroczenia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego.

Przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków stanowi zawsze konsekwencję określonego zachowania, jeśli funkcjonariusz dopuszcza się go w wyniku podjęcia określonej decyzji. Podstawa ta przybiera najczęściej postać błędu. Błędna decyzja funkcjonariusza publicznego jest służbowym aktem woli, sprzecznym z regułami przypisanymi pełnionej przez niego funkcji. Popelniany przez funkcjonariusza publicznego błąd jest konsekwencją posiadania przez niego wiedzy albo niewiedzy, doświadczenia lub jego braku. Stanowi w istocie wyraz nieprawidłowego pojmowania przez policjanta swoich obowiązków i uprawnień. Należy odróżnić błędną decyzję, sprowadzającą się do nieprawidłowego rozstrzygnięcia, od mylnego wyobrażenia funkcjonariusza publicznego co do rzeczywistości, ponieważ mylne wyobrażenie może stanowić przesłankę błędnej decyzji, lecz nie jest z nią tożsame²⁴.

Podsumowanie

Bez wątplenia funkcjonariusz publiczny jest osobą, przed którą stawia się szczególne wymagania. W związku z pełnioną funkcją ciąży na nim określona odpowiedzialność za popełnione błędy – zarówno karna, jak i dyscyplinarna. Niewątpliwie, gdy mamy do czynienia z osobą określoną w art. 115 pkt. 7 k.k., tj. funkcjonariuszem organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego (Policji, ABW albo Służby Więziennej), należy wymagać od niej szczególnej wnikliwości i znajomości odpowiednich (w zależności od tego, z udziałem funkcjonariusza której z tych instytucji zaistniało zdarzenie) przepisów. Należy poddać szczególnej rozwadze, czy zachowanie funkcjonariusza publicznego było rzeczywiście zachowaniem niewłaściwym, czy też jego działanie było zgodne z prawem i wynikało z obowiązków funkcjonariusza.

Organy państwowe muszą zawsze działać w granicach prawa²⁵. Dla zaistnienia przestępstwa niedopełnienia obowiązków lub nadużycia uprawnień

24 R. Zablocki, *Błąd funkcjonariusza publicznego jako podstawa jego odpowiedzialności karnej*, „Monitor Prawniczy” nr 22/2004, s. 45.

25 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 61.

niezbędne jest działanie funkcjonariusza publicznego na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Państwo prawne wymaga, aby każdy organ państwowy działał w granicach wyznaczonych przez prawo i na jego podstawie. Działanie musi wynikać z przepisu prawnego i nie może opierać się na domniemaniu²⁶.

Zadać można pytanie, kiedy zachodzi działanie na szkodę interesu publicznego lub prywatnego. Odpowiedź jest oczywista – wystąpi ono wtedy, gdy z zachowania funkcjonariusza publicznego może powstać szkoda w chronionym prawnie dobru publicznym lub prawnym, przy czym szkoda powstała w wyniku zachowania funkcjonariusza publicznego nie musi być natury materialnej.

W obecnych realiach, pomimo faktycznego funkcjonowania reguł demokracji i wolnego rynku, można dostrzec zjawisko coraz głębszego wielopłaszczyznowego związania się sfery życia prywatnego obywateli ze sferą publiczną. W tej sytuacji prawidłowa praca funkcjonariuszy publicznych stanowi bezpośredni warunek faktycznego korzystania przez obywateli ze swoich uprawnień publicznych oraz prywatnych. Zjawisku temu towarzyszy pogłębiający się kryzys zaufania społeczeństwa do instytucji publicznych. W związku z tym niezwykle ważne jest stałe podkreślanie, iż funkcjonariusze publiczni, którzy w sposób niewłaściwy realizują swoje powinności, ze szkodą dla obywateli lub interesu publicznego, popełniają przestępstwo i podlegają odpowiedzialności karnej.

Najczęstszym powodem naruszenia przez funkcjonariusza publicznego uprawnień i obowiązków wydaje się być błędna decyzja, i wtedy też najczęściej ma miejsce sytuacja naruszająca konstytucyjne prawa i wolności jednostki²⁷. Z przekroczeniem uprawnień mamy do czynienia nie tylko wtedy, gdy policjant podejmuje czynność wykraczającą poza jego uprawnienia służbowe. Przekroczeniem uprawnień jest również czynność mieszcząca się wprawdzie w zakresie uprawnień funkcjonariusza, ale do podjęcia której nie zaistniała podstawa faktyczna bądź prawna, np. przeszukanie dokonane bez podstawy faktycznej i prawnej.

Podsumowując, można stwierdzić, że przepisy odnoszące się do praw i obowiązków policjantów zostały sformułowane w sposób jasny. Słusznie zauważa się w literaturze, iż jedynym ich mankamentem jest to, że cele i zadania Policji przeplatają się ze środkami służącymi do ich realizacji. Ustawodawca przykładowo umieścił obok siebie wykrywanie przestępstw oraz przestrzeganie przepisów porządkowych i administracyjnych²⁸.

26 K. Działocha, *Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP*, „Państwo i Prawo” nr 1/1992 s. 18.

27 R. Zablocki, *Błąd funkcjonariusza publicznego, jako podstawa jego odpowiedzialności karnej*, „Monitor Prawniczy” nr 22/2004 r., s. 102.

28 J. Rajchel, *Zarządzanie ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego w państwie*, Rzeszów 2005, s. 52.

Obecnie funkcjonujący model zadań, do jakich została powołana Policja, ma fundamentalne znaczenie dla systemu bezpieczeństwa prawnego państwa i obywateli. Jednak, jak wskazuje się w literaturze, stabilność prawa i bezpieczeństwo prawne nie mogą być rozumiane jako prawa niezmiennie. Prawo powinno i musi być modyfikowane w zależności od zachodzących zmian, wymagających nowych unormowań prawnych²⁹. Dlatego ważne jest, aby policjanci rozumieli, jakie posiadają prawa, ale równocześnie wiedzieli, że łączą się z nimi także określone obowiązki. Muszą także pamiętać, że zarówno te uprawnienia, jak i obowiązki – na tle społeczeństwa czy innych grup zawodowych – są wyjątkowe. Żadna grupa zawodowa czy obywatele nie mają uprawnień tak głębokiej ingerencji w prawa konstytucyjne społeczeństwa jak Policja. Dlatego też policjant musi bardzo dobrze znać przepisy, na podstawie których wykonuje swoje obowiązki. Tylko w ten sposób będzie można mieć gwarancję, że obowiązki służbowe czy czynności, które wykonuje policjant, będą wykonywane w sposób prawidłowy, z poszanowaniem konstytucyjnych gwarancji obywatelskich.

Bibliografia

- Ciborowski R. (red.), *Bezpieczeństwo policjanta w aspekcie użycia służbowej broni palnej*, Szczytno 2004.
- Czapska J., Wójcikiewicz., J, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Kraków 1999.
- Działocha K., *Państwo prawne w warunkach zmian zasadniczych systemu prawa RP*, „Państwo i Prawo” nr 1/1992.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012.
- Goettel M., *Podręcznik policjanta: uprawnienia policjanta, stosowanie środków przymusu bezpośredniego*, Szczytno 1996.
- Goettel M., *Zagadnienia prawne służby w Policji*, Szczytno 1994.
- Kaczmarczyk M., *Użycie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej w aspekcie bezpieczeństwa osobistego policjantów i innych uczestników wydarzeń nadzwyczajnych*, Szczytno 2007.
- Kondek M., *Odpowiedzialność bezpośredniego sprawcy szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej w ujęciu prawnoporównawczym*, „Przegląd Sądowy” nr 11-12/2007.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U nr. 114 poz. 946 z 2009 r.
- Marszał K., *Przegląd środków przymusu i ich funkcje w polskim procesie karnym*, w: *Stosowanie środków przymusu w procesie karnym. Problem karnoprosesowych ograniczeń praw obywatelskich*, red. K. Amelung, K. Marszał, Katowice 1990.

29 S. Wronkowska, *Zmiany w systemie prawnym*, „Państwo i Prawo” nr 8/1991, s. 3.

- Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2002 r., sygn. akt. I CKN 581/99, OSNC 2002, nr 10, poz. 128.
- Pieprzny S., *Policja: organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2003.
- Rajchel J., *Zarządzanie ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego w państwie*, Rzeszów 2005.
- Sagan S. (red.), *Prawo Policyjne*, tom I, Katowice 1992.
- Tyburska A. (red.), *Wybrane zagadnienia dotyczące użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej przez policjantów*, Szczytno 2009.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 stycznia 2004 r., I KPZ 38/03, OSNKW 2004, nr 2, poz. 14.
- Ustawa o Policji z dnia 6 kwietnia 1990 roku Dz. U. z 2022 poz. 1855.
- Ustawa z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej Dz. U. z 2022 poz. 1933.
- Ustawy o broni i amunicji z dnia 21 maja 1999 r, Dz. U. z 2022 poz. 275.
- Widacki J., Wójcikiewicz. J., *Użycie środków przymusu bezpośredniego i broni palnej przez Policję*, Warszawa 1999.
- Wronkowska S., *Zmiany w systemie prawnym*, „Państwo i Prawo” nr 8/1991.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 grudnia 2001 r., sygn. akt., SK 18/00, Dz. U. Nr 145, poz. 1638.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 listopada 1974 r., II KR 177/74, OSPiKA 1976, nr 6-9, poz. 122.
- Zabłocki R., *Błąd funkcjonariusza publicznego jako podstawa jego odpowiedzialności karnej*, „Monitor Prawniczy” nr 22/2004.

Spółeczna świadomość zagrożeń związanych z handlem ludźmi

Streszczenie

Celem publikacji jest ukazanie zagrożeń związanych z handlem ludźmi w kontekście poziomu świadomości społeczeństwa oraz edukacji funkcjonariuszy do rozpoznawania znamion tego przestępstwa, niezależnie od formy eksploatacji ofiary. Handel ludźmi jest jednym z najpoważniejszych problemów współczesnego świata i stanowi międzynarodową przestępczość zorganizowaną, którą uważa się za działania o charakterze kryminalnym w większości systemów prawnych. Przestępstwo handlu ludźmi stanowi zagrożenie dla społeczeństw oraz narusza podstawowe prawa człowieka. To zjawisko niebezpieczne i wieloczynnościowe, obejmujące szereg działań niezgodnych z obowiązującym kanonem prawnym. Zapobieganie i zwalczanie tego typu przestępstwa przynosi ochronę pokrzywdzonych, szacunek i tolerancję dla wolności innych ludzi, ich myśli i opinii oraz sposobu życia w celu zapewnienia im bezpieczeństwa.

Słowa kluczowe: handel ludźmi, przestępstwo, ofiara/pokrzywdzony, wykorzystanie seksualne, zmuszanie do pracy niewolniczej, oszustwo

Summary

The aim of the publication is to show the dangers of human trafficking in the context of the level of social awareness in society and educating officers to recognise the elements of this crime regardless of the form of exploitation of the victim. Human trafficking is one of the most serious problems of the modern world and constitutes an international organised crime, which is considered a criminal activity in most legal systems. The crime of human trafficking violates fundamental human rights. It is a dangerous and multifaceted, involving a range of activities that do not comply with the existing legal canon. Preventing and combating this type of crime, constitutes the protection of the victims, respect and tolerance of other people's freedom, thoughts and opinions and way of life in order to ensure their safety.

Key words: human trafficking, crime, victim/survivor, sexual exploitation, forced slave labour, fraud

Wstęp

Współcześnie, w wymiarze krajowym i międzynarodowym, handel ludźmi stanowi jedno z ważniejszych zagrożeń dla społeczeństw oraz organizacji państwowych². Handel ludźmi powoduje obecnie istotny, narastający problem społeczny. To wielowymiarowe zjawisko, które pozbawia ludzi podstawowych praw i wolności osobistej. Stanowi zagrożenie dla życia i zdrowia, jest jedną z postaci przestępczości zorganizowanej o skali międzynarodowej.

Zauważa się, że początki handlu ludźmi sięgają czasów starożytnych. Wówczas proceder ten wynikał z obyczajów i kultury grup etnicznych. Wraz z upływem czasu gwałtowny wzrost intensywności i rozprzestrzenianie się zjawiska z poziomu krajowego do kontynentalnego spowodowały zaostrzenie przepisów prawnych. Obecnie handel ludźmi nie jest prawnie dozwolony. Jest zbrodnią, jednakże pomimo represji i zakazów stale narasta³.

Przypomina się, że handel ludźmi jest jednym z najpoważniejszych problemów współczesnego świata. Nie ulega wątpliwości, że brutalny wyzysk kobiet, dzieci i mężczyzn stanowi poważne pogwałcenie ich praw, a jednocześnie wyraźnie przekreśla prawa polityczne i społeczne⁴. Jej szczególnym przejawem jest handel ludźmi, definiowany jako „werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osób z zastosowaniem gróźb lub użyciem siły, lub też wykorzystaniem innej formy przymusu, uprowadzenia, oszustwa, wprowadzenia w błąd, nadużycia władzy lub wykorzystania słabości, wręczenia lub przyjęcia płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby mającej kontrolę nad inną osobą, w celu wykorzystania”⁵.

Przestępstwo handlu ludźmi narusza podstawowe prawa człowieka. To zjawisko niebezpieczne i wieloczynnościowe, obejmujące szereg działań niezgodnych z obowiązującym kanonem prawnym, a ponadto trzeci pod względem wysokości dochodów nielegalny interes, zaraz po handlu bronią i narkotykami. Zgodnie z raportem Biura Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (ang. United Nations Office on Drugs and Crime)⁶ handel ludźmi wytwarza roczny dochód oscylujący wokół 32 miliardów dolarów⁷.

2 I. Malinowska, rozprawa doktorska, pt. *Polityka instytucji europejskich wobec handlu ludźmi ze szczególnym uwzględnieniem tego zjawiska w Polsce*, UWM Olsztyn 2014, s. 4.

3 M. Małowist, I. Bieźuńska-Małowist, *Niewolnictwo*, wyd. Czytelnik, Warszawa 1987, s. 32.

4 I. Malinowska, Rozprawa doktorska, op.cit., s. 4.

5 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, (Dz. U. z 2020 r. poz. 1444, 1517).

6 United Nations, Office on Drugs and Crime, www.unodc.org/ [dostęp: 10.09.2022].

7 Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC), Światowy raport nt. handlu ludźmi, 2016.

Handel ludźmi przybiera różne formy zagrożeń dla człowieka, takie jak np. handel dziećmi, pedofilia i pornografia dziecięca, żebractwo, handel organami, zorganizowana prostytucja, handel w celach przymusowej pracy. Bez względu na rodzaj, badanie tego zjawiska społecznego jest skomplikowane. Ciemna liczba przestępstw sprawia, że bardzo trudno jest określić rzeczywistą skalę problemu. Dane statystyczne na temat liczby popełnianych przestępstw, sprawców i ofiar są jedynie szacunkowe⁸. Stosunkowo niskie kary i niewielka wykrywalność w porównaniu do skali zjawiska potęgują je, a szerokie rozłokowanie znacznie utrudnia wykrywanie i ściganie sprawców przestępstw.

Identyfikacja zarówno przestępstwa handlu ludźmi, jak i osób nim pokrzywdzonych jest niezwykle trudnym i bardzo złożonym procesem, który niewątpliwie sprawia trudności organom ścigania, głównie na pierwszym etapie uzyskania wiedzy o możliwości zaistnienia tego przestępstwa. Powyższe wynika między innymi z następujących powodów: poczucia winy lub przynajmniej współodpowiedzialności za to, co się im przydarzyło – sprawcy, umiejętnie manipulując ofiarami, powodują, że młode osoby mają zaburzony obraz siebie i innych; trudności we właściwym interpretowaniu istniejącego systemu normatywnego regulującego zachowania międzyludzkie; obawy przed konsekwencjami prawnymi – szczególnie, gdy sprawca zmuszał je do popełniania przestępstw; wstydu – nie chcą, aby o ich przykrych doświadczeniach dowiedzieli się najbliżsi (rodzina, znajomi) – dotyczy głównie osób, które świadczyły usługi seksualne; obawy przed zemstą ze strony sprawców – będąc ofiarami, były poddawane długotrwałemu procesowi zastraszania przy użyciu fizycznej i psychicznej przemocy; niewiary w możliwość ukarania winnych – sprawcy często utrzymują swoje ofiary w przeświadczeniu, że współpracują z miejscowymi organami ścigania. Ponadto małoletnie ofiary, które doznały krzywdy i miały negatywne doświadczenia w relacjach z dorosłymi, łatwo tracą zaufanie do dorosłych; z braku świadomości, że są pokrzywdzone przestępstwem – ofiary są przeświadczone, iż dobrowolnie zgodziły się na wykorzystanie, a sprawca jest przez nich postrzegany jako opiekun, który o nie dba, żywi, ubiera, kupuje prezenty. W praktyce nie zawsze możliwe jest od samego początku rozpoznanie, że w danej sytuacji mamy do czynienia z handlem ludźmi, w szczególności jeśli mowa o handlu ludźmi w kierunku wykorzystania seksualnego, gdzie swoistość cech tego wykorzystania wypełnia również znamiona przestępstwa określonego w art. 204 k.k.⁹.

Wskazuje się, że handel ludźmi stanowi dla Polaków pogwałcenie jednego z podstawowych praw człowieka, tj. godności. Gwarantem jej ochrony jest

8 I. Malinowska, *Handel ludźmi. Metody działania sprawców*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań 2015, s. 6–7.

9 Handel ludźmi. Praktyczne aspekty prowadzenia postępowań. Podręcznik dla organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, Prokuratura Krajowa. Poradnik, Prokuratura i Prawo wyd. specjalne, s.11, Warszawa 2022, s. 23–24.

Konstytucja RP, w której zapisano, że: „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych”¹⁰.

Ochronę praw człowieka zapewnia również Karta Narodów Zjednoczonych, na mocy której Ludy Narodów Zjednoczonych powinny „przywrócić wiarę w podstawowe prawa człowieka, w godność i wartość człowieka, w równouprawnienie mężczyzn i kobiet”¹¹. W *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP* wskazano, że „współczesne środowisko bezpieczeństwa jest coraz bardziej złożone i niepewne”¹².

Zwraca się tu uwagę, że przestępstwo handlu ludźmi zostało zdefiniowane w art. 115 § 22 k.k., w miejscu przeznaczonym do objaśnienia wyrażeń ustawowych. Zgodnie z tą definicją handlem ludźmi jest „werbowanie, transport, dostarczanie, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osoby z zastosowaniem: przemocy lub groźby bezprawnej, uprowadzenia, podstępny, wprowadzenia w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania, nadużycia stosunku zależności, wykorzystania krytycznego położenia lub stanu bezradności, udzielenia albo przyjęcia korzyści majątkowej lub osobistej albo jej obietnicy osobie sprawującej opiekę lub nadzór nad inną osobą – w celu jej wykorzystania, nawet za jej zgodą, w szczególności w prostytucji, pornografii lub innych formach seksualnego wykorzystania, w pracy lub w usługach o charakterze przymusowym, w żebractwie, w niewolnictwie lub innych formach wykorzystania poniżających godność człowieka albo w celu pozyskania komórek, tkanek lub narządów wbrew przepisom ustawy”¹³. W definicji odniesiono się również do handlu osobami małoletnimi, które stanowi handel ludźmi nawet przy niewykorzystaniu metod czy środków wymienionych w powyższym określeniu.

Wymiar kary uregulowany został w art. 189a k.k., zgodnie z którym „kto dopuszcza się handlu ludźmi, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3”¹⁴. Paragraf 2 obejmuje przygotowanie do popełnienia czynu zabronionego, za które grozi kara pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5¹⁵.

10 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 art. 30).

11 Karta Narodów Zjednoczonych, (Dz. U. z 1947 r. nr 23 poz. 90).

12 Strategia Bezpieczeństwa Narodowego ustanowiona na mocy Postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 maja 2020 r. w sprawie zatwierdzenia „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej”, (M.P. z 2020 r. poz. 413).

13 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, art. 253 § 1.

14 Ibidem, art. 189a.

15 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, op.cit.

Wskazując problem, zauważa się, że Polska stanowi kraj trzech kierunków handlu ludźmi, w związku z czym zjawisko obejmuje nie tylko Polaków zamieszkujących na terytorium RP, ale również przebywających poza granicami i cudzoziemców. W ciągu ostatnich lat odnotowano wzrost liczby Polek zmuszanych do zawierania umownych związków małżeńskich oraz do pracy za granicą. Wykrywalność przestępstw wciąż jest na bardzo niskim poziomie, na co znaczący wpływ może mieć polityka deportacyjna. W przypadku namierzenia cudzoziemki przebywającej w naszym kraju nielegalnie służby porządkowe natychmiast podejmują czynności mające na celu zidentyfikowanie przyczyny, a następnie przetransportowanie takiej osoby do kraju, z którego pochodzi. Jeżeli dochodzi do niezgodnego z prawem przebywania na terenie kraju na masową skalę, służby przewożą takie osoby do jednego miejsca celem poznania realnej skali zjawiska. Jednakże z uwagi na fakt, że kobiety, bojąc się zemsty ze strony sprawców, nie podają żadnych informacji na ich temat, ciemna liczba przestępstw rośnie, a tym samym działalność handlarzy ludźmi wciąż pozostaje bezkarna¹⁶.

W refleksji uogólniającej wskazuje się, że do tej pory z łatwością zidentyfikowano kraje pochodzenia i tranzytowe. W latach 90. XX w. w czołówce państw należących do pierwszej grupy były Węgry, Polska, Czechy oraz Litwa, które obecnie stały się krajami docelowymi lub tranzytowymi. Fakt, że skala handlu ludźmi zwiększa się w bardzo szybkim tempie, a także że proceder przerzucania ludzi odbywa się nie tylko na terytorium jednego kraju, stanowi olbrzymi problem. Handel ludźmi to już nie tylko wymiana międzypaństwowa, ale coraz częściej również międzykontynentalna. W Europie dla sprawców handlu ludźmi coraz większego znaczenia nabiera rejon bałkański. Ze statystyk wynika, że to na tych terenach dochodzi do pozyskiwania ofiar na największą skalę. Najczęściej werbowaniu podlegają tu kobiety i dzieci¹⁷.

Zauważa się, że problem wyzysku małoletnich nasilił się w okresie procesów przemian ustrojowych i gospodarczych w Europie Środkowo-Wschodniej. Na sprzedaż dzieci wpływ ma chęć i potrzeba zysku. Grupą narażoną na stanie się ofiarą tego procederu są dzieci przybyłe do obcego państwa bez opiekunów. Stale rosnąca migracja sprawia, że zjawisko to jest niezwykle trudne do wykrycia¹⁸.

Głównym powodem pozyskiwania dzieci jest wykorzystywanie ich jako narzędzi do wymuszania pieniędzy, np. poprzez żebractwo. Handlarze stosują różne metody, aby dziecko było im w pełni posłuszne. Najczęściej odbywa się to poprzez groźby wyrządzenia krzywdy im bądź komuś im bliskiemu. Odwrotną

16 B. Hołyst, *Psychologia kryminalistyczna*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 809.

17 B. Hołyst, *Wiktymologia*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006, s. 905–911.

18 Projekt Daphne, *Prawa człowieka...*, op.cit., s. 45.

metodę stanowi zapewnianie pozornej – a z punktu widzenia dziecka prawdziwej – opieki nad nim i uzyskanie przy tym jego zaufania. Odbywa się to przy małym zaangażowaniu sprawcy, ale rezultat zostaje osiągnięty z powodu odczuwania przez dziecko braku czułości i miłości. Poprzez takie zachowania dziecko uzależnia się i staje się bardziej podatne na manipulację¹⁹.

Prezentując przedmiotowe zjawisko, zauważa się, że wykorzystywanie dzieci w seksbiznesie odbywa się przede wszystkim poprzez zmuszanie do prostytucji i udziału w tworzeniu pornografii. Prostytucja dziecięca obejmuje „wykorzystywanie dzieci do czynności seksualnych, za wynagrodzeniem lub jakkolwiek rekompensatą”²⁰. Pornografia dziecięca to natomiast „jakikolwiek pokazywanie za pomocą dowolnych środków dziecka uczestniczącego w rzeczywistych lub symulowanych ewidentnie czynnościach seksualnych lub też jakiegokolwiek pokazywanie organów płciowych w celach przede wszystkim seksualnych”²¹.

Poznanie rzeczywistej skali zjawiska handlu dziećmi w celach seksualnych jest obecnie niemożliwe. Sprawcy dokładają starań, aby podejmowane czynności odbywały się przy udziale jak najmniejszej liczby osób, a także w miejscach, które nie są ogólnodostępne. Prowadzenie rozmów z dziećmi wykorzystywanymi seksualnie wymaga dużych umiejętności, cierpliwości i nakładu czasu. Szacuje się, że corocznie na świecie w celach seksualnych wykorzystywanych jest ok. 2 milionów dzieci, a połowa przypadków ma miejsce w krajach azjatyckich²².

Sprzedaż dzieci w celu nielegalnych adopcji wypełnia znamiona handlu dziećmi. Obiektem największego zainteresowania są niemowlęta. Aby ominąć proces adopcji, coraz więcej rodzin decyduje się na kupno dziecka. W wielu państwach występuje społeczne przekonanie, że nielegalna adopcja nie jest niezgodna z prawem, ponieważ w jej rezultacie nowi opiekunowie zapewniają dziecku dom i dobre warunki egzystencji²³. Według nieoficjalnych danych ceny za dziecko w zależności od płci kształtują się na poziomie od 230 tys. do 440 tys. PLN²⁴.

W Polsce do niedawna odpowiedzialność karna groziła za organizowanie nielegalnych adopcji na szeroką skalę zgodnie z wykładnią legalną: „kto, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej zajmuje się organizowaniem adopcji dzieci wbrew przepisom ustawy, podlega karze pozbawienia wolności od trzech miesięcy do lat

19 Fundacja Dzieci Niczyje, *Problem handlu dziećmi w Polsce i na świecie*, wydanie 2, Warszawa 2012, s. 29–37.

20 Ustawa z dnia 10 września 2004 r. o ratyfikacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii, przyjętego w Nowym Jorku dnia 25 maja 2000 r., (Dz. U. z 2004 r. nr 238 poz. 2389).

21 Ibidem, art. 2.

22 P. Szwiec, *Dzieci w seks-biznesie*, „Niebieska Linia” 2007, nr 2.

23 S. Romańczuk, *Problem handlu dziećmi w Polsce i na świecie*, wyd. Fundacja Dzieci Niczyje, Warszawa 2011, s. 20–42.

24 K. Sońta, *Przeciwdziałanie...*, op.cit., s. 34–35.

pięciu²⁵. Znowelizowany w 2019 r. Kodeks karny zakłada, że bezkarne nie pozostaną pojedyncze nielegalne adopcje. Karę ponosi zarówno matka, jak i osoba przyjmująca dziecko. Nowy przepis stanowi, że kto odda lub przyjmie dziecko do adopcji z pominięciem odpowiedniego postępowania sądowego (np. poprzez fałszywe wskazanie ojcostwa), może trafić do więzienia nawet na 5 lat. Taka sama kara będzie grozić osobie, która zatai przed sądem, że oddała dziecko za pieniądze lub inną korzyść. Osoba zatajająca taką informację narazi się na 5 lat pozbawienia wolności. Jeśli natomiast ujawni informacje – sąd uzna, czy doszło do transakcji, która wyklucza możliwość adopcji, czy jedynie do nieznaczającej gratyfikacji²⁶.

Podkreśla się, że handel ludzkimi organami zalicza się do zagrożeń patologii społecznych jako jedna z najokrutniejszych form handlu ludźmi. Przybiera różne formy i obejmuje działania od tych, które skutkują niewielką liczbą ofiar, po aktywność międzynarodowych grup przestępczych. Sprawcy tego typu przestępstw często obok korzyści finansowych czerpią satysfakcję z krzywdzenia innych i z ich bezradności. Oferując pomoc, w rzeczywistości dążą do wykorzystania ofiar w celu osiągnięcia zysku dla siebie i grupy przestępczej, dla której działają²⁷.

Działania mające na celu zwerbowanie ofiary mogą przybierać różne formy i być wręcz niezauważalne dla przeciętnego człowieka, jednakże skala zjawiska nie mniejsza się²⁸. W większości przypadków handel organami ludzkimi przyjmuje formę transplantacji, przez którą rozumie się „przeszczepienie z organizmu dawcy do organizmu biorcy narządów, komórek lub tkanek, które wymaga odpowiednich unormowań prawnych i moralnych”²⁹.

Z analizy przedmiotu wynika, że handel komórkami, narządami i tkankami wynika przede wszystkim ze złych warunków ekonomicznych. Zdecydowanie najczęściej dawcami są obywatele Trzeciego Świata, biorcami zaś mieszkańcy krajów wysokorozwiniętych³⁰.

Lektura prezentowanej publikacji pozwala stwierdzić, że w czołówce narządów pobieranych do przeszczepu są nerki, płuca, serce, wątroba, gałki oczne,

25 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny.

26 Sejm uchwalił przepisy o karach za nielegalne adopcje, „Dziennik Gazeta Prawna” [online], 16.09.2022, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1435327,sejm-kary-za-nielegalne-adopcje-nowelizacja-kk.html> [dostęp: 16.09.2022].

27 I. Malinowska, J. Bryk, *Handel ludźmi – zapobieganie i zwalczanie. Przewodnik dla policjantów*, wyd. Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie, Szczytno 2008, s. 4.

28 J. Bryk, *Handel ludźmi – handel dziećmi*, w: W. Pływaczewski, P. Chlebowicz (red.), *Nielegalne rynki. Geneza, skala zjawiska oraz możliwości przeciwdziałania*, wyd. Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2012, s. 100.

29 Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów, (Dz. U. z 2019 r. poz. 1405, z 2020 r. poz. 567).

30 S. Meyer, *Trafficking in Human Organs in Europe. A Myth or an Actual Threat?*, „European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice” 2006, nr 1, s. 215.

śledziona i woreczek żółciowy. Pobieranie narządów jest stosunkowo proste i nie wymaga specjalistycznych warunków. Ponadto pobrany organ może być przechowywany w niskiej temperaturze przez ok. 48 godzin, co daje możliwość transportowania na duże odległości³¹.

W charakterystyce tej zauważa się, że zjawisko nielegalnych przeszczepów rozprzestrzeniło się na tak szeroką skalę, że w większości zorganizowanych grup przestępczych działają tzw. porywacze organów, zawodowo zajmujący się wyszukiwaniem zdrowych, ubogich osób, które można łatwo zwerbować. Zgodnie z informacjami udostępnianymi przez podmioty zajmujące się zwalczaniem handlu narządami cena za sprzedaż nerki waha się w granicach 5–15 tys. USD³².

W Europie handel narządami i nielegalne przeszczepy mają tendencję wzrostową. Popularna stała się tu turystyka transplantacyjna, która polega na organizowaniu wakacji, podczas których od ofiar pobierane są organy do przeszczepów. Biorcami są głównie mieszkańcy Europy Zachodniej, zaś dawcami obywatele państw wschodnich³³.

Wykorzystywanie ludzi jako taniej siły roboczej, zgodnie z konwencją Międzynarodowej Organizacji Pracy, stanowi praca przymusowa jako: „(...) praca lub usługi wymagane od jakiejś osoby pod groźbą jakiegokolwiek kary i do której dana osoba nie zgłosiła się dobrowolnie”³⁴. Obejmuje ona wszelkie rodzaje prac i form zatrudnienia dzieci lub osób dorosłych. Drugorzędny jest charakter pracy lub legalność zatrudnienia. Dobrowolność oznacza wyrażenie zgody na nawiązanie stosunku pracy na warunkach ustalonych i zaakceptowanych przez obie strony³⁵.

W polskim prawie karnym nie ma definicji pracy przymusowej. Stanowi to zasadniczy problem dla ofiary, ponieważ pozbawia ją przysługujących jej praw. Nie wszystkie organy ścigania bazują na definicji zawartej w konwencji MOP³⁶.

Najczęściej przymuszanie do pracy jest naruszeniem praw pracownika przy wykonywaniu „czynności w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych”, gdy pracodawca „złośliwie lub uporczywie narusza prawa pracownika

31 M. Machinek, *Śmierć w dyspozycji człowieka. Wybrane problemy etyczne u kresu ludzkiego życia*, wyd. Wyższe Seminarium Duchowne Metropolii Warmińskiej „Hosianum”, Olsztyn 2004, s. 29–36.

32 G. Hołub, *O dwu sposobach pozyskiwania organów do transplantacji*, „Studia Gdańskie” 2009, nr 25, s. 131–132.

33 M. Wiśniewski, *Handel narządami...*, op.cit., s. 66–73.

34 Konwencja nr 29 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 29 czerwca 1930 r. dotycząca pracy przymusowej lub obowiązkowej (Dz. U. z 1959 r. nr 20 poz. 122).

35 B. Andrees, *Praca przymusowa i handel ludźmi. Podręcznik dla inspektorów pracy*, wyd. Międzynarodowe Biuro Pracy, Wrocław 2010, s. 4.

36 Z. Lasocik, J. Filipowicz, Ł. Wieczorek, *Handel ludźmi do pracy przymusowej w Polsce. Sektory gospodarcze podatne na wykorzystywanie ludzi do pracy przymusowej oraz struktura pomocy dla ofiar pracy przymusowej w Polsce*, wyd. Ośrodek Badań Handlu Ludźmi, Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej IPSiR Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2010, s. 34.

wynikające ze stosunku pracy lub ubezpieczenia społecznego” (zagrożone grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2); odmowie „pownego przyjęcia do pracy, o której przywróceniu orzekł właściwy organ” (zagrożone grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku); niewykonaniu zobowiązania zgodnie z „orzeczeniem sądu do wypłaty wynagrodzenia za pracę lub innego świadczenia ze stosunku pracy” (zagrożone grzywną, karą ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3)³⁷.

Z punktu widzenia rozpoznawania zjawiska handlu ludźmi zauważa się, że zagrożenia takie jak narażenie życia albo zdrowia pracownika wiąże się z odpowiedzialnością za bezpieczeństwo i higienę pracy. Przy niedopełnieniu „obowiązku i przez to narażenie pracownika na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu” sprawca podlega „karze pozbawienia wolności do lat 3”. Sprawca działający nieumyślnie podlega „grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”. Sprawca, który „dobrowolnie uchylił grożące niebezpieczeństwo”³⁸, nie jest karany.

Do najbardziej charakterystycznych czynników świadczących o wykorzystywaniu osób przez handlarzy ludźmi w celu szybkiego wzbogacenia się należą: stosowanie psychicznej lub fizycznej przemocy; kontrola nad przemieszczaniem się ofiary; pozbawienie dokumentów lub przymus posługiwania się sfałszowanymi; kontrola nad kontaktowaniem się ofiary z innymi ludźmi; podporządkowanie życia wykorzystywanej osoby poleceniom grup przestępczych; pozbawienie wolności; praca „na czarno”; nienormowany czas pracy, znacznie przekraczający standardy; brak wynagrodzenia za wykonywaną pracę; niegodziwe warunki³⁹.

W kolejnym studium zwraca się uwagę, że widoczną formą wykorzystywania ludzi jest żebractwo, któremu towarzyszą porwania dzieci i niemowląt. Niemowlęta wykorzystywane są jako rekwizyt żebraczy. Starsze dzieci często wysła się na ulice same. Każde z nich dostaje wytyczne, ile pieniędzy dziennie musi wyżebrać. Jeżeli norma dzienna nie zostaje wyrobiona, dzieci spotykają represje⁴⁰.

Stwierdzić należy, że żebractwo rozprzestrzenia się z powodu masowej migracji i wysokich datków. Darczyńcy nie zdają sobie sprawy, że łożą na zorganizowane grupy przestępcze⁴¹.

37 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, art. 189a i 218.

38 Ibidem, art. 220.

39 B. Andrees, *Praca przymusowa...*, op.cit., s. 12–19.

40 M. Romanowski, *Wykorzystanie w żebractwie jako jedna z form handlu ludźmi*, Biuletyn Handlu Ludźmi, wyd. Zespół ds. Poligrafii BLP KGP, Warszawa, listopad 2015, s. 13–23.

41 J. Zientkowski, K. Sawicki, *Współczesne formy wykorzystania osób jako ofiary handlu ludźmi*, „Kwartalnik Prawno-Kryminalistyczny Szkoły Policji w Pile” 2015, nr 1 (22), s. 40–53.

W obawie przed ucieczką nieletnich i zgłoszeniem naruszenia w postaci przymusowej pracy grupy przestępcze podają im narkotyki lub leki odurzające. Ma to na celu także wywołanie zmian w wyglądzie dzieci, które mają sprawiać wrażenie smutnych i zmęczonych⁴².

Dalej wskazuje się, że zjawisko żebractwa w Europie w największym stopniu dotyczy obywateli Rumunii, Mołdawii i Bułgarii, w Afryce – Zimbabwe, Demokratycznej Republiki Konga, Nigerii, Burundi i Erytrei, a w Azji – Mongolii, Bangladeszu i Kambodży⁴³.

Wśród ofiar przymusowej pracy przodowali obywatele Ukrainy. Jako ofiary identyfikowane są także osoby z krajów Dalekiego Wschodu – Tajwanu, Korei Północnej, Azerbejdżanu, Bangladeszu, Filipin, Wietnamu, Chin⁴⁴.

Zauważa się, że obywatele Ukrainy przyjeżdżają do Polski w związku z rozpoczętą 24 lutego 2022 r. przez Rosję agresją na ich kraj. Wśród uchodźców mogą być pokrzywdzeni przestępstwem handlu ludźmi. Ofiary z Filipin i Bangladeszu, posiadające wize i pozwolenia na pracę, stają się również ofiarami handlu ludźmi⁴⁵.

Werbowanie odbywało się i nadal istnieje najczęściej poprzez ofertę dobrze płatnej pracy za granicą. Targi pracy organizowano na terenach rolniczych bądź w okolicach największych miast⁴⁶. Do zagrożonych przymusową pracą sektorów gospodarki należy budownictwo i rolnictwo, a także praca w małych warsztatach i fabrykach oraz w sektorze świadczenia usług pomocy domowych. Ofiary otrzymują wynagrodzenie za pracę znacznie niższe niż średnia krajowa dla danego rodzaju pracy⁴⁷.

Nieodłącznym elementem wykorzystywania ludzi do pracy przymusowej jest przemoc fizyczna (bicie) i psychiczna (groźby, zastraszanie). Sprawcy dążą do sprawowania kontroli nad wykorzystywanymi osobami, co odbywa się m.in. poprzez zakwaterowanie w miejscu wykonywania pracy, konfiskowanie dowodów tożsamości ofiar i posługiwanie się fałszywymi dokumentami⁴⁸.

Zauważa się, że pomimo pomocy świadczonej przez organizacje pozarządowe ofiarom pracy przymusowej, tylko w nielicznych przypadkach wszczęto postępowanie w tej sprawie. Organy ścigania mają trudności z identyfikacją przestępstwa, kodeks karny nie zawiera jasnej definicji pracy przymusowej,

42 Ibidem.

43 Ibidem.

44 Ibidem, s. 11–12.

45 Ibidem.

46 B. Andrees, *Praca przymusowa...*, op.cit., s. 11–12.

47 Ibidem.

48 Ibidem.

a prokuratorom i sędziom niejednokrotnie brakuje doświadczenia w sprawach z tego zakresu⁴⁹.

Aby zmniejszyć ryzyko wykrycia szlaków transportowych, sprawcy bardzo często zmieniają trasy komunikacyjne. W wielu przypadkach są one jednakże uwarunkowane przejściami granicznymi. Co więcej, drogi przerzutu są uzależnione od kosztów. Jeżeli przemyt może być dokonany bez konieczności fałszowania dokumentów, najczęściej odbywa się drogą wodną za pomocą łodzi niewykrywalnych przez radary⁵⁰.

Tabela 1. Handel ludźmi (art. 189a § 1-2, art. 253 § 1 i art. 204 § 4 k.k.) w latach 2004–2020

Handel ludźmi – artykuł 189a par. 1-2 Kodeksu Karnego, a w latach 2004 – 2009 artykuły 253 par. 1 oraz 204 par. 4				
Rok	Postępowania wszczęte	Postępowania zakończone	Przestępstwa stwierdzone	Przestępstwa wykryte
2020	14	22	11	11
2019	16	32	25	23
2018	33	42	67	64
2017	27	36	85	82
2016	31	38	9	7
2015	30	31	105	105
2014	28	36	64	61
2013	27	31	100	99
2012	26	31	61	60
2011	12	22	427	424
2010	16	18	39	39
2009	25	32	52	50
2008	24	26	63	61
2007	21	20	23	24
2006	19	20	21	18
2005	15	26	22	19
2004	14	13	50	48

Źródło: Komenda Główna Policji, wybrane statystyki – handel ludźmi i przestępstwa okołoprostytycyjne, www.policja.gov.pl/statystyki [dostęp: 20.09.2022]

49 Raport na temat handlu ludźmi w 2019 r.: Polska, Ambasada USA w Polsce, 14.09.2022, https://pl.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/23/tip_2019pl.pdf [dostęp: 14.09.2022].

50 Ibidem, s. 911–913.

Z danych statystycznych Komendy Głównej Policji (tabela 1) wynika, że od 2004 r. nastąpił wyraźny wzrost wszczętych postępowań, co przekłada się także na zwiększenie liczby spraw zakończonych. Najwięcej postępowań (42) zakończono w 2018 r. Rok 2011 był wyjątkowy pod względem stwierdzenia (427) i wykrycia (424) przestępstw. W roku 2020 liczba postępowań wszczętych oraz przestępstw zarówno stwierdzonych, jak i wykrytych zmalała w stosunku do lat ubiegłych⁵¹.

Polacy wykorzystywani są przede wszystkim w Wielkiej Brytanii, Holandii i Niemczech. Czynnikiem sprzyjającym wykorzystaniu w handlu ludźmi jest młody wiek, brak krytycznego spojrzenia na rzeczywistość i nadmierna ufność wobec innych.

Wskazuje się, że w Polsce jako miejscu docelowym dochodziło do eksploatacji cudzoziemców. Najwięcej ofiar stanowili obywatele państw europejskich Ukrainy, Rumunii, Bułgarii, a także azjatyckich, tj. Wietnamu, Filipin i Sri Lanki. Byli oni wykorzystywani do pracy przymusowej, prostytucji i żebractwa⁵². Ujawniano pojedyncze przypadki wykorzystania w ramach tzw. niewolnictwa domowego i zmuszania do popełniania przestępstw. Niewolnictwo domowe stanowiło rodzaj pracy przymusowej, trudny do ujawnienia ze względu na miejsce – prywatne gospodarstwa domowe. Ofiary wprowadzano w błąd co do warunków pracy i płacy podczas zatrudnienia w charakterze gospodyni domowej lub opiekunki do dzieci. Po przybyciu na miejsce traciły one swobodę poruszania się i kontaktowania ze światem zewnętrznym. Nie otrzymywały wynagrodzenia, a pracodawcy traktowali je przedmiotowo. Eksploatacja kryminalna (zmuszanie do popełniania przestępstw) cudzoziemców w Polsce obejmowała często Rumunów, których zmuszano do kradzieży, sprzedaży podrabianych artykułów, żebractwa i pracy bez wynagrodzenia⁵³.

W prezentacji artykułu wskazuje się, że handel ludźmi to przestępstwo, które z biegiem lat staje się coraz większym zagrożeniem dla podstawowych praw i wolności człowieka, ingerującym w cudze życie, nietykalność cielesną i prawo do decydowania o sobie samym. Obecnie za niepodważalny uznaje się fakt, że ma ono charakter ponadpaństwowy, dotyczący większości państw na świecie. Stanowi wynik długotrwałych procesów globalizacji, integracji regionalnej i ponadnarodowej oraz otwarcia granic pomiędzy krajami Europy Zachodniej i tzw. bloku

51 Komenda Główna Policji, <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/handel-ludźmi-i-przest/50848,Handel-ludźmi-i-przestępstwa-okoloprostytucyjne.html>, [dostęp: 20.09.2022].

52 Department of State United States of America, *Trafficking in Persons Report*, 2017.

53 A. Suda, *System wsparcia i ochrony ofiar handlu ludźmi oraz jego beneficjenci w latach 2006–2014*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Zespół do spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi, Departament Polityki Migracyjnej MSWiA, Warszawa 2016, s. 18.

wschodniego. Nie sposób nie zauważyć, że handel ludźmi rozpatrywać można jako współczesny przejaw niewolnictwa, wykorzystywania cudzej pracy i traktowania ludzi jako własności, nad którą ma się w pełni nieograniczoną władzę i możliwość decydowania⁵⁴.

W Polsce, wśród istniejących kilkunastu formacji i służb porządkowych, największą rolę w obszarze handlu ludźmi odgrywają specjalistyczne komórki Policji, funkcjonujące na szczeblu centralnym i wojewódzkim, tj. Wydział do Walki z Handlem Ludźmi Biura Kryminalnego Komendy Głównej Policji i wojewódzkie zespoły w wydziałach kryminalnych komend wojewódzkich Policji⁵⁵.

Obserwacje, wnioski i propozycje dotyczące usprawnienia działań Policji wobec przestępstwa handlu ludźmi były niejednokrotnie przedmiotem prezentacji na sesjach naukowych bądź szkoleniach funkcjonariuszy. Pomimo tego handel ludźmi wciąż wydaje się przestępstwem niemożliwym do wyeliminowania.

Kluczowym podmiotem w zakresie zwalczania handlu ludźmi na skalę europejską jest Europejski Urząd Policji (ang. European Police Office, Europol) – „unijna agencja egzekwowania prawa, której zadaniem jest zwiększanie poziomu bezpieczeństwa w Europie poprzez zapewnianie pomocy organom ścigania w państwach członkowskich UE”⁵⁶. Do podstawowych zadań Europolu należą: ustanowienie i prowadzenie systemu informacyjnego na temat działalności przestępczej, a także udostępnianie zaktualizowanych informacji wszystkim krajom członkowskim; koordynowanie i wspieranie czynności operacyjnych prowadzonych przez państwa europejskie; zapewnianie danych wywiadowczych w celu ułatwienia i wspierania efektywnego wykorzystania dostępnych informacji do działań operacyjnych na poziomie narodowym; wspieranie w zakresie operacji egzekwowania prawa; zapewnianie doradztwa w zakresie prowadzonych czynności dla jednostek uprawnionych; dostarczanie specjalistycznej wiedzy i wsparcia technicznego dla policji państw członkowskich⁵⁷.

Niezależnie od Europolu w skali globalnej działa Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnej Interpol⁵⁸. To największa tego typu organizacja – w styczniu 2020 r. zrzeszała 194 państwa. Idea powstania światowej organizacji policji pojawiła się w 1914 r. podczas pierwszego Międzynarodowego Kongresu Policji

54 Zob. J. Berg, *Przegląd prawniczy Uniwersytetu Warszawskiego* 2016, ISSN 1644–0242, Rok XV, nr 1, http://lawreview.wpia.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2018/08/PPUW-1_2016.pdf, [dostęp: 20.09.2022].

55 Partnerzy, Krajowe Centrum Interwencyjno-Konsultacyjne dla Ofiar Handlu Ludźmi, <http://www.kcik.pl/partnerzy.html> [dostęp: 10.09.2022].

56 *Europejski Urząd Policji (Europol)*, Europa, https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol_pl#dane-kontaktowe [dostęp: 10.09.2022].

57 10 lat polskiej Policji w Europolu, Policja, <http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/99416,10-lat-polskiej-Policji-w-Europolu.html>, [dostęp: 1.09.2022].

58 (ang. International Criminal Police Organization, Interpol).

Kryminalnych w Monako. Międzynarodowa Komisja Policji Kryminalnej została powołana w Wiedniu w 1923 r., a nazwę Interpol przyjęto 33 lata później⁵⁹.

Działania Interpolu obejmują grupy przestępstw, do których zalicza się: korupcję, podrabianie dokumentów i pieniędzy, przestępstwa przeciwko dzieciom, przestępstwa związane z dziedzictwem kulturowym, cyberprzestępczość, handel narkotykami, przestępstwa przeciwko środowisku, przestępstwa finansowe, handel bronią palną, handel ludźmi, przestępczość morską, przestępczość zorganizowaną, terroryzm czy przestępczość samochodową. W celu oznaczenia rodzaju sprawy organizacja wydaje listy gończe, które są podzielone na sześć kategorii wyróżnionych odpowiednim kolorem: czerwony, żółty, niebieski, czarny, zielony, pomarańczowy⁶⁰.

Zauważa się, że przeciwdziałaniem i zwalczaniem handlu ludźmi zajęła się także Unia Europejska. Na podstawie zapisów Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁶¹ i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁶² wszystkie działania związane z handlem ludźmi są niezgodne z prawem. UE wydała szereg przepisów regulujących te kwestie. Pierwszym aktem prawa wtórnego UE było Wspólne działanie 1997/154/WSiSW dotyczące działań mających na celu zwalczanie handlu ludźmi oraz seksualnego wykorzystywania dzieci z 1997 r., przyjęte przez Radę UE, które dotyczyło działań zmierzających do zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania go oraz seksualnego wykorzystywania dzieci⁶³.

Zgodnie ze stanem faktycznym należy chronić ofiary przed ściganiem oraz karaniem za czyny przestępcze, do których zostały zmuszone, np. posługiwanie się fałszywymi dokumentami. Zapis taki ma zapobiegać dalszej wiktyimizacji i zachęcać ofiary do zeznawania w postępowaniu karnym przeciwko sprawcom przestępstwa. Ofiary handlu ludźmi powinny w pełni i skutecznie korzystać z przysługujących im praw oraz otrzymać wsparcie na wszystkich etapach postępowania karnego. Pomoc ma im być udzielana za ich świadomą i dobrowolną zgodą. Obligatoryjne jest informowanie ofiary o formach wsparcia, bez ich narzucania. W przypadku odmowy przyjęcia pomocy organy nie mają obowiązku zapewnienia ofierze alternatywnego wsparcia⁶⁴.

59 What is INTERPOL?, Interpol, <https://www.interpol.int/Who-we-are/What-is-INTERPOL> [dostęp: 2.09.2022].

60 Ibidem.

61 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, (Dz.Urz. UE, C 326/391).

62 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, (Dz.Urz. UE, C 326/49).

63 Wspólne działanie 1997/154/WSiSW dotyczące działań mających na celu zwalczanie handlu ludźmi oraz seksualnego wykorzystywania dzieci, (Dz.Urz. WE z 1997 r. L 63/1).

64 Zapobieganie handlowi ludźmi i zwalczanie tego procederu oraz ochrona ofiar, zastąpienie decyzji ramowej Rady 2002/629/WSiSW, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl/akty/dz-u-ue-1-2011-101-1,68030366.html> <https://www.prawo.pl/akty/dz-u-ue-1-2011-101-1,68030366.htm> [dostęp: 7.09.2022].

W ramach udzielania pomocy ofiarom, dzieciom w pierwszej kolejności powinna być zapewniona rehabilitacja psychospołeczna. Biorąc pod uwagę szczególną wrażliwość i delikatność dzieci, należy zapewnić im dodatkowe środki ochronne podczas przesłuchań stanowiących element postępowania przygotowawczego i sądowego⁶⁵. Wobec osób narażonych na stanie się ofiarą należy prowadzić stałą diagnozę zagrożeń oraz systematycznie kontrolować środowiska i miejsca o dużej częstotliwości zdarzeń handlu ludźmi. Należy udzielać kompleksowej pomocy ofiarom handlu ludźmi poprzez kierowanie do odpowiednich instytucji i organizacji działających na terenie Polski. Z analizy literatury przedmiotu oraz własnej obserwacji należy stwierdzić, że brakuje szkoleń specjalistycznych dla funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej w zakresie tolerancji wobec odmienności kulturowej w sprawach o handel ludźmi.

Spójne podejście do prewencji musi uwzględniać ściganie i ochronę ofiar, a także obejmować wszystkie zagrożone obszary przestępstwa handlu ludźmi. Prewencję należy zintensyfikować w kontekście przyczyn, które sprawiają, że ludzie stają się podatni na handel ludźmi, a eliminacja tych przyczyn powinna być głównym aspektem prewencji w UE oraz państwach trzecich⁶⁶.

Analiza społecznej świadomości zagrożeń związanych z handlem ludźmi pozwala stwierdzić:

1. Handel ludźmi jako zjawisko globalne jest jedną z form współczesnego niewolnictwa.
2. Handel ludźmi stanowi największe zagrożenie dla obywateli i naruszenie praw i godności człowieka.
3. Ofiary handlu ludźmi często są migrantami, którzy opuścili kraj pochodzenia ze względu na wojnę lub w celu poprawienia swoich warunków życia.
4. Handel ludźmi jest przykładem przestępstwa o charakterze międzynarodowym.
5. Stawia to szczególne wyzwania w dziedzinie zwalczania przestępczości handlu ludźmi i pomocy w reintegracji jego ofiarom/pokrzywdzonym.

65 Ibidem.

66 I. Malinowska, rozprawa doktorska, pt. *Polityka instytucji europejskich wobec handlu ludźmi ze szczególnym uwzględnieniem tego zjawiska w Polsce*, UWM Olsztyn 2014, s. 150.

Wybrana bibliografia

Publikacje naukowe

- Bryk J., *Handel ludźmi – handel dziećmi*, w: W. Pływaczewski, P. Chlebowicz (red.), *Nielegalne rynki. Geneza, skala zjawiska oraz możliwości przeciwdziałania*, wyd. Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Olsztyn 2012.
- Fundacja Dzieci Niczyje, *Problem handlu dziećmi w Polsce i na świecie*, 2 wydanie, Warszawa 2012.
- Handel ludźmi. Praktyczne aspekty prowadzenia postępowań. Podręcznik dla organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości*, Prokuratura Krajowa Poradnik, "Prokuratura i Prawo", wyd. specjalne, s. 11, Warszawa 2022
- Hołyst B., *Wikymologia*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2006.
- Hołyst B., Bryk J., Malinowska I. (red.), *Metody działania sprawców przestępstw handlu ludźmi. Materiały pokonferencyjne*, Szczytno 2008.
- Karsznicki K., *Handel kobietami w świetle spraw karnych*, „Prokuratura i Prawo” 2002, nr 12, s. 70–84.
- Łabuz P., Malinowska I., Michalski M., Safjański T., *Handel ludźmi. Przestrzeń prawnokarna i kryminalistyczno-kryminologiczna*, wyd. Difin, Warszawa 2016.
- Malinowska I., *Handel ludźmi. Metody działania sprawców*, Wyd. Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań 2015.
- Malinowska I., Bryk J., *Handel ludźmi – zapobieganie i zwalczanie. Przewodnik dla policjantów*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji, Szczytno 2008.
- Malinowska I., Marek H., Myślińska D., Pinkowicka M., *Spoleczne i prawne aspekty handlu ludźmi*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa, Poznań 2018.
- Małowist M., Biezuńska-Małowist I., *Niewolnictwo*, wyd. Czytelnik, Warszawa 1987.
- Namysłowska-Gabrysiak B., *Funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w latach 1999–2009 w świetle badań spraw karnych dotyczących handlu ludźmi*, w: Z. Lasocik (red.), *Eliminowanie handlu ludźmi w Polsce – analiza systemu*, Uniwersytet Warszawski. Ośrodek Badań Handlu Ludźmi, Warszawa 2011.
- Romanowski M., *Handel ludźmi w Polsce – rys historyczny i wyzwania stojące przed polską Policją*, „Kwartalnik Prawno-Kryminalistyczny Szkoły Policji w Pile” 2011, nr 1–2 (6–7), s. 66–70.
- Romanowski M., *Wykorzystanie w żebractwie jako jedna z form handlu ludźmi*, „Biuletyn Handlu Ludźmi”, wyd. Zespół ds. Poligrafii BLP KGP, Warszawa 2015.
- Suda E., *System wsparcia i ochrony ofiar handlu ludźmi oraz jego beneficjenci w latach 2006–2014*, wyd. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Zespół do spraw Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi, Departament Polityki Migracyjnej MSWiA, Warszawa 2016..

Akty prawne

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW, (Dz.Urz. UE, L.2011.101.1).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępująca decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW, (Dz.Urz. UE, L.2011.335.1).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW, (Dz.Urz. UE, L.2012.315.57).
- Dyrektywa Rady 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami, (Dz.Urz. UE, L 261/19).
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, (Dz.Urz. UE, C 326/391).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., (Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483).
- Konwencja międzynarodowa dotycząca zwalczania handlu kobietami pełnoletnimi, podpisana w Genewie dnia 11 października 1933 r. (ratyfikowana zgodnie z ustawą z dnia 18 marca 1937 r.), Dz. U. z 1938 r. nr 7 poz. 37).
- Konwencja nr 29 Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 29 czerwca 1930 r. dotycząca pracy przymusowej lub obowiązkowej, (Dz. U. z 1959 r. nr 20 poz. 122).
- Konwencja w sprawie zwalczania handlu ludźmi i eksploatacji prostytucji (ratyfikowana na podstawie ustawy z dnia 29 lutego 1952 r.), (Dz. U. z 1952 r. nr 41 poz. 278).
- Konwencja o zwalczaniu handlu kobietami i dziećmi, podpisana w Genewie dnia 30 września 1921 r. (ratyfikowana zgodnie z ustawą z dnia 13 lutego 1924 r.), (Dz. U. z 1925 r. nr 125 poz. 893).
- Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 15 listopada 2000 r., (Dz. U. z 2005 r. nr 18 poz. 160).
- Protokół o zmianie Konwencji o zwalczaniu handlu kobietami i dziećmi, zawartej w Genewie dnia 30 września 1921 r. oraz Konwencji o zwalczaniu handlu kobietami pełnoletnimi, zawartej w Genewie dnia 11 października 1933 r., podpisany w Lake Success dnia 12 listopada 1947 r., (Dz. U. z 1951 r. nr 59 poz. 405).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, (Dz. Urz. UE, L 251 z 16 września 2016 r.).

Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), (Dz. Urz. UE, L 381 z 2006 r.).

Ustawa z dnia 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów (Dz. U. z 2019 r. poz. 1405, z 2020 r. poz. 567).

Ustawa z dnia 10 września 2004 r. o ratyfikacji Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach dziecka w sprawie handlu dziećmi, dziecięcej prostytucji i dziecięcej pornografii, przyjętego w Nowym Jorku dnia 25 maja 2000 r., (Dz. U. z 2004 r. nr 238 poz. 2389).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 305).

Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, (Dz. U. z 2020 r. poz. 35).

Netografia

Handel ludźmi i przestępstwa okołoprostytycyjne, Komenda Główna Policji, <https://statystyka.policja.pl/st/wybrane-statystyki/handel-ludźmi-i-przest/50848,Handel-ludźmi-i-przestępstwa-okoloprostytycyjne.html> [dostęp: 20.09.2022].

<http://www.itaka.org.pl/> [dostęp: 17.09.2022].

<http://www.kcik.pl/> [dostęp: 17.09.2022].

Krajowy Plan Działań przeciwko Handlowi Ludźmi, Handel Ludźmi, <http://www.handelludźmi.eu/hl/baza-wiedzy/krajowy-plan-dzialan> [dostęp: 12.09.2022].

Bezpieczeństwo żywnościowe w dobie problemów geopolitycznych

Streszczenie

Wybuch wojny na Ukrainie skomplikował sytuację geopolityczną w Europie i na świecie. Wojna wpłynęła na problemy w transporcie – zwłaszcza produktów rolnych – oraz spadek podaży, wywołując nie tylko szybki wzrost cen żywności, ale również czynników energetycznych. Celem artykułu jest przybliżenie kwestii bezpieczeństwa żywnościowego w kontekście konfliktu zbrojnego na Ukrainie. Autor przedstawił problem niedostatku żywności na świecie oraz znaczenie państw zaangażowanych w konflikt zbrojny dla zapewnienia dostępności produktów rolnych oraz czynników energetycznych w Europie i na świecie.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo żywnościowe, produkcja żywności, konflikt zbrojny, niedostatek żywności, zrównoważony rozwój

Abstract

The outbreak of the war in Ukraine has complicated the geopolitical situation in Europe and in the world. The war caused problems in transport, especially of agricultural products, and the decrease in supply, causing not only a rapid increase in food prices but also energy factors. The aim of the article is to present the issue of food security in the context of the armed conflict in Ukraine. The author presents the problem of food security in the world and the importance of countries involved in the armed conflict for ensuring the availability of agricultural products and energy factors in Europe and in the world.

Key words: food security, food production, armed conflict, food shortage, sustainable development

¹ Ryszard Pizior, doktor nauk społecznych, Prezes Zarządu Okręgowej Spółdzielni Mleczarskiej we Włoszczowie, Członek Zarządu Krajowego Stowarzyszenia Mleczarzy w Warszawie.

Wprowadzenie

W dobie wzrastającej liczby ludności Ziemi, w szczególności na kontynentach azjatyckim, afrykańskim oraz południowoamerykańskim, problem wyżywienia ludności staje się ogromnym wyzwaniem. Podczas gdy w krajach Unii Europejskiej od wielu lat występuje nadprodukcja żywności, w wielu krajach afrykańskich mamy do czynienia z głodem. Problem ten narasta w sytuacji występowania różnego rodzaju zagrożeń, takich jak: klęski żywiołowe, pandemie, konflikty zbrojne. W ostatnich latach problem zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego staje się coraz istotniejszy w związku z rozprzestrzenieniem się pandemii COVID-19, a w ostatnim czasie w związku z wybuchem wojny w Ukrainie, która jest jednym z największych producentów zbóż na świecie. Konflikt zbrojny w Ukrainie wstrząsnął rynkami towarowymi i zagraża światowemu bezpieczeństwu żywnościowemu. Trwająca pandemia oraz inne czynniki już spowodowały wzrost cen żywności. Słabe zbiory w Ameryce Południowej, silny globalny popyt i problemy z łańcuchem dostaw zmniejszyły zapasy zbóż i nasion oleistych oraz spowodowały wzrost cen do najwyższych poziomów od 10 lat. Ceny olejów roślinnych również wzrosły do rekordowych poziomów, odzwierciedlając mniejsze zbiory soi w Ameryce Południowej, zmniejszone dostawy oleju palmowego z powodu problemów ze zbiorami w Malezji oraz gwałtownie zwiększone wykorzystanie oleju palmowego do produkcji biodiesla. Ceny kluczowych produktów, takich jak paliwo, nawozy, pestycydy, również osiągnęły niemal rekordowy poziom.

Rosyjska inwazja na Ukrainę zakłóciła i tak już nerwową sytuację na światowych rynkach towarowych. Według wielu ekspertów będzie miała krótkotrwałe negatywne konsekwencje dla światowych dostaw zbóż i roślin oleistych. Zakłócenia w dostawach gazu oraz w produkcji nawozów sztucznych mogą doprowadzić do zmniejszenia powierzchni upraw oraz zmniejszenia plonowania w nowym sezonie. Wojna w Ukrainie przyczyniła się do wzrostu inflacji i może mieć szczególnie niekorzystne konsekwencje dla krajów o niskich dochodach importujących żywność. Poza globalnymi konsekwencjami konfliktu zbrojnego w Ukrainie nie należy zapominać o problemach w skali lokalnej, w szczególności konieczności ruchów migracyjnych ludności zamieszkującej obszary objęte działaniami zbrojnymi.

Pojęcie bezpieczeństwa żywnościowego

W języku polskim funkcjonują dwa podobne wyrażenia: bezpieczeństwo żywnościowe (food safety) oraz bezpieczeństwo żywności (food security). Choć są one do siebie podobne, to odnoszą się do zupełnie innych problemów.

Bezpieczeństwo żywnościowe jest pojęciem szerszym, odnoszącym się do różnych problemów związanych z żywnością, w tym również do problemu bezpieczeństwa żywności, które jest w nim zawarte. Bezpieczeństwo żywności jest pojęciem węższym i dotyczy samej żywności, a więc jej jakości, procesów technologicznych wytwarzania, spełnienia określonych warunków produkcji żywności itp. Bezpieczeństwo żywnościowe odnosi się więc do zaspokojenia fizjologicznych potrzeb człowieka, które są najważniejszymi potrzebami człowieka, warunkującymi jego przetrwanie. W hierarchii potrzeb Abrahama Masłowa, który w roku 1954 dokonał najstynniejszej klasyfikacji potrzeb człowieka, potrzeby fizjologiczne znajdują się na samym dole piramidy potrzeb i należą do najważniejszych potrzeb człowieka, bez których zaspokojenia niemożliwe jest przeżycie.

Problem bezpieczeństwa żywnościowego jest podejmowany przede wszystkim w przypadku wystąpienia problemów z dostępnością żywności. Tak było również w przeszłości. Według Johna Shawa, autora książki na temat historii światowego bezpieczeństwa żywnościowego, problem bezpieczeństwa żywnościowego był podejmowany przez Ligę Narodów w kontekście ochrony interesów producentów przed niekontrolowanymi zmianami cen żywności oraz zagospodarowania ewentualnych nadwyżek żywności². Po II wojnie światowej działania mające na celu zwiększenie produkcji żywności podejmowane były przez kraje europejskie w związku z powszechnymi brakami żywności i występującym głodem. Pojęcie 'bezpieczeństwa żywnościowego' na stałe wpisało się w terminologię międzynarodowej w latach 70. XX wieku za sprawą Światowej Konferencji Żywnościowej³.

W literaturze nie ma jednej powszechnej definicji pojęcia bezpieczeństwa żywnościowego. Według Katarzyny Marzędy-Młynarskiej bezpieczeństwo żywnościowe jest „wyrazem troski o zaspokojenie podstawowej potrzeby człowieka, jaką jest pożywienie”⁴. Autorka w swojej książce prezentuje najważniejsze definicje bezpieczeństwa żywnościowego oraz jego ewolucję na przestrzeni lat.

2 D.J. Shaw, *World Food Security. A History since 1945*, Basingstoke – New York 2007.

3 K. Marzęda-Młynarska, *Globalne zarządzanie bezpieczeństwem żywnościowym na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2014, s. 94.

4 Tamże, s. 94.

Tabela 1. Definicje bezpieczeństwa żywnościowego

Definicja	Autor
„Dostępność w każdym czasie odpowiednich światowych zapasów podstawowej żywności w celu utrzymania stałej konsumpcji”	ONZ – 1975
„Zapewnienie wszystkim ludziom w każdym czasie zarówno fizycznego, jak i ekonomicznego dostępu do podstawowej żywności”	FAO – 1983
„Dostęp wszystkich ludzi w każdym momencie do wystarczającej żywności, zapewniającej aktywne i zdrowe życie”	Bank Światowy – 1986
„Sytuacja kiedy wszyscy ludzie, w każdym czasie mają zarówno fizyczny, jak i ekonomiczny dostęp do wystarczającej żywności, spełniającej wymogi odpowiedniej diety oraz zapewniającej produktywność i zdrowe życie”	USAID – 1992
„Bezpieczeństwo żywnościowe na poziomie jednostki, gospodarstwa domowego, narodowego, regionalnym i globalnym zostanie osiągnięte wówczas, kiedy każdy człowiek w każdym czasie będzie miał fizyczny i ekonomiczny dostęp do wystarczającej, bezpiecznej i właściwej pod względem odżywczym żywności, zaspokajającej zapotrzebowanie jego organizmu i spełniającej preferencje, będącej podstawą aktywnego i zdrowego życia”	FAO – 1996
„Sytuacja, w której wszyscy, w każdym czasie mają fizyczny i ekonomiczny dostęp do kupna, produkcji, uzyskania oraz konsumpcji wystarczającej, bezpiecznej, pożywnej żywności, stanowiącej odpowiednią dietę, zgodnej z preferencjami i zapewniającej zdrowe i aktywne życie”	Międzynarodowa Federacja Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca – 2006
„Sytuacja, w której wszyscy ludzie, w każdym czasie mają fizyczny, społeczny i ekonomiczny dostęp do żywności bezpiecznej, odpowiedniej pod względem potrzeb żywnościowych i preferencji, zapewniającej aktywne i zdrowe życie”	FAO – 2009

Źródło: K. Marzęda-Młynarska, „Globalne zarządzanie bezpieczeństwem żywnościowym na przełomie XX i XXI wieku”, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2014, s. 95

Analizując definicje zamieszczone w tabeli powyżej, można stwierdzić, że definicja bezpieczeństwa żywnościowego ewoluowała na przestrzeni lat. Początkowo odnosiła się do fizycznego i ekonomicznego dostępu do żywności, zaś wraz z upływem czasu definicja ta była uzupełniana o inne kwestie – dotyczące jej jakości, wartości odżywczych oraz zapewniania aktywnego i zdrowego życia. W większości definicji podnoszona jest kwestia dostępu do żywności, zarówno fizycznego, jak i ekonomicznego. Dostęp fizyczny odnosi się do ilości dostępnej żywności, zaś dostęp ekonomiczny odnosi się do możliwości finansowych nabywania żywności. O bezpieczeństwie żywnościowym możemy mówić w aspekcie regionalnym, narodowym oraz globalnym.

Według Departamentu Rolnictwa USA (USDA) bezpieczeństwo żywnościowe definiowane jest jako⁵:

- wysokie bezpieczeństwo żywnościowe (high food security)– oznaczające brak zgłaszanych oznak problemów lub ograniczeń w dostępie do żywności,
- marginalne bezpieczeństwo żywnościowe (marginal food security) – jedno lub dwa zgłoszenia, zwykle lęk przed brakiem żywności lub niedoborem żywności w domu,
- niskie bezpieczeństwo żywnościowe (low food security) – brak bezpieczeństwa żywnościowego bez głodu, doniesienia o obniżonej jakości, różnorodności lub atrakcyjności diety; nieliczne sygnały lub brak zmniejszonego spożycia pokarmu,
- bardzo niskie bezpieczeństwo żywnościowe (very low food security) – niepewność żywieniowa z oznakami głodu, doniesienia o wielu oznakach zaburzonych wzorów żywieniowych i zmniejszonego spożycia żywności.

Brian Cook bezpieczeństwo żywnościowe sprowadza do odpowiedzi na pięć pytań⁶:

1. Kto powinien mieć dostęp do żywności?
2. Kiedy?
3. Jak?
4. W jakiej ilości?
5. Jakiej żywności?

Opierając się na powyższych pytaniach oraz odpowiedziach na nie, Brian Cook stworzył uniwersalny schemat bezpieczeństwa żywnościowego. Wyodrębnił on pięć elementów definicji bezpieczeństwa żywnościowego: uniwersalność, stabilność, godność, ilość i jakość.

⁵ <https://www.ers.usda.gov/topics/food-nutrition-assistance/food-security-in-the-u-s/definitions-of-food-security/#ranges>, dostęp z dnia 20.08.2022 r.

⁶ B. Cook, *Food Security: Implications for the Early Years*, Toronto 2006, s. 21.

Rys. 1. Schemat uniwersalnej definicji bezpieczeństwa żywnościowego

Źródło: B. Cook, *Food Security: Implications for the Early Years*, Toronto 2006, s. 21

Problem niedostatku żywności na świecie

Problemy głodu i niedostatku żywności występują na świecie od zarania dziejów. Podłoże tych problemów stanowią głównie takie zjawiska jak klęski żywiołowe oraz konflikty zbrojne. Problemy związane z bezpieczeństwem żywnościowym są w kręgu zainteresowań organizacji międzynarodowych. Wśród nich największe znaczenie odgrywają: Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), Międzynarodowy Fundusz Rozwoju Rolnictwa (IFAD), Fundusz Narodów Zjednoczonych na rzecz Dzieci (UNICEF), Światowy Program Żywnościowy WFP, Światowa Organizacja Zdrowia (WHO). 25 września 2015 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ w Nowym Jorku przyjęło rezolucję zatwierdzającą Agendę na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, zawierającą cele zrównoważonego rozwoju (ang. The Sustainable Development Goals)⁷. Niniejsza agenda zawiera 17 celów zrównoważonego rozwoju oraz zadania, które mają

⁷ Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ A/RES/70/1, 25 września 2015.

zostać osiągnięte przez wszystkie państwa do 2030 r. Cele dotyczą pięciu obszarów: ludzie, planeta, dobrobyt, pokój, partnerstwo. Agenda 2030 definiuje również najważniejsze wyzwania: ubóstwo, głód, zdrowie, edukacja, równość płci, zmiany klimatu, pokój, sprawiedliwość społeczną. 10 lipca 2017 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło rezolucję, którą zatwierdziło sposób monitorowania celów i zadań Agendy 2030⁸. W naszym kraju monitorowaniem wskaźników realizacji celów i zadań zajmuje się GUS. Spośród 17 celów zawartych w Agendzie 2030 do kwestii bezpieczeństwa żywnościowego odnosi się cel 2, który zdefiniowany został w następujący sposób: „Wyeliminować głód, osiągnąć bezpieczeństwo żywnościowe i lepsze odżywianie oraz promować zrównoważone rolnictwo”⁹.

Według najnowszych szacunków Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa FAO w roku 2020 na świecie z powodu głodu cierpiało około 768 mln ludzi. Ponad połowa (418 mln) zamieszkiwała Azję, zaś około 282 mln Afrykę. W Ameryce Południowej i Łacińskiej problemem głodu dotkniętych było około 60 mln ludzi¹⁰.

Warto zauważyć, że w latach 2005–2017 liczba ludności świata cierpiącej z powodu głodu zmniejszyła się z około 811 mln (2005) do 615 mln (2017). Tendencja ta nie dotyczyła kontynentu afrykańskiego, gdzie nastąpił wzrost głodujących z około 195 mln do 212,3 mln. W latach 2018–2019 nastąpiło odwrócenie tendencji głodujących na świecie i nastąpił niewielki ich wzrost do poziomu 650 mln. Jednak w roku 2020 miał miejsce drastyczny wzrost liczby głodującej ludności świata do poziomu 768 mln, a więc o 118 mln. Nie ma wątpliwości, że tak duży wzrost był związany z wybuchem światowej pandemii COVID-19, w wyniku której przerwane zostały łańcuchy logistyczne, a w konsekwencji dostęp do żywności był utrudniony. Można również mówić o czynniku ekonomicznym, który spowodował zubożenie ludności w związku z pogorszeniem sytuacji finansowej wielu firm lub nawet zaprzestaniem ich działalności. W wielu sektorach działalność została ograniczona w związku z wprowadzonymi przez rządy większości krajów restrykcjami mającymi na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się pandemii.

Według danych Banku Światowego pandemia COVID-19 doprowadziła do dodatkowej 119–124 mln osób do skrajnego ubóstwa. Wyniki badań przeprowadzonych przez Bank Światowy ujawniają ogromne różnice w dochodach gospodarstw domowych po pandemii w porównaniu z dochodami sprzed pandemii¹¹.

8 *Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ A/RES/71/313*, 6 lipca 2017.

9 Tamże.

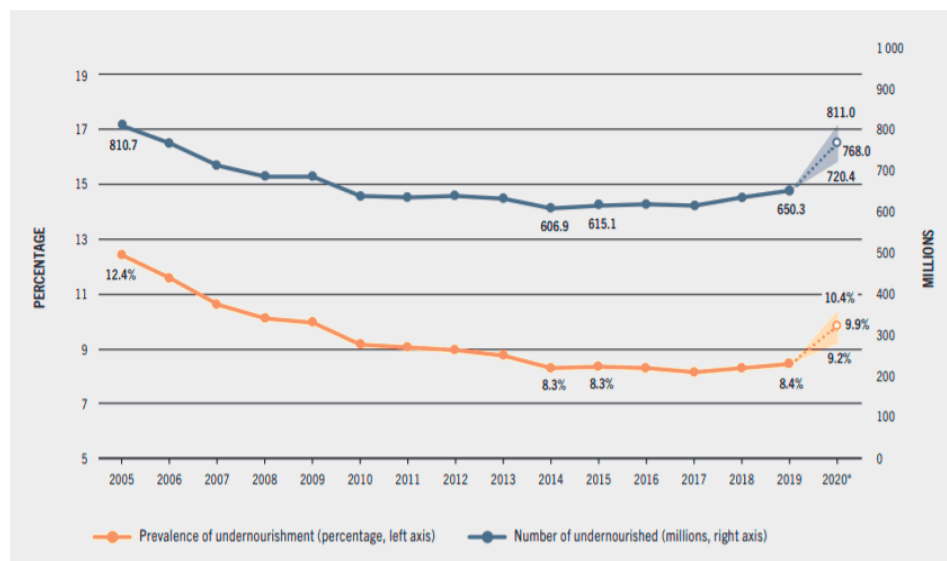
10 *The state of food security and nutrition in the World*, Rome 2021.

11 <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34740>, dostęp z dnia 05.08.2022 r.

Tabela 2. Liczba ludności cierpiącej z powodu głodu w latach 2005–2020 w mln

	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Świat	811	637	615	620	615	634	650	768
Afryka	195	187	200	212	212	227	235	282
Azja	554	400	370	356	352	355	361	418
Ameryka Płd. i Łac.	52	41	36	43	42	44	46	60
Oceania	2,3	1,9	2,4	2,5	2,6	2,6	2,6	2,7
Ameryka Płn., Europa	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *The state of food security and nutrition in the World*, Rome 2021.

Rys. 2. Ludność cierpiąca z powodu głodu w latach 2005–2020

Źródło: *The state of food security and nutrition in the World*, Rome 2021.

Rosyjska inwazja na Ukrainę a bezpieczeństwo żywnościowe

Wybuch wojny 24 lutego 2022 roku zupełnie zmienił postrzeganie Federacji Rosyjskiej jako światowego mocarstwa militarnego oraz energetycznego. Kraj o niezliczonych bogactwach naturalnych, który w ostatnich dziesięcioleciach uzależniał od nich wiele gospodarek europejskich oraz pozaeuropejskich, wywołał konflikt zbrojny, jakiego nie było w Europie od II wojny światowej. Wybuch wojny wywołał dynamiczny wzrost cen żywności na całym świecie, wzrost cen surowców mineralnych oraz czynników energetycznych. W krótkim czasie ceny niektórych

surowców osiągnęły historyczne rekordy. Przez wiele lat, nawet w trakcie pandemii COVID-19, problem bezpieczeństwa żywnościowego nie był tak często poruszany, jak po wybuchu wojny. Ogromne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego mają bowiem kwestie dostępności żywności, zarówno dostęp fizyczny, jak i ekonomiczny. W tych dwóch aspektach można prowadzić rozważania dotyczące bezpieczeństwa żywnościowego zarówno w ujęciu regionalnym, narodowym, jak i globalnym. Biorąc pod uwagę skalę konfliktu oraz czas jego trwania, jak również znaczący udział Federacji Rosyjskiej, Ukrainy oraz Białorusi w światowym rynku żywnościowym, na dostępność żywności w Europie i na świecie, a tym samym na bezpieczeństwo żywnościowe wpływać będą następujące czynniki:

- dostępność czynników energetycznych (gaz ziemny, ropa naftowa, węgiel kamienny),
- dostępność nawozów wykorzystywanych w produkcji żywności,
- wielkość produkcji zbóż i roślin oleistych na terenach objętych działaniami zbrojnymi.

Federacja Rosyjska jest największym krajem na świecie, o powierzchni przekraczającej 17 mln km² i ogromnych zasobach naturalnych. Gospodarka Rosji opiera się na surowcach naturalnych, które stanowią główne źródło dochodów. W tabeli poniżej przedstawiono 10 najważniejszych grup produktów eksportowych w 2021 r.

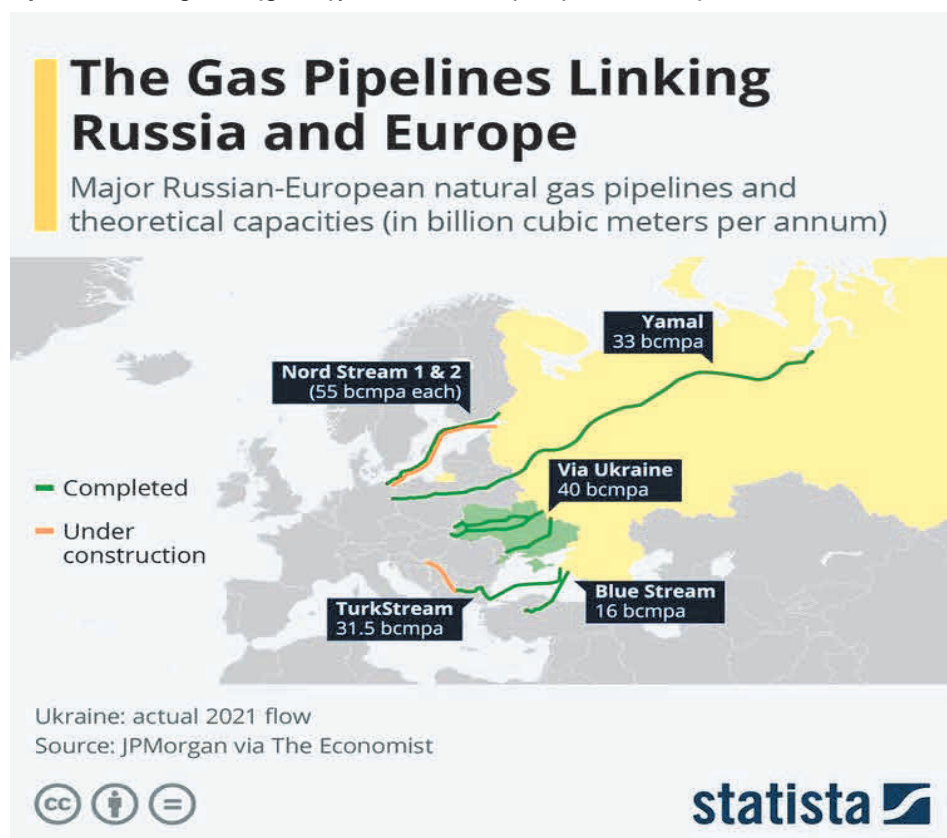
Tabela 3. Główne produkty eksportowe Rosji w roku 2021

Lp.	Grupa produktów	Wartość eksportu w 2021 r. [mld USD]	Udział w eksporcie [%]
1.	Paliwa mineralne, w tym ropa naftowa	211,5	43,0
2.	Kamienie szlachetne, metale szlachetne	31,6	6,4
3.	Żelaza, stal	28,9	5,9
4.	Nawozy	12,5	2,5
5.	Drewno	11,7	2,4
6.	Maszyny, w tym komputery	10,7	2,2
7.	Zboża	9,1	1,9
8.	Aluminium	8,8	1,8
9.	Rudy żelaza, żużel, popiół	7,4	1,5
10.	Tworzywa sztuczne, art. z tworzyw sztucznych	6,2	1,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych <https://www.worldstopexports.com/russias-top-10-exports/>, dostęp z dnia 28.08.2022 r.

Do 2014 r. rosyjski przemysł spożywczy oraz rolnictwo nie były priorytetem. Sytuacja zmieniła się po ogłoszeniu 6 sierpnia 2014 r. embarga na produkty spożywcze z państw UE. Embargo objęło m.in. produkty mleczarskie, których Rosja była jednym z największych importerów z UE. W szybkim czasie w Rosji ruszyły ogromne inwestycje w przetwórstwo spożywcze oraz rolnictwo, zaś priorytetem była samowystarczalność żywnościowa. Jednocześnie przez wiele lat Federacja Rosyjska rozwijała sprzedaż ropy naftowej, gazu ziemnego, metali oraz węgla kamiennego. Rosyjski gaz pokrywa około 1/3 zapotrzebowania na gaz całej Europy. Do jego dostarczania służy zbudowany w tym celu system gazociągów: gazociąg Jamalski o przepustowości 33 mld m³, gazociągi Nord Stream 1 i 2 o przepustowości 55 mln m³, gazociągi biegnące przez Ukrainę o przepustowości 40 mld m³, gazociąg Turk Stream o przepustowości 31,5 mld m³, gazociąg Blue Stream o przepustowości 16 mld m³.

Rys. 3. Główne gazociągi rosyjskie wraz z ich przepustowością



Źródło: <https://forsal.pl/biznes/energetyka>, dostęp z dnia 28.08.2022.

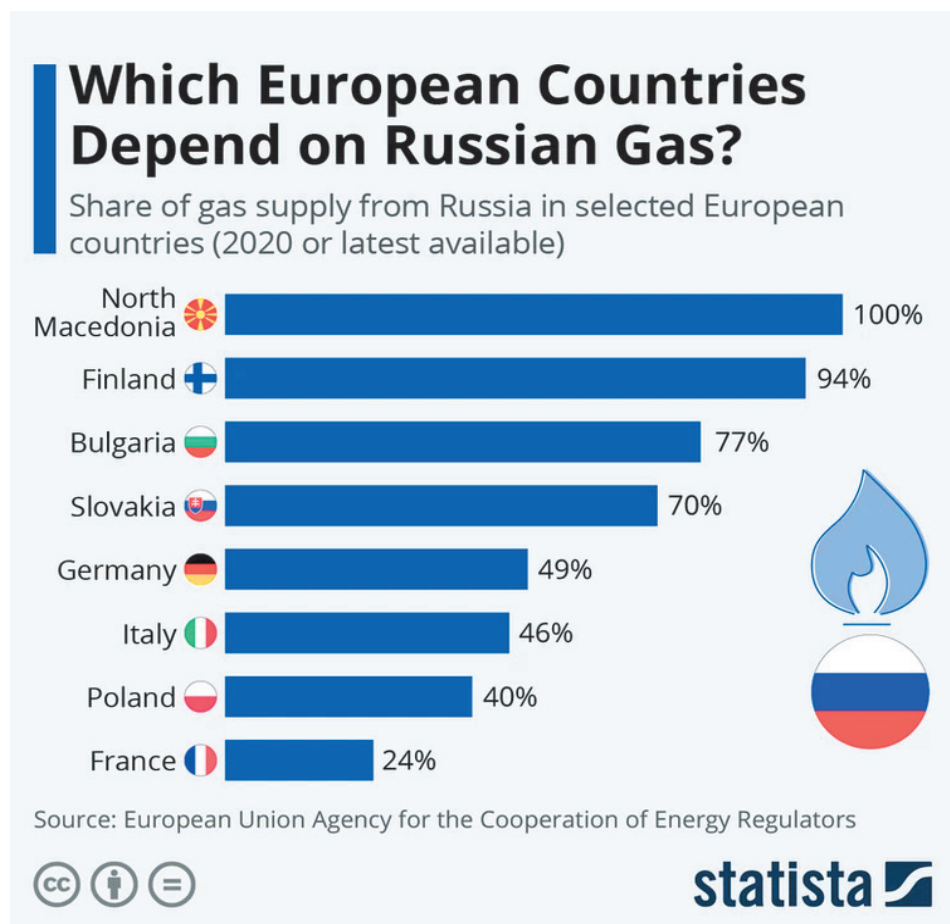
Zależność gospodarek państw europejskich od rosyjskiego gazu obrazuje rysunek 4, zamieszczony na kolejnej stronie. Analizując wielkość zapotrzebowania na rosyjski gaz, można stwierdzić, że faktycznie wiele krajów jest uzależnionych od dostaw ze wschodu i szybkie znalezienie alternatywy dla tego surowca będzie bardzo trudne. Tylko takie kraje jak Hiszpania, w większości zaopatrująca się w Afryce, oraz Wielka Brytania, wykorzystująca głównie własne zasoby na Morzu Północnym, są w pełni zabezpieczone w ten surowiec. Gaz ziemny w gospodarkach krajów europejskich odgrywa ogromne znaczenie, bowiem jest wykorzystywany nie tylko przez gospodarstwa domowe, ale w przemyśle do wytwarzania energii elektrycznej, energii cieplnej oraz do produkcji nawozów. Brak dostępności gazu ziemnego może doprowadzić do zakłócenia produkcji energii elektrycznej, energii cieplnej służącej do ogrzewania oraz do przerwania produkcji nawozów sztucznych wykorzystywanych w rolnictwie. Tym samym brak dostępności gazu ziemnego może doprowadzić do kryzysu w wielu dziedzinach gospodarki, w tym w sektorze spożywczym, a tym samym do zagrożenia bezpieczeństwa żywnościowego. Rządy większości krajów czynią starania, aby zminimalizować ryzyko związane z przerwaniem dostaw gazu rosyjskiego. Nadzieją jest zwiększenie dostaw gazu z Norwegii oraz wykorzystanie gazu płynnego LNG, który jest dostarczany drogą morską do Europy z USA i innych krajów. Jednak w przypadku LNG niezbędna jest specjalna infrastruktura techniczna, bowiem gaz LNG jest transportowany w stanie płynnym w temperaturze -165°C . Zanim LNG zostanie wtłoczony do systemu gazowego, musi zostać poddany procesowi regazyfikacji, czyli przejścia z fazy ciekłej do fazy gazowej. Polska, dzięki oddanemu w 2015 r. do użytku terminalowi LNG w Świnoujściu, może przyjmować dostawy ciekłego gazu praktycznie z każdego kierunku dostaw. Aktualnie przepustowość terminala wynosi $6,2 \text{ mld m}^3$ rocznie¹².

Drugim strategicznym rosyjskim surowcem energetycznym jest ropa naftowa. Według raportu energetycznego koncernu BP „Statistical Review of World Energy 2022” w 2021 Rosja sprzedała za granicą 263,6 mln t ropy naftowej. Ponad połowa (138,7 mln t) trafiła do odbiorców europejskich. Chiny zakupiły 79,6 mln t tego surowca, zaś USA – 9,9 mln t. W przypadku ropy naftowej zastąpienie tak dużego wolumenu surowca jest trudne, jednak mimo tego kraje UE zdecydowały o wprowadzeniu embarga na rosyjską ropę. Polska jako jeden z pierwszych krajów UE zdecydowała się na dywersyfikację dostaw tego surowca. Ceny tego surowca, chociaż wzrosły znacząco po wybuchu konfliktu

12 <https://forsal.pl/biznes/energetyka/artykuly/8386613,pgnig-czarter-metanowce-lng-do-gazoportu-swinoujscie-klaj-peda.html>, dostęp z dnia 28.08.2022.

zbrojnego w Ukrainie, nie osiągnęły historycznych rekordów notowanych w roku 2008. Zupełnie inna sytuacja jest w przypadku gazu ziemnego, którego ceny biją kolejne rekordy. W porównaniu do cen z września 2021 r. są już około 10-krotnie wyższe. W reakcji na unijne sankcje nakładane na Rosję ogranicza ona dostawy gazu do państw UE, szantażując tym samym państwa europejskie ograniczeniem dostaw lub ich całkowitym odcięciem przed nadchodzącą zimą.

Rys. 4. Uzależnienie krajów europejskich od dostaw rosyjskiego gazu



Źródło: <https://forsal.pl/biznes/energetyka>, dostęp z dnia 28.08.2022.

Federacja Rosyjska oraz Ukraina mają bardzo istotne znaczenie dla światowego bezpieczeństwa żywnościowego, bowiem są znaczącymi producentami i eksporterami zbóż i nasion roślin oleistych.

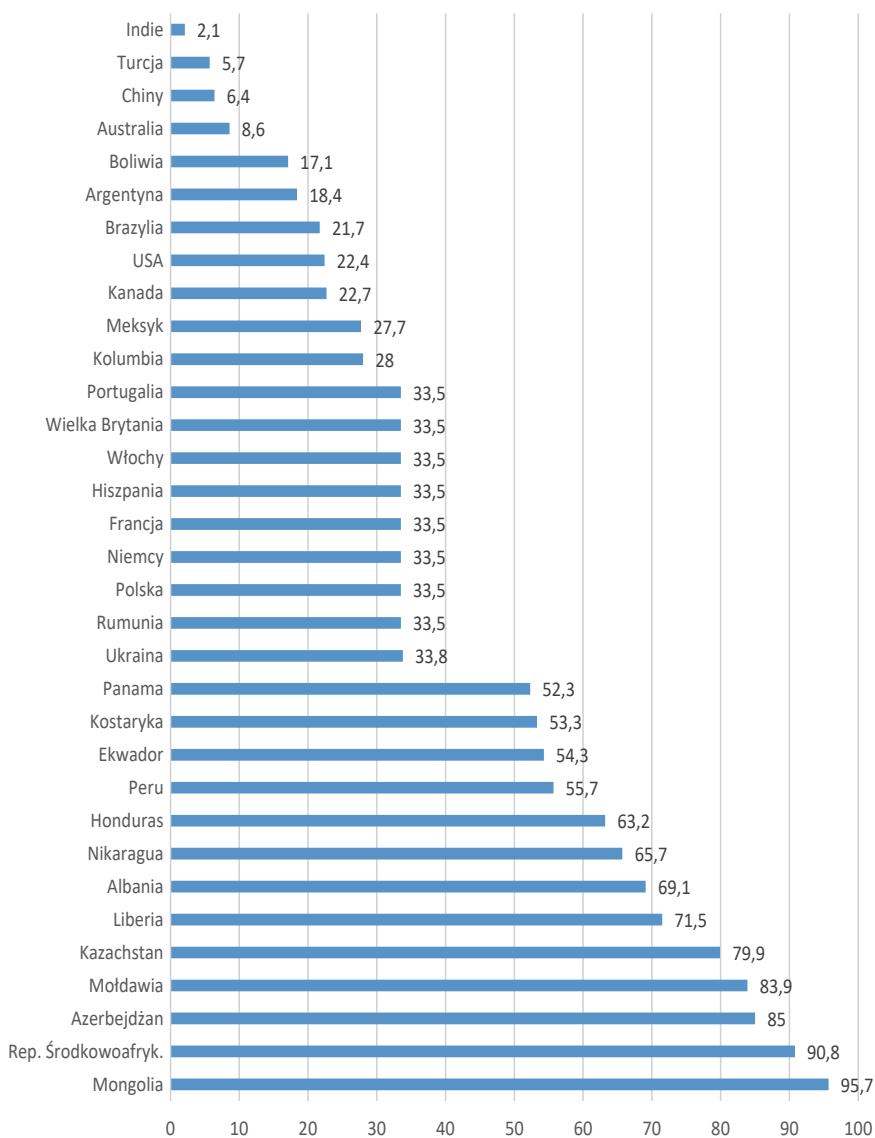
Federacja Rosyjska oraz jej bliski sojusznik – Republika Białorusi są znaczącymi producentami nawozów azotowych oraz potasowych. Według IFPRI (International Food Policy Research Institute) na Rosję przypada 15% światowego handlu nawozami azotowymi oraz 17% światowego handlu nawozami potasowymi. Dodatkowo Białoruś odpowiada za 16% handlu nawozami potasowymi, co wspólnie daje tym krajom 33% udziału w światowym handlu nawozami potasowymi¹³. Zachwianie na rynku nawozów sztucznych może wpłynąć negatywnie na plony w rolnictwie w kolejnych sezonach oraz ceny produktów rolniczych.

Nawozy z Rosji i Białorusi importowane są przez kraje ze wszystkich kontynentów. Według IFPRI (International Food Policy Research Institute) najbardziej uzależnione od rosyjskich i białoruskich nawozów azotowych są następujące kraje: Mongolia, Republika Środkowoafryk., Azerbejdżan, Mołdawia, Kazachstan, Liberia, Albania, Nikaragua, Burkina Faso, Honduras. W przypadku nawozów potasowych m.in.: Mali, Niger, Czad, Kamerun, Republika Środkowoafrykańska, Nigeria, Sierra Leone, Ukraina, Turkmenistan.

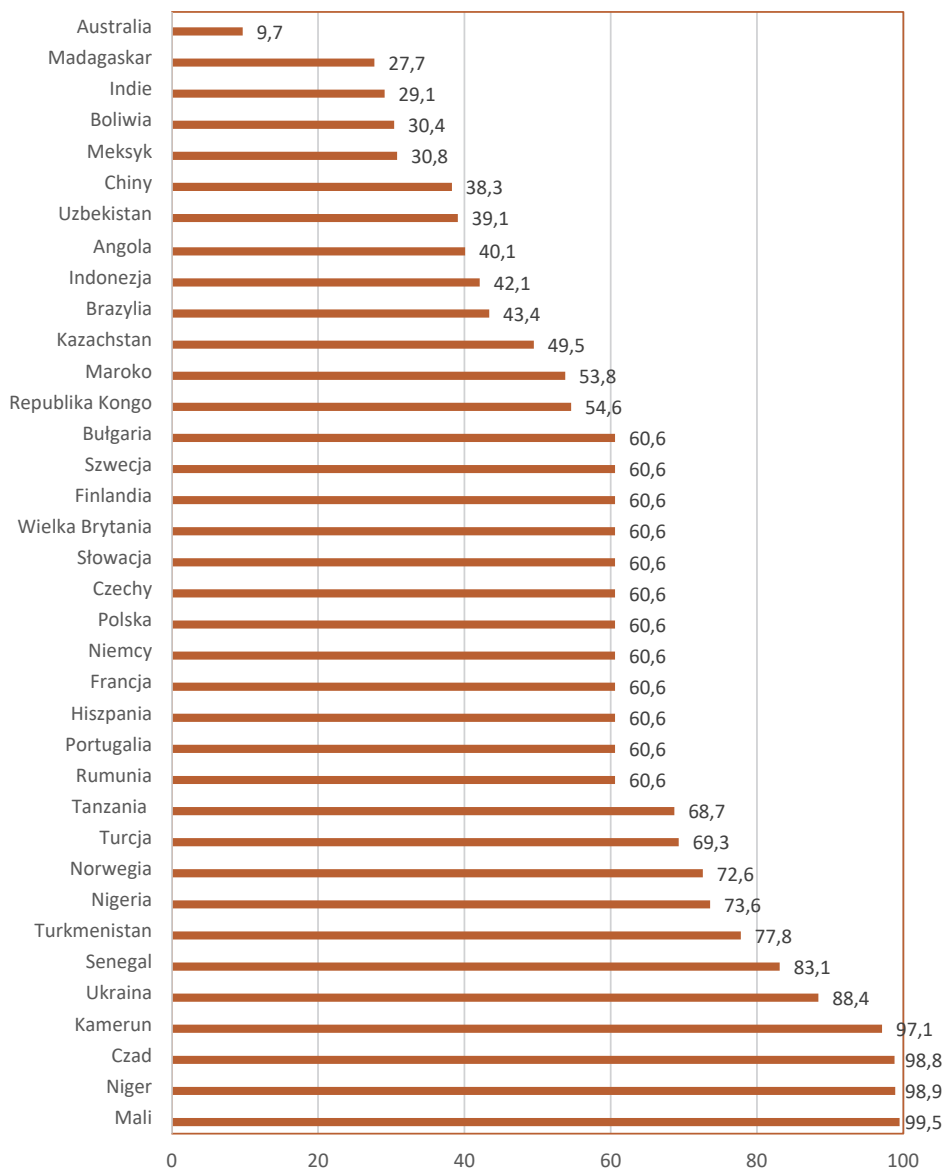
Grafiki poniżej przedstawiają szczegółowe dane dotyczące uzależnienia niektórych państw od importu nawozów z Rosji i Białorusi.

13 <https://www.ifpri.org/blog/how-will-russias-invasion-ukraine-affect-global-food-security>, dostęp 28.08.2022.

Rys. 5. Kraje importujące nawozy azotowe z Rosji i Białorusi wraz z procentowym udziałem tych nawozów w ich zapotrzebowaniu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z: <https://www.ifpri.org/blog/how-will-russias-invasion-ukraine-affect-global-food-security>, dostęp dnia 28.08.2022 r.

Rys. 6. Kraje importujące nawozy potasowe z Rosji i Białorusi wraz z procentowym udziałem tych nawozów w ich zapotrzebowaniu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z: <https://www.ifpri.org/blog/how-will-russias-invasion-ukraine-affect-global-food-security>, dostęp dnia 28.08.2022 r.

Federacja Rosyjska oraz Ukraina, zwana również „spichlerzem Europy”, mają duże znaczenie na światowych rynkach żywnościowych, bowiem są znaczącymi eksporterami zbóż oraz nasion roślin oleistych.

Produkcję głównych zbóż i roślin oleistych w Ukrainie, Rosji i na świecie przedstawiają tabele poniżej.

Tabela 4. Produkcja ziaren zbóż i roślin oleistych w Ukrainie w mln ton

	2020/21	Udział%	2021/22	Udział%	2022/23*	Udział%
Pszenica	25,42	3,28	33,01	4,24	19,50	2,50
Kukurydza	30,30	2,68	42,13	3,46	30,00	2,54
Jęczmień	7,95	4,94	9,92	6,84	6,40	4,38
Słonecznik	14,10	28,62	17,50	30,53	9,50	18,65

*prognoza z sierpnia 2022

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu USDA, World Agricultural Production, August 2022.

Tabela 5. Produkcja ziaren zbóż i roślin oleistych w Federacji Rosyjskiej w mln ton

	2020/21	Udział%	2021/22	Udział%	2022/23*	Udział%
Pszenica	85,35	11,02	75,16	9,65	88,00	11,28
Kukurydza	13,87	1,23	15,23	1,25	15,00	1,27
Jęczmień	20,63	12,81	17,51	12,08	20,00	13,70
Słonecznik	13,27	26,93	15,57	27,16	17,00	33,38

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu USDA, World Agricultural Production, August 2022.

Tabela 6. Produkcja ziaren zbóż i roślin oleistych na świecie w mln ton

	2020/21	2021/22	2022/23*
Pszenica	774,28	779,00	780,00
Kukurydza	1129,00	1219,00	1180,00
Jęczmień	161,00	145,00	146,00
Słonecznik	49,27	57,32	50,93

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu USDA, World Agricultural Production, August 2022.

Według Amerykańskiego Departamentu Rolnictwa Ukraina i Federacja Rosyjska są znaczącymi producentami nasion słonecznika, zaś ich udział w światowej produkcji w sezonie 2021/22 wynosi odpowiednio 17,5% oraz 27%. W przypadku Ukrainy, w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na jej terytorium, przewiduje się spadek produkcji, który może wynieść nawet 45% w przypadku słonecznika, 28,8% w przypadku kukurydzy oraz 40% w przypadku pszenicy. Według prognoz produkcja w sezonie 2022/23 w Federacji Rosyjskiej będzie wyższa niż w sezonie 2021/22. Najwyższy wzrost (17,1%) prognozowany

jest w przypadku pszenicy, 14,2% w przypadku jęczmienia oraz 9,2% w przypadku słonecznika. Niewielki spadek (1,5%) prognozowany jest dla produkcji kukurydzy.

Analizując prognozy produkcji ziaren zbóż i roślin oleistych w sezonie 2022/23 na świecie, należy zwrócić uwagę na znaczny spadek produkcji ziaren słonecznika, który może wynieść ponad 11% oraz kukurydzy – 3,2%. Mniejsza podaż tych ziaren zapewne wpłynie na wzrost cen, zwłaszcza w przypadku ziaren słonecznika, z którego produkowany jest olej słonecznikowy. W przypadku pszenicy oraz jęczmienia przewiduje się niewielki wzrost wolumenu produkcji.

Podsumowanie

Od 2005 roku liczba ludności cierpiącej z powodu niedożywienia na świecie systematycznie malała. Spadek ten został wyhamowany tuż przed wystąpieniem pandemii COVID-19, zaś w trakcie jej trwania doszło do drastycznego zwiększenia problemów z dostępem do żywności w związku z przerwaniem łańcuchów dostaw. Potwierdzeniem powyższego jest odnotowany dynamiczny wzrost liczby ludności cierpiącej z powodu niedożywienia na świecie w roku 2020 o 118 mln. Wydaje się, że dalszy wzrost liczby głodujących zostałyby w kolejnych latach zahamowany w miarę zmniejszania liczby zachorowań, jednak 24 lutego 2022 r. nieoczekiwanie Federacja Rosyjska zaatakowała sąsiadującą Ukrainę. Konflikt zbrojny w krótkim czasie objął znaczną część terytorium Ukrainy. Z punktu widzenia bezpieczeństwa żywnościowego Europy i świata konflikt ten jest ogromnym zagrożeniem bowiem:

- Rosja jest głównym dostawcą gazu ziemnego oraz ropy naftowej do państw europejskich,
- Rosja i Ukraina są dużymi producentami zbóż i nasion roślin oleistych,
- Rosja ze swoim sojusznikiem Białorusią odgrywają istotną rolę w produkcji nawozów azotowych oraz fosforowych.

Rozwój konfliktu zbrojnego w Ukrainie doprowadził do dynamicznego wzrostu cen żywności. Drastyczny wzrost objął ceny gazu ziemnego, ropy naftowej, nawozów sztucznych, metali, energii elektrycznej. Wszystkie te czynniki wpływają na wzrost kosztów wytworzenia, a w konsekwencji wzrost cen detalicznych większości produktów oraz postępującą inflację. W krajach UE inflacja w lipcu 2022 r. przekroczyła poziom 8%, zaś w niektórych krajach była znacznie powyżej średniej, przekraczając 20%. Z uwagi na rosnące ceny surowców energetycznych możliwy jest dalszy wzrost cen żywności. Szantaż gazowy, jaki stosuje Rosja, doprowadził do wzrostu cen gazu ziemnego do poziomu przekraczającego 300 Euro/1 MWh. W obliczu problemów z zabezpieczeniem energii na nadchodzącą

zimę 2022/23 Europa stoi przed widmem kryzysu energetycznego, którego konsekwencją może być drastyczny wzrost cen żywności lub nawet ograniczenie jej produkcji i dostępności.

W świetle konfliktu zbrojnego w Ukrainie i jego wpływu na rynek żywnościowy na świecie, a tym samym na bezpieczeństwo żywnościowe, wydaje się, że cel przyjęty w Agendzie 2030, dotyczący osiągnięcia bezpieczeństwa żywnościowego, wyeliminowania głodu, lepszego odżywiania oraz promowania zrównoważonego rolnictwa będzie niemożliwy do zrealizowania w założonym terminie. Cały świat, a w szczególności Europa, stoi przed ogromnym wyzwaniem rozwiązania konfliktu w Ukrainie, od którego zależy nie tylko bezpieczeństwo żywnościowe świata, ale przyszłość ludzkości, bowiem nie należy zapominać, iż Rosja jest mocarstwem atomowym, a decyzje tam podejmowane nie wydają się racjonalne.

Bibliografia

Cook B., *Food Security: Implications for the Early Years*, Toronto 2006.

Marzęda-Młynarska K., *Globalne zarządzanie bezpieczeństwem żywnościowym na przełomie XX i XXI wieku*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2014.

Przekształcamy nasz świat: Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ A/RES/70/1, 25 września 2015.

Raport USDA, World Agricultural Production, August 2022.

Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ A/RES/71/313, 6 lipca 2017.

Shaw D.J., *World Food Security. A History since 1945*, Basingstoke – New York 2007.

The state of food security and nutrition in the World, Rome 2021.

<https://www.ers.usda.gov>

<https://openknowledge.worldbank.org>

<https://www.worldstopexports.com>

<https://forsal.pl/biznes/energetyka>

<https://www.ifpri.org>

Zarządzanie technologiami cyfrowymi i gospodarką cyfrową w czasie wojny

Streszczenie

Artykuł analizuje główne problemy zarządzania technologiami cyfrowymi i gospodarką cyfrową w okresie nowoczesnej wojny. Ustalono, że technologie cyfrowe przyczyniają się do transformacji działań, procesów i modeli biznesowych i wojskowych oraz tworzą nowe komponenty kompetencji dla pełnego wykorzystania zmian związanych z wojną dla wszystkich uczestników operacji wojskowych – ludności, przedsiębiorców i wojskowych. Analizowano istotę, procesy i metody zarządzania refleksyjnego, jako oddziaływania na podmioty, w celu stymulowania ich do podjęcia z góry przygotowanej przez stronę wpływową (zarządzającą) decyzji.

Zanalizowane zostały współczesne tendencje w kształtowaniu i realizacji polityki państwowej Ukrainy w zakresie cyfryzacji. Określono zalety i wady wdrażania technologii cyfrowych w gospodarce Ukrainy oraz główne kierunki przyspieszenia rozwoju ukraińskiej gospodarki w zakresie innowacyjnych technologii. Omówiono główne działania na rzecz efektywnego wykorzystania innowacyjnych technologii w warunkach „ery cyfrowej” oraz stymulowania rozwoju gospodarki cyfrowej Ukrainy.

Słowa kluczowe: technologia cyfrowa, wojna, wojsko, przedsiębiorstwo, państwo

Abstract

This article reviews common issues of governing over digital technologies and digital economy during wartime. It is stated that digital technologies benefit the transformation of business, military activity, processes and models and create new competence constituents for making full use of changes of all participants of military activity – population, businessman and servicemen. The core meaning, processes and methods of reflexive management as a means of influence on subjects with the goal of incitement for decision making prepared by the other party which influences it (governs).

Modern tendencies in forming and implementation of the state policy of Ukraine in area of digitalization were studied. Advantages and disadvantages of implementation of digital technologies in economy of Ukraine in area of innovative technologies were defined. Main approaches to effective usage of innovative technologies in the environment of “digital era” were suggested, as well as stimulation of Ukraine’s digital economy development.

Key words: digital technology, war, military, enterprise, state

1 Ludmiła Dybczuk – kandydat nauk historycznych, docent, Winnicki Instytut Kooperatywny.

Jeżeli uważnie przyjrzymy się, jak dynamiczny jest współczesny świat, zobaczymy, że wprowadzanie technologii cyfrowych następuje szybciej niż wprowadzanie jakichkolwiek innych innowacyjnych rozwiązań. Wykorzystuje się technologie, które przyczyniają się do poszerzenia możliwości komunikacyjnych i dostępu do usług finansowych, komercyjnych i rządowych. Na przykład w sektorze opieki zdrowotnej wdrażane są zaawansowane technologie oparte na wykorzystaniu sztucznej inteligencji, które pomagają ratować życie, diagnozować choroby i wydłużać długość życia. W dziedzinie edukacji zapewnienie wirtualnych środowisk uczenia się i uczenia się na odległość. Te technologie umożliwiają uczniom, którzy w innym przypadku nie mieliby takiej możliwości, udział w programach. Oprócz tego usługi publiczne stają się bardziej dostępne dzięki wykorzystaniu systemów opartych o blockchain, a różne instytucje są skutecznie rozliczane. W wyniku wykorzystania sztucznej inteligencji procesy stają się mniej biurokratyczne

W dzisiejszym środowisku transformacja cyfrowa wykorzystuje technologie do tworzenia nowych produktów (usług) i wartości dla różnych interesariuszy, wdrażania innowacji oraz nabywania zdolności do szybkiej adaptacji do zmieniających się warunków środowiskowych. Jest to szczególnie istotne teraz, w warunkach wojny kontynentalnej. Dlatego ważnym elementem systemu rozwoju technologii cyfrowych jest tworzenie szybkiej infrastruktury teleinformatycznej dla Sił Zbrojnych Ukrainy oraz optymalizacja działalności dla biznesu.

Jak widzimy, działania wojskowe na Ukrainie to integracja wielu równoległych procesów (obserwacja, wywiad, rozpoznanie, wybór docelowy, nawigacja itp.) w czasie rzeczywistym (real time) i przestrzeni. Jednocześnie operacje wojskowe prowadzone są w superszybkim tempie, przy użyciu złożonej i bardzo precyzyjnej broni. W taki sposób informatyka objęła wszystkie elementy spraw wojskowych (zasoby ludzkie, technologie, obiekty materialne), łącząc funkcje fizyczne, poznawcze i zarządcze i stając się podstawowym elementem nowoczesnej strategii i taktyki wojskowej. Technologie informacyjne stały się kluczowym elementem w złożonych systemach kierowania walką dla tworzenia cyfrowych, dźwiękowych i wizualnych sieci transmisji danych, organizacji systematycznej kontroli nad wsparciem materiałowym i technicznym.

We wszystkich dziedzinach biznesowych i wojskowych dzięki technologiom cyfrowym odbywają się zmiany zwykłych jak dotąd działań, procesów i modeli. Powstają nowe komponenty kompetencji dla pełnego wykorzystania potencjału wszystkich uczestników operacji wojskowych – ludności, przedsiębiorców i wojska.

Rozwój kompetencji kształtowany jest dzięki możliwościom bycia bardziej elastycznym, zorientowanym na ludzi i uczestników działań wojskowych, innowacyjnym, zoptymalizowanym, skutecznym i zdolnym do stymulowania/

wykorzystania dostępnych możliwości zmiany działalności biznesowej, rozwoju infrastruktury regionów Ukrainy. Internet obecnie jest istotnym czynnikiem pozyskiwania i przekazywania informacji. W ten sposób Ministerstwo i Komitet Transformacji Cyfrowej Ukrainy stworzyły eDocument in Action – tymczasowy dokument cyfrowy na czas wojny, który zawiera dane paszportowe oraz RNOKPP (rejestracyjny numer obliczeniowej karty płatnika podatku)². Taki cyfrowy dokument można pokazać przedstawicielom policji i żołnierzom obrony terytorialnej na punktach kontrolnych w celu potwierdzenia tożsamości obywateli, którzy ewakuują się do bezpieczniejszych regionów kraju i nie zdążyli zabrać ze sobą niezbędnych dokumentów papierowych.

Technologie informacyjno-komputerowe (IKT) odgrywają nadrzędną rolę we współczesnych sprawach wojskowych, ponieważ jest bardzo wielka potrzeba optymalizacji i operacyjnej realizacji wszelkich działań wykonywanych zarówno podczas bezpośredniej walki zbrojnej, jak i w logistyce, zarządzaniu i informacji, oraz wsparcia Sił Zbrojnych w czasie pokoju. W celu rozwiązania tego wyzwania Ministerstwo i Komitet Transformacji Cyfrowej Ukrainy stworzyły w komunikatorze Telegram chatbota, za pomocą którego Ukraińcy mogą zgłaszać ruch okupanta lub jego wrogi sprzęt³. Główną różnicą w stosunku do innych botów jest autoryzacja poprzez aplikację Dija. Jest to konieczne, aby dywersanci nie spamowali fałszywych zdjęć lub filmów. Wszystkie dane są niezwłocznie sprawdzane i przekazywane do Kwatery Głównej Sił Zbrojnych Ukrainy, co pomaga śledzić ruchy okupanta.

Nowoczesne technologie informacyjne umożliwiają tworzenie systemów kierowania i zarządzania w warunkach dynamicznego wzrostu mobilności, niepewności oraz potrzeby synchronizacji procesów dowodzenia i interakcji wszystkich elementów walki oraz uczestników starcia wojskowego lub konfrontacji w dziedzinach analityki, kierowania i komunikacji, zwiększając w ten sposób poziom automatyzacji podejmowania decyzji. Dzięki temu jest możliwe wzajemne oddziaływanie IKT (sektora teleinformatycznego) i różnych form zarządzania wojskowego i to umożliwiał optymalną formę kontroli wojskowej, planowania i wpływu oraz natychmiastowego reagowania i zarządzania.

W pracy V.A. Lefevra⁴ stwierdzono, że zarządzanie refleksyjne to proces, w którym jeden z rywali przekazuje drugiemu przyczyny podejmowania decyzji. Lefevr sformułował cztery podstawowe typy zarządzania refleksyjnego: bezpośredni

2 Документ: у Дії з'явився тимчасовий цифровий документ на період воєнного часу. Економічна правда. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/03/11/683758/> (дата звернення: 07.04.2022).

3 Ворог: Мінцифри створило чатбот, де можна повідомити про пересування окупанта. Економічна правда. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/03/10/683691/> (дата звернення: 07.04.2022).

4 В.А. Лефевр, Лекции по теории рефлексивных игр. Когито-Центр, 2009. 218 с.

wpływ poprzez manipulację; manipulacje zmianami w relacjach między jednostkami w grupie, manipulacja kolejnością ważności oraz poprzez oddziaływanie na nieświadomą sferę podmiotów.

Jednocześnie S. Leonenko uważa⁵, że proces zarządzania refleksyjnego rozpoczyna się od przekazania motywacji i racji z organu zarządzającego do zarządzanego systemu w celu realizacji dążenia do osiągnięcia pożądanego decyzji. Znaczenie idei refleksji polega na wywołaniu pewnych procesów naśladowania rozumowania lub ewentualnego zachowania przeciwnika, zmuszając go do podejmowania decyzji, które nie są dla niego charakterystyczne, ponieważ opierają się tylko na jego wyobrażeniu powstałej sytuacji. W przypadku pozytywnej realizacji odruchowej operacji istnieje możliwość pośredniego (a czasem bezpośredniego) wpływu na plany i działania wojskowe strony przeciwnej, poprzez wypaczenie lub nawiązanie i fałszywe zobrazowanie sytuacji.

Metody zarządzania refleksyjnego mogą być również wykorzystywane do dezorganizacji procesów decyzyjnych na poziomie państwa poprzez manipulację informacją lub tworzenie systematycznej kompleksowej dezinformacji w celu oddziaływania na specjalne zasoby informacyjne, do których należą takie obszary i branże jak: sama informacja oraz nadajniki i środki przechowywania informacji, technologie informacyjne, gromadzenie i przetwarzanie danych; infrastruktura centrów informacyjnych i środków automatyzacji, przełączania, komunikacji, programowania i przekazywania danych; kadra kierownicza, naukowa i serwisowa różnych organów administracyjnych i organizacyjnych, które zarządzają procesami informacyjnymi.

Zgodnie z teorią zarządzania refleksyjnego strony przeciwne w trakcie konfliktu przeprowadzają strategiczną, taktyczną i operacyjną analizę zarówno własnych pomysłów, jak i pomysłów wroga, w celu dalszego manipulacyjnego oddziaływania na przeciwnika za pomocą narzędzi kierowania refleksyjnego.

Podsumowując, zauważymy, że zarządzanie refleksyjne jest to oddziaływanie na podmioty celem stymulacji ich do podjęcia decyzji, która wcześniej była przygotowana przez stronę wpływową/zarządzającą. Dlatego wykorzystanie powiązań zarządzania refleksyjnego i narzędzi teleinformatycznych jest perspektywnym kierunkiem przy prowadzeniu aktywnych działań prewencyjnych i ofensywnych zarówno w konwencjonalnych formach konfrontacji zbrojnej i informacyjnej, jak i np. w sferze cybernetycznej. Również jest to ważne dla formowania systemu obrony własnej cyberprzestrzeni, w związku z faktem, że technologie cyfrowe rozwijają się aktywnie i bardzo dynamicznie. Według szacunków ekspertów informatycznych przed 2025 r. ponad 80% ludności na kuli

5 С. Леоненко, Рефлексивное управление противником // Армейский сборник. 1995. № 8.С. 28.

ziemskiej będzie miało dostęp do Internetu, z czego 75% za pośrednictwem urządzeń mobilnych⁶.

Wyjątkowość technologii cyfrowych polega na tym, że są to uniwersalne, szybkie i często zautomatyzowane schematy pracy. To stworzyło nowe strategie rozwoju gospodarki międzynarodowej. W ostatnich latach kraje wysoko rozwinięte i kraje z gospodarką w okresie przejściowym usiłują zmniejszyć udział gospodarki tradycyjnej poprzez zwiększenie udziału potencjału gospodarki cyfrowej.

Wdrażanie cyfryzacji jako sposobu na efektywne zarządzanie gospodarką w skali globalnej spostrzegamy przez ostatnie 25 lat. Badania prowadzone nad wykorzystaniem gospodarki cyfrowej mają szansę szybciej zaadaptować się w realnej gospodarce i umożliwić różnym branżom gospodarki wyjście z kryzysu, w jaki popadła wskutek nadejścia opadającej fali światowego rozwoju gospodarczego⁷ oraz współczesnych czynników, wśród których głównymi pozostają: konsekwencje trwającej pandemii COVID-19 oraz wojny na terytorium Ukrainy.

Zwrócono uwagę na rozwój gospodarki cyfrowej niemal od momentu jej zdefiniowania na poziomie państwowym. W szczególności jednym z pierwszych dokumentów rządowych była „Agenda Cyfrowa Ukrainy – 2020” („Agenda Cyfrowa” – 2020) Zasady koncepcyjne (wersja 1.0) Obszary priorytetowe, inicjatywy, projekty cyfryzacji Ukrainy do 2020 roku – ten projekt istniał od 2016 roku.

Cyfryzacja jako trend w rozwoju gospodarki światowej w różny sposób oddziałuje na sfery życia społecznego, ale miejsce każdego kraju w społeczności światowej zależy od stopnia wpływu cyfryzacji na gospodarkę i społeczeństwo tego kraju. Jedną z głównych cech gospodarki cyfrowej jest jej bezpośrednie powiązanie z gospodarką tradycyjną, która charakteryzuje się uzyskaniem dostępu do niezbędnych towarów lub usług w konkretnym momencie. Zaletą tego typu gospodarki jest szybki odbiór niezbędnych rzeczy lub usług, obniżenie wydatków dla konsumenta końcowego dzięki zmniejszeniu liczby pośredników, a także uproszczenie schematu wyszukiwania dostawców i konsumentów⁸.

Celem cyfryzacji ukraińskiej gospodarki jest cyfrowa transformacja istniejących sektorów gospodarki w nowe, bardziej wydajne i korzystne ekonomicznie. Podstawowym zadaniem jest eliminacja barier ustawodawczych, instytucjonalnych, fiskalnych i innych, które uniemożliwiają rozwój gospodarki cyfrowej. Na etapie przechodzenia do cyfryzacji gospodarki istotnym zmianom ulegają

6 Перспективы для IT: какие технологии будут востребованы в 2020 году. URL: <https://mind.ua/ru/openmind/20207697-perspektivy-dlya-it-kakie-tehnologii-budut-vosstrebovanny-v-2020-godu> (дата звернення: 07.04.2022).

7 С.В. Коляденко, Цифрова економіка: передумови та етапи становлення в Україні та світі. Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики. 2016. № 6. С. 105-112.

8 N. Ivanova, O. Kublitska, I. Krupitsa, L. Dybchuk, K. Koval, *Peculiarities of the E-commerce Development in the Conditions of Digital Economy* / IJCSNS International Journal of Computer Science and Network Security, Vol.. 21. No. 12. December 2021, P.193-202.

tradycyjne zasady prowadzenia biznesu oraz normy, które są stawiane przed technologiami informatycznymi, kompleksem marketingowym, systemami księgowości i zarządzaniem⁹. Jednocześnie cyfryzacja stwarza wielką przewagę dla rozwoju gospodarki narodowej. Zasady cyfryzacji gospodarki Ukrainy, które determinują jej innowacyjność, to: dostępność, ukierunkowanie, informatywność, otwartość, bezpieczeństwo i kompleksowość. Cyfryzacja gospodarki ma wiele zalet dla obywateli, biznesu i całego kraju. Bardzo ważną zaletą jest możliwość zmniejszenia odsetka szarej strefy biznesu dzięki łatwo kontrolowanym transakcjom cyfrowym. Oprócz tego, wraz z powstaniem regionalnego rynku technologii cyfrowych pojawiają się nowe możliwości dla przedsiębiorstw informatycznych w kraju, co znacznie zmniejsza odpływ siły roboczej¹⁰. Istnieje jednak ryzyko dotyczące właściwego bezpieczeństwa informacji. Rozwój gospodarki cyfrowej powoduje nie tylko pojawienie się nowych możliwości, ale także zagrożenia dla społeczeństwa ze względu na destrukcyjny charakter technologii cyfrowych, które mają negatywny wpływ na produktywność i zatrudnienie ludności.

Na Ukrainie technologie cyfrowe stosowane są w różny sposób w wielu sektorach gospodarki, a poziom ich wykorzystania zależy od konkretnej branży. Taki sektor gospodarki jak usługi finansowe, albo komunikacja, logistyka, wdrażają IKT w firmach zagranicznych w podobnym kierunku¹¹. Konsumenci czerpią z tego korzyści w postaci: obniżenia kosztów płatności i pojawienia się nowych źródeł dochodu, ponieważ koszt usług internetowych jest znacznie niższy i bardziej dostępny, a towary i usługi są maksymalnie dostosowane do potrzeb i życzeń konsumentów, zwiększając zakres usług informacyjnych, edukacyjnych i rozrywkowych¹².

Można więc wnioskować, że cyfryzacja ukraińskiej gospodarki może stać się impulsem do jej modernizacji i wyjścia z kryzysu. Dla dalszej cyfryzacji gospodarki Ukrainy należy opracować kierunki rozwoju i stymulowania procesu cyfryzacji, w szczególności takich jak rozwój systemu finansowania badań w strefie IKT i innowacji oraz rozbudowanie infrastruktury internetowej.

9 V. Stadnyk, G. Pchelianska, Y. Holovchuk, L. Dybchuk, *The concept of marketing of balanced development and features of its implementation in the food market. Ukraine*. Agricultural and Resource Economics: International Scientific E-Journal. 2020. Vol. 6. No. 3. P. 80-95. URL: <https://arejournal.com/index.php/are/article/view/w/338>.

10 Ю.О. Головчук, Л.В. Дибчук, Середницька Л.П., Контент-маркетинг як стратегія просування на ринок та поширення послуг. *Економіка та держава*. 2022. № 4. С. 69-75. DOI: 10.32702/2306-6806.2022.4.69.

11 Г.О. Пчелянська, Ю.О. Головчук, Л.В. Дибчук, Стратегічні напрями маркетингової діяльності бізнесу в умовах прозорості середовища. *Економіка та держава*. 2021. № 3. С. 88-93. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/3_2021/17.pdf

12 Дибчук Л.В., Паночішин Ю.М., Сучасні інструменти цифрового маркетингу в системі маркетингових комунікацій. *Волинський інститут економіки та менеджменту*, 2018. № 21. С. 106-111.

Bibliografia

- Дибчук Л.В., Паночишин Ю.М., Сучасні інструменти цифрового маркетингу в системі маркетингових комунікацій. Волинський інститут економіки та менеджменту, 2018. № 21. С. 106-111.
- Документ: у Дії з'явився тимчасовий цифровий документ на період воєнного часу. Економічна правда. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/03/11/683758/> (дата звернення: 07.04.2022).
- Головчук Ю.О., Дибчук Л.В., Середницька Л.П., Контент-маркетинг як стратегія просування на ринок та поширення послуг. *Економіка та держава*. 2022. № 4. С. 69-75. DOI: 10.32702/2306-6806.2022.4.69
- Ivanova N., Kublitska O., Krupitsa I., Dybchuk L., Koval K., Peculiarities of the E-commerce Development in the Conditions of Digital Economy / IJCSNS International Journal of Computer Science and Network Security, Vol. 21. No 12. December 2021, P. 193-202.
- Коляденко С.В., Цифрова економіка: передумови та етапи становлення в Україні та світі. *Економіка. Фінанси. Менеджмент: актуальні питання науки і практики*. 2016. № 6. С. 105-112.
- Пчелянська Г.О., Головчук Ю.О., Дибчук Л.В., Стратегічні напрями маркетингової діяльності бізнесу в умовах транспарентності середовища. *Економіка та держава*. 2021. № 3. С. 88-93. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/3_2021/17.pdf
- Лефевр В.А., Лекции по теории рефлексивных игр. Когито-Центр, 2009. 218 с.
- Леоненко С., Рефлексивное управление противником // Армейский сборник. 1995. № 8. С. 28.
- Перспективы для IT: какие технологии будут востребованы в 2020 году. URL: <https://mind.ua/ru/openmind/20207697-perspektivy-dlya-it-kakie-tehnologii-budut-vosstrebovanny-v-2020-godu> (дата звернення: 07.04.2022).
- Stadnyk V., Pchelianska G., Holovchuk Y., Dybchuk L., The concept of marketing of balanced development and features of its implementation in the food market. *Ukraine. Agricultural and Resource Economics: International Scientific E-Journal*. 2020. Vol. 6. No. 3. P. 80-95. URL: <https://arejournal.com/index.php/are/article/view/338>
- Ворог: Мінцифри створило чатбот, де можна повідомити про пересування окупанта. *Економічна правда*. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/03/10/683691/> (дата звернення: 07.04.2022).

Zwiększenie skuteczności polityki państwa przez pryzmat rozwoju strategii bezpieczeństwa narodowego

Streszczenie

Problem bezpieczeństwa narodowego Ukrainy ma fundamentalne znaczenie w kontekście ogólnego rozwoju kraju i jego integracji ze strukturami euroatlantyckimi i społecznością światową. Artykuł analizuje skuteczność polityki państwa w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Zwrócono uwagę na główne kierunki polityki państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, a mianowicie: bezpieczeństwo militarne, bezpieczeństwo narodowe jako przedmiot polityki zagranicznej, bezpieczeństwo informacyjne, bezpieczeństwo energetyczne. Uwzględniono zasady strategii bezpieczeństwa narodowego państwa. Główne zagrożenia zewnętrzne dla bezpieczeństwa narodowego identyfikuje się na przykładzie agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej. Na przykładzie aneksji Republiki Krymu i części Donbasu wyciągnięto wniosek dotyczący nowego typu wojny. Ujawniono związek między bezpieczeństwem wojskowym, informacyjnym i energetycznym. Podkreślono komponenty bezpieczeństwa energetycznego i informacyjnego w Ukrainie.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo narodowe, Ukraina, bezpieczeństwo informacyjne, polityka

Abstract

The problem of the national security of Ukraine has a fundamental importance in the context of the country's overall development and its integration into Euro-Atlantic structures and the world community. The article examines the effectiveness of state policy in the field of national security. Attention is focused on the main directions of state policy regarding ensuring national security, namely: military security, national security as an object of foreign policy, information security, energy security. The principles of the country's national security strategy are considered. The main external threats to national security are identified using the example of the armed aggression of the Russian Federation. On the example of the annexation of the Autonomous Republic of Crimea and part of Donbas, a conclusion is drawn regarding a new type of war. The connection between military, information and energy security is revealed. The components of energy and information security in Ukraine are highlighted.

Key words: national security, Ukraine, information security, politics

1 Vitenko Z.R., Winnicki Instytut Kooperatywny Winnica, Ukraina.

Problem zapewnienia narodowej strategii bezpieczeństwa znajduje się stale w centrum uwagi czołowych państw świata, a uzasadnienie kierunków i sposobów rozwiązania stanowi kamień węgielny ich polityki wewnętrznej i zagranicznej. Ale rozwiązanie wspomnianego problemu nabrało dziś szczególnego znaczenia. Wynika to przede wszystkim z szeregu czynników, które generują zagrożenia dla postępującego rozwoju zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym, a tym samym determinują zadania powierzane krajowym i międzynarodowym systemom bezpieczeństwa, w szczególności w zakresie podnoszenia sprawności ich funkcjonowania.

Zmiany ustrojów politycznych w krajach WNP (Gruzja, Ukraina, Mołdawia, Kirgistan) były najprawdopodobniej postrzegane przez Rosję jako inspirowane z zewnątrz zagrożenie dla ich idei geopolitycznej zemsty. Zmusiło to Federację Rosyjską do intensywniejszego przygotowania się do nowej wielkiej konfrontacji. Co więcej, idea „wielkiej wojny” naprawdę dominuje w obecnym rosyjskim kierownictwie².

Zbrojna agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę stała się długofalowym czynnikiem wpływającym na ukraińską rzeczywistość polityczną, gospodarczą, militarną i społeczną. W wyniku działań Federacji Rosyjskiej w 2014 roku zdeformowany został system bezpieczeństwa globalnego i regionalnego, a także obecny system prawa międzynarodowego. Niemal wszystkie gwarancje bezpieczeństwa międzynarodowego dla Ukrainy (m.in. w ramach Memorandum Budapesztańskiego) okazały się nieskuteczne w warunkach, gdy jeden z gwarantów, Federacja Rosyjska, działała jako agresor. Rosja zastosowała wobec Ukrainy koncepcję „wojny hybrydowej”, która jest pod wieloma względami wyjątkowa ze strukturalnego i funkcjonalnego punktu widzenia: jest „hybrydowa” w formie i „asymetryczna” w treści. Charakter nowego typu wojny pokazała aneksja terytorium Autonomicznej Republiki Krymu przez Federację Rosyjską wiosną 2014 roku, a następnie wsparcie lokalnych elementów radykalnych i inwazja na pełną skalę rosyjskich jednostek we wschodnich regionach Ukrainy.

Jak wiadomo, Strategia Bezpieczeństwa Narodowego to dokument zawierający system poglądów kierownictwa państwa na aktualne cechy sytuacji międzynarodowej, miejsce państwa w świecie i regionie, kluczowe interesy narodowe, aktualne zagrożenia bezpieczeństwa, a także główne kierunki i zadania państwowej polityki bezpieczeństwa narodowego.

Odnosząc się do opracowania i realizacji skutecznej polityki bezpieczeństwa narodowego ze względu na jej charakter, należy zauważyć, że jest to problem

2 O.O. Reznikova, *Stratehichnyi analiz bezpekovoho seredovyshcha Ukrainy* – <https://niss.gov.ua/news/statti/stratehichnyy-analiz-bezpekovoho-seredovyshcha-ukrayiny>.

dość złożony, gdyż jego rozwiązanie polega przede wszystkim na systematycznym rozważeniu zespołu czynników ekonomicznych, socjologicznych, psychologicznych i innych. Zdecydowana większość specjalistów rozumie państwową politykę bezpieczeństwa narodowego jako zespół działań władz państwowych, które zapewniają ochronę interesów obywateli, społeczeństwa i państwa. Określona polityka oznacza zatem takie środki i działania, które tę ochronę zapewniają³.

Strategia bezpieczeństwa narodowego każdego kraju powinna opierać się na głównych zasadach, a mianowicie:

- deterrence (powstrzymanie) – rozwój zdolności obronnych i bezpieczeństwa do zapobiegania agresji zbrojnej na państwo;
- resilience (trwałość) – zdolność społeczeństwa i państwa do szybkiej adaptacji do zmian w środowisku bezpieczeństwa i utrzymania zrównoważonego funkcjonowania, w szczególności poprzez minimalizowanie podatności zewnętrznych i wewnętrznych;
- cooperation (współdziałanie) – rozwijanie strategicznych relacji z kluczowymi partnerami zagranicznymi, takimi jak: Unia Europejska, NATO i ich państwa członkowskie, Stany Zjednoczone Ameryki, pragmatyczna współpraca z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi w oparciu o interesy narodowe państwa.

W ten sposób można wyróżnić główne kierunki realizacji polityki bezpieczeństwa państwa, a mianowicie: bezpieczeństwo militarne, bezpieczeństwo narodowe jako przedmiot polityki zagranicznej, bezpieczeństwo informacyjne, bezpieczeństwo energetyczne⁴.

Bezpieczeństwo militarne państwa jest najważniejszą podstawą polityki bezpieczeństwa narodowego, ukierunkowanej bezpośrednio na realizację całego zespołu sił, środków i zasobów, jakimi dysponuje państwo w celu odstraszania, lokalizowania i eliminowania zagrożeń, tworzenia korzystnych warunków organizacji jej zbrojnej obrony. Zagrożenie militarne dla Ukrainy, jak również dla innych państw, polega na możliwości stania się obiektem agresji militarnej innego państwa lub związku państw, a także ofiarą tej agresji. W szczególności rosyjska agresja zbrojna na Ukrainę po raz kolejny potwierdziła aksjomat, że ochrona niepodległego, suwerennego państwa musi być przede wszystkim związana

3 Tamże, s. 12.; A. Datsiuk, V. Sadovskiy, O. Poltorakov, R. Marutian, *Analiz derzhavnoi polityky u sferi natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy* Kyiv 2015. s. 40.

4 Stratehii hromadskoi bezpeky ta tsyvilnoho zakhystu Ukrainy – <https://mvs.gov.ua/uk/ministry/normativna-baza-mvs/proekti-normativnix-aktiv/strategiya-gromadskoyi-bezpeki-ta-civilnogo-zaxistu-ukrayini-zatverdzeno-vid-29062021> UKAZ PREZYDENTA UKRAINY vid 14 veresnia 2020 roku «Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy» – <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>.

z zapewnieniem własnego bezpieczeństwa militarnego. Czasowa okupacja przez Federację Rosyjską części terytorium Ukrainy – Krymu, wszczęcie przez Rosję konfliktu zbrojnego na wschodzie Ukrainy, inwazja na pełną skalę i zniszczenie światowego i regionalnego systemu bezpieczeństwa oraz zasady prawa międzynarodowego wymagają przeglądu i wyjaśnienia przepisów doktrynalnych dotyczących kształtowania i realizacji polityki wojskowej.

Ogólnie rzecz biorąc, można wyciągnąć słuszny wniosek z wojen nowego typu: w takich wojnach siły zbrojne są używane dopiero w końcowej fazie. Aneksja terytorium Autonomicznej Republiki Krymu została pod wieloma względami zrealizowana nie tylko dzięki szczegółowemu planowi działania, ale także dzięki dobrze dobranemu momentowi jej realizacji. Były to w szczególności:

- osłabienie władzy centralnej i częściowe „bezprawie” na tle zmiany rządu;
- niezadowolający stan psychologiczno-materialno-techniczny struktur bezpieczeństwa Ukrainy;
- antagonizmy między różnymi strukturami władzy;
- szczególnie aktywna praca informacyjno-propagandowa Rosji na Krymie przez wszystkie lata niepodległości Ukrainy.

Można więc stwierdzić, że system bezpieczeństwa wojskowego strukturalnie składa się z dwóch komponentów: organów państwowych (komponent zarządczo-regulacyjny) oraz formacji wojskowych (komponent siłowy). Podstawowym elementem bezpieczeństwa militarnego są Siły Zbrojne. Oprócz nich komponent mocy systemu łączy Państwową Służbę Graniczną, Wojska Wewnętrzne, jednostki wojskowe Administracji Bezpieczeństwa Państwa, Ministerstwo Sytuacji Nadzwyczajnych i inne państwowe formacje wojskowe⁵.

Zapewnienie bezpieczeństwa militarnego w każdym państwie jest więc najważniejszym kierunkiem polityki państwa. Głównymi celami zapewnienia bezpieczeństwa militarnego są: zapobieganie, lokalizacja i neutralizacja zagrożeń militarnych kraju.

Dlatego głównymi zadaniami zapewnienia bezpieczeństwa wojskowego są:

- poznanie warunków efektywnego funkcjonowania systemu bezpieczeństwa militarnego państwa, praktycznych rozwiązań problemów jego obrony zbrojnej;
- uwzględnienie adekwatnej oceny charakteru istniejących stosunków międzynarodowych i krajowych;
- identyfikacja źródeł niebezpieczeństwa militarnego i zagrożeń dla interesów narodowych w tym obszarze;

5 V. Lahodina, *Natsionalna bezpeka, yak zmist i meta derzhavnoi polityky Ukrainy*. „Pravova informatyka”, 2007 – №2, s. 69-76.

- opracowanie i okresowe doskonalenie strategii i taktyki bezpieczeństwa wojskowego;
- stworzenie ram prawnych niezbędnych do efektywnego funkcjonowania wojskowego systemu bezpieczeństwa;
- poprawa jego struktury organizacyjnej;
- przygotowanie Sił Zbrojnych do korzystania z ich funkcji zgodnie z przeznaczeniem;
- opracowanie naukowych propozycji i rekomendacji do podejmowania decyzji zarządczych w celu doskonalenia środków realizacji bezpieczeństwa wojskowego, rozwoju nowoczesnej doktryny wojskowej;
- konkretny podział i koordynacja funkcji organów administracji państwowej w rozwiązywaniu zadań zapewnienia bezpieczeństwa militarnego państwa.

Rozważając pojęcie „bezpieczeństwa narodowego jako przedmiotu polityki zagranicznej”, ważne jest, aby wyjść od aparatu krytycznego, który stosuje się do nauki o stosunkach międzynarodowych. Należy również zwrócić uwagę na fakt, że kompleksowe badanie bezpieczeństwa narodowego jako przedmiotu polityki zagranicznej powinno uwzględniać odmienne, wręcz sprzeczne punkty widzenia i podejścia w tej dziedzinie, które w krytycznej kombinacji wzajemnie się uzupełniają w dużym stopniu⁶.

Większość naukowców uważa, że polityka zagraniczna w odniesieniu do procesu zapewniania bezpieczeństwa narodowego jest na ogół determinowana przez:

- po pierwsze: świadomy, zaplanowany kurs własny nastawiony na osiągnięcie celu państwa na arenie międzynarodowej;
- po drugie: obiektywne przeniesienie do polityki zagranicznej trendów, które należy brać pod uwagę w celu wyjaśnienia i wyeliminowania wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego państwa;
- po trzecie: konieczność uwzględnienia przez państwo w jakiś sposób obiektywnych warunków, które istnieją lub mogą zaistnieć w systemie stosunków międzypaństwowych;
- po czwarte: potrzeba, aby bezpieczeństwo narodowe w jakiś sposób wpływało na inne podmioty stosunków międzynarodowych lub wręcz przeciwnie, odpowiadało na ich działania.

Wśród głównych zadań polityki zagranicznej są przede wszystkim:

⁶ *Zakon Ukrainy «Pro osnovy natsionalnoi bezpeky»*, №964-IV vid 19.06.2003 r. – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

- po pierwsze: polityka zagraniczna powinna dawać wiarygodne zewnętrzne gwarancje bezpieczeństwa narodowego, suwerenności i integralności terytorialnej państwa;
- po drugie: działania władz na arenie światowej powinny być skoncentrowane na stworzeniu kompleksowego i efektywnego systemu ochrony bezpieczeństwa narodowego;
- po trzecie: działania kierownictwa państwa na arenie polityki zagranicznej powinny być spójne, przewidywalne, odpowiedzialne i zrozumiałe dla naszych partnerów⁷.

Na przykładzie Ukrainy pracę z udziałem społeczności międzynarodowej można nazwać najbardziej owocną dla przeciwstawienia się rosyjskiej agresji. Świadczą o tym nieustanne apele Rady Najwyższej Ukrainy do organizacji międzynarodowych i czołowych światowych przywódców.

Problem bezpieczeństwa informacji stał się szczególnie istotny w naszych czasach, kiedy bezpośrednie wykorzystanie technologii informacyjnych występuje w prawie wszystkich dziedzinach naszego życia. Bezpieczeństwo informacji to jedno z najważniejszych pojęć w nauce i różnych sferach ludzkiej działalności.

Z jednej strony globalizacja relacji informacyjnych przyczynia się do nawiązania szerokiej współpracy międzynarodowej, z drugiej zaś stwarza dogodne warunki do aktywizacji różnych, nieznanych dotąd rodzajów przestępczości i zaostrożenia konfliktu informacyjnego między krajami.

Główne rodzaje bezpieczeństwa informacji to bezpieczeństwo danych osobowych, czyli ochrona psychiki i świadomości osoby przed niebezpiecznymi wpływami informacyjnymi, w szczególności manipulacja jego świadomością, dezinformacja, podleganie do nielegalnych działań itp. To także bezpieczeństwo informacyjne państwa, które charakteryzuje się stopniem ochrony państwa (społeczeństwa) i stabilnością głównych sfer życia (gospodarka, nauka, technosfera, sfery zarządzania, sprawy wojskowe itp.) w odniesieniu do niebezpiecznych (destabilizujących) wpływów informacyjnych, zarówno wprowadzania, jak i wydobycia informacji. Bezpieczeństwo informacji jest cechą stabilnego stanu systemu, który pod wpływem zagrożeń i niebezpieczeństw wewnętrznych i zewnętrznych zachowuje cechy istotne dla własnego istnienia⁸.

Front informacyjny rozwija się w kilku kierunkach jednocześnie. Przede wszystkim: wśród ludności w strefie konfliktu, wśród ludności kraju, przeciwko któremu prowadzona jest agresja, ale którego terytorium nie jest objęte konfliktem,

7 Ukaz prezydenta Ukrainy від 15 лютого 2020 «Pro Stratehiiu staloho rozvytku Ukraina – 2020». <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ukr175624.pdf>

8 M.T. Havryltsiv, *Informatsiina bezpeka derzhavy u systemi natsionalnoi bezpeky Ukrainy* / Havryltsiv M.T. // „Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal.” 2020. № 2, s. 200-203.

wśród obywateli kraju agresora oraz wśród społeczności międzynarodowej. Jednak w przypadku Ukrainy mamy do czynienia nie tylko z wrogą propagandą, ale z tym, co specjaliści od informacji słusznie określają mianem „wojny znaczeń” (której początek można wstępnie wyznaczyć na lata 2006–2007). A do retransmisji tych znaczeń wykorzystuje się cały zestaw kanałów dostarczania informacji. Głównym elementem strukturalnym tej wojny są symulakry – obrazy czegoś, co w rzeczywistości nie istnieje. Przykładami takich symulaków są: „faszyści w Kijowie”, „okrucieństwa batalionów karnych”, „ukrzyżowani chłopcy”, „użycie przez Ukrainę broni zabronionej”. Strategicznym celem wykorzystania tych symulaków jest zastąpienie obiektywnego postrzegania natury konfliktu przez grupy docelowe tymi „informacyjnymi fantomami”, których potrzebuje agresor⁹.

Główne cechy bezpieczeństwa informacji to:

- dostępność, czyli możliwość otrzymania pożądanej usługi informacyjnej w akceptowalnym czasie przez dowolny podmiot władzy wykonawczej;
- integralność, jako istotność i spójność informacji, ich ochrona przed zniszczeniem i nieuprawnioną zmianą;
- poufność, mająca na celu ochronę przed nieuprawnionym dostępem do nośników informacji.

Ważnym elementem prowadzenia wojny, co wyraźnie pokazała agresja rosyjska, jest uzyskanie wpływu na życie społeczeństwa. Jednocześnie infrastruktura energetyczna stała się przedmiotem szczególnej uwagi agresora, ponieważ jej przechwycenie (lub zniszczenie) powoduje nie tylko znaczne straty ekonomiczne, ale także zagraża zrównoważonemu funkcjonowaniu systemu podtrzymywania życia ogółu społeczeństwa.

Warto zauważyć, że wykorzystanie potencjału energetycznego jako „broni energetycznej” zostało otwarcie proklamowane w 2003 roku w Strategii Energetycznej Federacji Rosyjskiej do 2020 roku, w której stwierdzono, że potężny kompleks paliwowo-energetyczny Rosji „jest podstawą rozwoju gospodarczego, instrumentem wdrażania polityki wewnętrznej i zewnętrznej”. I nie jest to tylko deklaracja intencji, ale realny instrument wpływu, który Rosja już wielokrotnie wykorzystywała w swoich interesach (m.in. poprzez osłabianie za wszelką cenę infrastruktury energetycznej potencjalnych adwersarzy). Przykładem tego jest niemal jednoczesne podkopywanie infrastruktury energetycznej, skutkujące odcięciem dostawy gazu ziemnego i elektryczności do Gruzji w styczniu 2006 roku, co jest elementem dalszej presji na Gruzję. Wybuch gazociągu w Turkmenistanie w kwietniu 2009 roku pomógł Rosji zawiesić niewygodny

9 V.M. Malysenko, *Aktualni problemy ekonomichnoi bezpeky v systemi natsionalnoi bezpeky Ukrainy* // *Naukovi pratsi Natsionalnoho aviaitsiinoho universytetu. Seriya Yurydychnyi visnyk «Povitriane i kosmichne pravo»*. – K.: NAU, 2015. – № 3(36). – S. 129-133.

kontrakt z Turkmenistanem i skutecznie wyeliminować konkurenta z rynku europejskiego. Tak więc w 2006 r. rurociąg naftowy, który dostarczał ropę do rafinerii ropy naftowej w Możajkach na Litwie, został zatrzymany do remontu i to właśnie w momencie, gdy Litwa postanowiła sprzedać zakład polskiej firmie. Oczywiście jest, że Rosja dość świadomie wykorzystuje ataki na infrastrukturę krytyczną, w szczególności energetyczną, zarówno po to, by osiągnąć swoje cele w sferze politycznej i gospodarczej, jak i w jak najkrótszym czasie ograniczyć potencjał militarny i gospodarczy innych państw. Innym żywym przykładem użycia „broni energetycznej” jest budowa Nord Stream 2 przez Rosję, przy pomocy której ta ostatnia planowała zwiększyć zależność kontynentu europejskiego od jej nośników energii¹⁰.

Podsumowując, można więc stwierdzić, że zdecydowana większość podejść do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego opiera się na świadomości i wdrażaniu na poziomie państwowym i międzynarodowym koncepcji interesów narodowych. Sferą, w której manifestują się interesy, jest polityka. Decydują o tym różne determinanty. Wśród nich w szczególności: poziom i cechy rozwoju kulturowego, społeczno-gospodarczego i społeczno-politycznego; położenie geograficzne kraju; możliwości zasobowe państwa; narodowe tradycje historyczne; potrzeba zapewnienia suwerenności i integralności terytorialnej. Uwarunkowania te znajdują odzwierciedlenie w interesach narodowych, a te ostatnie w prawach, koncepcjach, strategiach, innych aktach prawnych, jako obiektywne potrzeby rozwoju społeczeństwa.

Bibliografia

- Datsiuk A., Sadovskyi V., Poltorakov O., Marutian R., *Analiz derzhavnoi polityky u sferi natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy*. Kyiv, 2015.
- Havryltsiv M.T., *Informatsiina bezpeka derzhavy u systemi natsionalnoi bezpeky Ukrainy* / Havryltsiv M.T., „Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal” 2020 № 2.
- Lahodina V., *Natsionalna bezpeka, yak zmist i meta derzhavnoi polityky Ukrainy*, „Pravova informatyka”, 2007 – №2.
- Malyszko V.M., *Aktualni problemy ekonomichnoi bezpeky v systemi natsionalnoi bezpeky Ukrainy*, „Naukovi pratsi Natsionalnoho aviatsiinoho universytetu. Serii Yurydychnyi vi-snyk «Povitriane i kosmichne pravo»”. NAU, 2015, № 3(36).
- Sabadash V.V., *Enerhetychna bezpeka Ukrainy: konfliktnist heopolitychnoho vyboru*/V.V. Sabadash /, *Mekhanizm rehuliuвання ekonomiky*, 2011, № 2.

¹⁰ V.V. Sabadash, *Enerhetychna bezpeka Ukrainy: konfliktnist heopolitychnoho vyboru* /V.V. Sabadash /, *Mekhanizm rehuliuвання ekonomiky* 2011. № 2, s. 52-59.

Ukaz prezydenta Ukrainy vid 15 liutoho 2020 «Pro Stratehiiu staloho rozvytku Ukraina – 2020». – <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ukr175624.pdf>

Reznikova O.O., *Stratehichnyi analiz bezpekovoho seredovyshcha Ukrainy* – <https://niss.gov.ua/news/statti/stratehichnyy-analiz-bezpekovoho-seredovyshcha-ukrayin>

Stratehiia hromadskoi bezpeky ta tsyvilnoho zakhystu Ukrainy – <https://mvs.gov.ua/uk/ministry/normativna-baza-mvs/proekti-normativnix-aktiv/strategiya-gromadskoyi-bezpeki-ta-civilnogo-zaxistu-ukrayini-zatverdzeno-vid-29062021> UKAZ PREZYDENTA UKRAINY vid 14 veresnia 2020 roku «Pro Stratehiiu natsionalnoi bezpeky Ukrainy» – <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>

Zakon Ukrainy «Pro osnovy natsionalnoi bezpeky» №964-IV vid 19.06.2003 r. – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15>

Komunikat

Horiachkina Nataliia
Student

Horelova Nataliia
Naukowy kierownik
Winnicki Instytut Kooperatywny

Główne zagrożenia i sposoby zapewnienia bezpieczeństwa narodowego Polski

Streszczenie

W artykule, na podstawie analizy stanu obecnego oraz faktu, że bezpieczeństwo Ukrainy jest częścią bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej oraz w trosce o właściwą ochronę i neutralizację zagrożeń dla suwerenności i integralności terytorialnej państw, przedstawia się celowość wypracowania polityki państwa w celu zapewnienia ochrony przed agresywnymi działaniami państw terrorystycznych. W związku z bieżącymi wydarzeniami konieczne jest określenie sposobów zapewnienia bezpieczeństwa narodowego Polski w warunkach ataku Federacji Rosyjskiej na integralność terytorialną Ukrainy, gdyż pojawiają się groźby ze strony polityków rosyjskich, że po Ukrainie wojska rosyjskie pójdą dalej do Europy.

Słowa kluczowe: suwerenność, integralność terytorialna państwa, bezpieczeństwo narodowe

Abstract

In the article, based on the analysis of the present state of events and the fact that the security of Ukraine is part of the security of the Republic of Poland and for the sake of proper protection and neutralization of threats to the sovereignty and territorial integrity of states, the expediency of developing a state policy to ensure protection against the aggressive actions of terrorist countries is substantiated. In connection with current events, it is necessary to determine the ways to ensure Poland's national security in the conditions of the Russian Federation's attack on the territorial integrity of Ukraine, as there are threats from Russian politicians that after Ukraine, Russian troops will go further to Europe.

Key words: sovereignty, territorial integrity of the state, national security

Świat zmienił się 24 lutego 2022 roku. Federacja Rosyjska rozpoczęła wojnę na pełną skalę na terytorium Ukrainy. Ukraina to dobrze prosperujące, potężne państwo w sercu Europy. Ten kłopot przyszedł do nas nagle, choć od 2014 roku jesteśmy w stanie niewypowiedzianej wojny. A w tym trudnym czasie los pokazuje, kto jest naszym przyjacielem, a kto nie. I bez wątpienia Polska stała się naszym oparciem, wsparciem, partnerem i prawdziwym przyjacielem. Za co my, Ukraińcy, jesteśmy bardzo wdzięczni.

Zgodnie z oczekiwaniami Rosja na pewno nie zatrzyma się na Ukrainie. Tak, niektórzy rosyjscy politycy już otwarcie stwierdzili, że po Ukrainie rosyjskie wojska pójda dalej do Europy, a nawet publicznie ogłoszą listę przyszłych celów agresji. Deputowany Dumy Miejskiej wezwał do niezatrzymywania się na Ukrainie i wybrania Polski, Mołdawii, Kazachstanu oraz krajów bałtyckich – Litwy, Łotwy i Estonii – jako kolejnych obiektów kolejnej „specjalnej operacji wojskowej”. Jego zdaniem ma to zakończyć proces „zapewnienia bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej”. Dlatego proponujemy bardziej szczegółowe rozważenie identyfikacji zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego Polski oraz głównych sposobów jej ochrony.

Przez bezpieczeństwo narodowe rozumiemy wskaźnik zdolności społeczeństwa i państwa do ochrony interesów narodowych samodzielnie lub wraz z innymi zaprzyjaźnionymi krajami (narodami), do powstrzymywania lub eliminowania wewnętrznych i zewnętrznych zagrożeń dla suwerenności narodowej, integralności terytorialnej, porządku społecznego, rozwoju ekonomicznego. Równie ważne są elementy takie jak: życie duchowe i materialne; stopień ochrony interesów jednostki, społeczeństwa i państwa przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Zapewnieniu bezpieczeństwa narodowego sprzyja pokojowy charakter stosunków między państwem (ludem, narodem) a innymi państwami (ludami, narodami). Wzmacnianie bezpieczeństwa narodowego ma na celu stworzenie warunków niezbędnych do rzetelnej ochrony interesów państwa i narodu oraz skutecznego rozwiązywania stojących przed nimi wyzwań politycznych, gospodarczych, społecznych i innych.

Wzmoczone zainteresowanie teoretycznymi i praktycznymi zagadnieniami bezpieczeństwa narodowego naszym zdaniem nie jest przypadkowe i wynika z wielu powodów. Są to m.in.: złożoność krajowej sytuacji politycznej, w której znajduje się zdecydowana większość współczesnych krajów, stan gospodarki, niedoskonałość systemu organizacji władzy państwowej i kryminalizacja public relations, wzrost przestępczości zorganizowanej (omówione poniżej), narastanie globalnego terroryzmu, zaostrzenie stosunków międzynarodowych, które tworzą szeroki zakres wewnętrznych i zewnętrznych zagrożeń bezpieczeństwa społeczeństwa oraz państwa. Po drugie, ważnym powodem jest konieczność

identyfikacji i rozwijania nowych podejść do poprawy efektywności, optymalizacji działań organów państwowych i publicznych w celu zapewnienia ochrony jednostki, społeczeństwa i państwa przed zagrożeniami zewnętrznymi, wewnętrznymi, a przede wszystkim przestępczymi.

Na tej podstawie głównymi składnikami bezpieczeństwa narodowego są: bezpieczeństwo jednostki, bezpieczeństwo państwa i bezpieczeństwo społeczeństwa. Ich miejsce i rola są dynamiczne i determinowane przez charakter stosunków społecznych, system polityczny, stopień zagrożeń wewnętrznych i zewnętrznych.

Polska podkreśla, że bezpieczeństwo Ukrainy jest częścią bezpieczeństwa Polski i zapowiada dalszy intensywny dialog na szczeblu prezydentów obu krajów.

Jak stwierdza szef Biura Polityki Międzynarodowej Prezydenta RP Jakub Kumoch: „Najważniejsze w tych rozmowach jest uzyskanie z pierwszej ręki informacji o sytuacji wokół Ukrainy i o tym, jak Polska może przyczynić się do jej bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo Ukrainy jest częścią naszego bezpieczeństwa” – zaznaczył, dodając że w najbliższych tygodniach odbędą się kolejne spotkania przedstawicieli prezydentów. „Wizyta ta podkreśla, jak blisko Polska i Ukraina znajdują się w sytuacji zagrożenia” – powiedział szef Biura Polityki Międzynarodowej Prezydenta RP.

Jednym z głównych czynników utrzymania bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego RP jest podpisanie przez Prezydenta Andrzeja Dudę 12 maja 2020 r. Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, zatwierdzonej przez Radę Ministrów 30 kwietnia. Dokument opisuje główne zagrożenia bezpieczeństwa Polski i wymienia jako jedno z nich Federację Rosyjską: „To zagrożenie jest oczywiście dobrze znane. To agresywna polityka Rosji. Przeciwstawiamy się tej polityce, biorąc aktywny udział w działaniach Sojuszu Północnoatlantyckiego. Żołnierze polskiej armii stacjonują na wschodniej flance NATO, ale nie tylko w Polsce, ale także u sojuszników z bloku NATO” – skomentował polski minister obrony narodowej Mariusz Błaszczak.

Ostatnia strategia bezpieczeństwa Polski powstała w 2014 roku. Dokument ten nie uwzględniał jednak zagrożenia ze strony Rosji w kontekście jej agresywnych działań wobec Ukrainy.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego jest dokumentem państwowym, na którym oparte są szczegółowe instrukcje dotyczące kwestii bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo należy osiągnąć poprzez zmiany mające na celu zintegrowanie kwestii związanych z zarządzaniem bezpieczeństwem „w tym zarządzanie obroną narodową i budowanie zdolności”. Przewiduje się utworzenie ponadnarodowego mechanizmu koordynacji zarządzania bezpieczeństwem poprzez powołanie komitetu Rady Ministrów, odpowiedzialnego na poziomie strategicznym za rozpatrywanie spraw z zakresu polityki, strategii i programów bezpieczeństwa państwa.

Publiczny system zarządzania kryzysowego musi być również dostosowany do systemu reagowania kryzysowego NATO, tak aby „obejmował także sferę konfliktu polityczno-wojskowego i umożliwiał konsekwentne przejście od stanu pokoju do stanu kryzysu i stanu wojny oraz stworzył skuteczne środki przeciwdziałania i eliminowania zagrożeń, w tym hybrydowego charakteru”.

Należy wzmocnić prężność kraju poprzez „stworzenie systemu obrony totalnej, opartego na wysiłkach całego narodu” i podniesienie poziomu świadomości społecznej w tym zakresie. Należy to osiągnąć poprzez wykorzystanie potencjału instytucji rządowych i pozarządowych, aktorów systemu edukacji, gospodarki, organizacji pozarządowych i obywateli. Należy ponownie rozważyć rolę obrony cywilnej, którą należy dostosować do współczesnych potrzeb i do zmieniających się zagrożeń.

Podkreśla się wagę gromadzenia środków potrzebnych do ochrony społeczeństwa w czasie kryzysu, a także kluczowe znaczenie infrastruktury krytycznej. Strategia dotyczy również wzmocnienia wsparcia kontrwywiadowczego dla władz publicznych i infrastruktury krytycznej. Jednocześnie służby specjalne muszą być w stanie jak najwcześniej identyfikować zagrożenia. Inwestycje związane z planowaniem przestrzennym kraju powinny być dokonywane z uwzględnieniem wymagań obronności i bezpieczeństwa.

Wzmocnienie koordynacji międzynarodowej powinno wzmocnić reakcję na rzecz rozwoju zdolności krajowej bazy przemysłowej i technologicznej w dziedzinie obronności. Zmiany w systemie rezerw strategicznych powinny również następować zgodnie z potrzebami wynikającymi ze „zmian w środowisku bezpieczeństwa”. Powinien temu sprzyjać rozwój możliwości technicznych i produkcyjnych.

Ponadto należy wzmocnić możliwości w zakresie kryptografii, tworzenia urządzeń telekomunikacyjnych wyposażonych w moduły kryptograficzne składające się z podsystemów mikroelektronicznych wykonanych w Polsce oraz własnego oprogramowania.

Bibliografia

- Інформаційне агентство «Оборонно-промисловий кур'єр»: веб-сайт. URL: <https://opk.com.ua/стратегія-національної-безпеки-респ/>
- Радіо Свобода: веб-сайт. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-rosiya-polshcha-zagroza-bezpeka/30607720.html>
- Ситник Г.П. Діагностичний метод як інструмент оцінювання державної політики національної безпеки / Г. П. Ситник, В. І. Абрамов // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2013. – № 3. – С. 17-26.

Орел М.Г. Концептуальні рамки методології формування сучасної системи забезпечення політичної безпеки / М.Г. Орел // Інвестиції: практика та досвід «Державне управління». – К.: 2017. – № 16. – С. 108-114.

Глобальна та національна безпека: словник-довідник / уклад.: Г.П. Ситник, О.І. Пошедін, М.М. Шевченко та ін.; за аг.ред.Г.П. Ситника. – Київ: НАДУ, 2016. – 140 с.

Видавництво Львівської політехніки: веб-сайт. URL: <https://vlp.com.ua/node/6028?page=0,1>

Марушевський Г.Б. Національні цілі збалансованого розвитку як важлива складова стратегічного рівня державного управління / Г.Б. Марушевський / Інвестиції: практика та досвід. – 2016. – № 9. – С. 81-84.



Ministerstwo
Spraw Zagranicznych



Zadanie publiczne finansowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP
w konkursie „Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej 2022 -2024”.