

# **POLITYKA I SPOŁECZEŃSTWO**

**STUDIES IN POLITICS  
AND SOCIETY**

**KWARTALNIK  
NR 3(19) / 2021**



WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu Rzeszowskiego  
Rzeszów 2021

## **RADA NAUKOWA**

Prof. Andrzej Antoszewski, Instytut Politologii, Uniwersytet Wrocławski  
Prof. Ewa Maj, Wydział Politologii, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej  
Prof. Robert Łoś, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych, Uniwersytet Łódzki  
Doc. PhDr. Alexander Duleba, Centrum Badań Słowackiego Stowarzyszenia  
Polityki Zagranicznej, Bratisława  
Prof. Jochen Franzke, Wydział Nauk Ekonomicznych i Społecznych, Uniwersytet w Poczdamie  
Prof. William Gilles, Wydział Prawa, Administracji i Sektora Publicznego Uniwersytetu Sorbona, Paryż  
Prof. Joaquín Martín Cubas, Wydział Prawa, Uniwersytet w Walencji  
Prof. Marcus Behmer, Wydział Humanistyczny, Uniwersytet Ottona i Fryderyka w Bambergu  
Margarete Dabrowski, Instytut Nauk Społecznych, Uniwersytet w Osnabrück  
Prof. Ricardo Ruiz de la Serna, Universidad San Pablo Ceu, Madryt

## **KOLEGIUM REDAKCYJNE**

Tomasz Koziello (redaktor naczelny), Krzysztof Żarna (zastępca redaktora naczelnego),  
Grzegorz Bonusiak (zastępca redaktora naczelnego), Katarzyna Tuczyńska (sekretarz redakcji),  
Karol Piękoś (członek redakcji), Magdalena Barłoga (członek redakcji).  
Redaktorzy tematyczni: Andrzej Bonusiak (mniejszości narodowe i etniczne, migracje),  
Wojciech Furman (media, komunikacja społeczna), Sabina Grabowska (nauka o państwie i polityce,  
systemy polityczne), Paweł Grata (polityka społeczna, polityka gospodarcza),  
Jerzy Komaś (myśl polityczna), Janusz Niczyporuk (administracja publiczna, samorząd terytorialny),  
Andrzej Podraza (stosunki międzynarodowe, integracja europejska),  
Bartosz Wróblewski (stosunki międzynarodowe),  
Magdalena Żardecka (filozofia polityki, socjologia polityki)

„Polityka i Społeczeństwo” jest kwartalnikiem wydawanym w wersji papierowej i internetowej.  
Wersja papierowa czasopisma jest wersją pierwotną.

## **ADRES REDAKCJI**

Instytut Nauk o Polityce al. mjr. W. Kopisto 2a, 35-959 Rzeszów  
tel.: +48 17 872 10 36  
e-mail: polispol@univ.rzeszow.pl

Redakcja językowa  
Władysław Wójtowicz

Opracowanie techniczne  
Ewa Kuc

Łamanie  
Marek Kuc

Redaktor tekstów w języku angielskim  
Bartosz Wójcik

**ISSN 1732-9639**

Sprzedaż prowadzi WYDAWNICTWO UNIwersytetu Rzeszowskiego  
ul. prof. S. Pigoń 6, 35-310 Rzeszów, tel.: +48 (17) 872 13 69  
e-mail: wydaw@ur.edu.pl; <https://wydawnictwo.ur.edu.pl>  
wydanie I; format B5; ark. wyd. 10,60.; ark. druk. 11,125; zlec. red. 3/2022

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

## SPIS TREŚCI

### ARTYKUŁY

MARTYNA BARAN-KURASIEWICZ Uzyskanie statusu uchodźcy i sytuacja uchodźców w Polsce .....	5
PATRYCJA BRYCZEK-WRÓBEL Sytuacja geopolityczna Estonii w polityce zagranicznej Federacji Rosyjskiej .....	23
BARTOSZ KOZICKI, IGOR BRITCHENKO, ARSEN OVSEPYAN, SABINA GRABOWSKA Forecasting of the number of air passengers in the United States in terms of the maintenance of economic security during the impact of COVID-19 .....	36
ŁUKASZ KUBISZ-MUŁA Wpływ charakteru muzyki instrumentalnej w reklamie audiowizualnej na po- strzeganie cech promowanych aktorów politycznych .....	50
MAŁGORZATA KUŚMIERCZYK Instytucje państwa polskiego oraz krajowe organizacje zaangażowane w ochronę i promocję Polaków na świecie na tle ich odpowiedników w in- nych państwach – analiza porównawcza .....	68
MONIKA PAWŁOWSKA Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w prowadzeniu polityki zagra- nicznej .....	81
PATRYK PLESKOT The red (un)rule of law. The issue of human rights violations in the military justice system of 'People's' Poland. The case of military district courts (1946– 1955) .....	96
JOANNA SANECKA-TYCZYŃSKA Między mocarstwowością a peryferyjnością. Międzynarodowa pozycja Polski w XXI wieku w narodowej i konserwatywnej refleksji politycznej .....	110
ZOFIA SAWICKA Stagnacja czy ewolucja? Systemy polityczne państw arabskich po Arabskiej Wiosnie Ludów – uwagi ogólne .....	129
KAMILA SIERZPUTOWSKA Projekcja miękkiej siły Estonii jako konsekwencja udanej transformacji .....	144
MICHAŁ STACHURSKI Kultura prawna a prawo do dobrej administracji – etyczna analiza problemu .....	160
Informacje dla Autorów .....	172



**Martyna Baran-Kurasiewicz\***

## **UZYSKANIE STATUSU UCHODźCY I SYTUACJA UCHODźCÓW W POLSCE**

### Streszczenie

W niniejszej publikacji autor tłumaczy znaczenie terminu „uchodźca” oraz przedstawia drogę, jaką musi przejść imigrant, aby uzyskać status uchodźcy w Polsce. Autor podejmuje również próbę przybliżenia sytuacji osób, którzy uzyskały już status uchodźcy w Polsce, ich warunków bytowych i perspektyw na przyszłość. Na tym tle prezentuje sytuację uchodźców w Polsce i formułuje uwagi końcowe.

**Słowa kluczowe:** uchodźca, status uchodźcy, ośrodki dla uchodźców, sytuacja uchodźców w Polsce

### Wstęp

Definicję uchodźcy znajdziemy w konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 r., która wraz z protokołem nowojorskim z dnia 31 stycznia 1967 r. tworzy pierwotne filary wszystkich późniejszych regulacji prawnych dotyczących kwestii uchodźców. Po ustanowieniu tych dwóch umów międzynarodowych przyjęła zdecydowana większość państw na świecie i stanowią one nieodzowne źródło międzynarodowego prawa uchodźczego<sup>1</sup>.

Zgodnie z wyżej wymienioną konwencją uchodźcą jest osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza pań-

---

\* Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, e-mail: martynka.baran@gmail.com, ORCID: 0000-0001-8431-8849

<sup>1</sup> A. Szwed, *Prawo do azylu – konstytucyjne i międzynarodowe regulacje prawne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2020, nr 4, s. 347–348.

stwem swojego dawnego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa<sup>2</sup>. Czynnikiem kwalifikującym osobę jako uchodźcę zgodnie z konwencją genewską jest zaistnienie po stronie tej osoby uzasadnionej obawy przed prześladowaniami z wyżej powołanych przyczyn. Kwestię tej obawy ocenia się każdorazowo, biorąc pod uwagę okoliczności konkretnego przypadku<sup>3</sup>.

Konwencja została ratyfikowana przez Polskę w 1991 r. wraz z protokołem nowojorskim. Przystąpienie do konwencji było pochodną zmian, jakie nastąpiły w naszym kraju po 1989 r. i pozwoliło na formalne orzekanie o statusie uchodźcy przez organy krajowe, a nie jak było do tej pory, przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, który nie musiał nawet informować władz krajowych o decyzjach podejmowanych w poszczególnych sprawach<sup>4</sup>.

W Polsce podstawowym aktem prawnym określającym zasady i tryb udzielania cudzoziemcom ochrony, jak również organy właściwe do orzekania w tych sprawach jest ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>5</sup>. Akt ten zaliczany jest do materialnego prawa administracyjnego, który określa prawa i obowiązki organów administracyjnych<sup>6</sup>.

## Formy ochrony międzynarodowej udzielanej cudzoziemcom w Polsce

Polska Konstytucja, zgodnie z art. 38, zapewnia każdemu człowiekowi ochronę życia, stanowi również, że cudzoziemcy mogą skorzystać z prawa azylu na terenie Polski (art. 56 ust. 1), a cudzoziemcowi, który poszukuje w Rzeczypospolitej ochrony przed prześladowaniami, może zostać przyznany status uchodźcy – zgodnie z wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi (art. 56 ust. 2)<sup>7</sup>. Obecne regulacje prawne

---

<sup>2</sup> Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. 1991, nr 119, poz. 515), dalej jako: konwencja genewska.

<sup>3</sup> L. Wiśniewski, M. Bieczyński, *Swoboda przemieszczania się w prawie międzynarodowym, prawie Unii Europejskiej i polskim prawie krajowym. Przegląd zagadnień*, Poznań 2015, s. 131.

<sup>4</sup> A. Hadzińska-Wyrobek, *Uchodźcy – azyl polityczny i status uchodźcy w Polsce po 1945 r.*, Poznań 2015, s. 235.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2012, poz. 680 ze zm.).

<sup>6</sup> Z. Leoński, *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 7, 68.

<sup>7</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

pozwalają na udzielenie cudzoziemcowi ochrony poprzez: nadanie statusu uchodźcy, udzielenie ochrony uzupełniającej, udzielenie azylu, udzielenie ochrony czasowej. Każda z wymienionych form jest dostosowana do innych sytuacji związanych z zagrożeniem życia<sup>8</sup>.

Uzyskanie statusu uchodźcy jest ściśle związane z definicją uchodźcy zawartą w konwencji genewskiej i art. 13 ust. 1 ustawy o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym: „Cudzoziemcowi nadaje się status uchodźcy, jeżeli na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju”. Zgodnie z art. 13 ust. 3 ww. ustawy prześladowanie musi:

„1) ze względu na swoją istotę lub powtarzalność stanowić poważne naruszenie praw człowieka, w szczególności praw, których uchylenie jest niedopuszczalne zgodnie z art. 15 ust. 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., poz. 284, z późn. zm.),

lub

2) być kumulacją różnych działań lub zaniechań, w tym stanowiących naruszenie praw człowieka, których oddziaływanie jest równie dotkliwe jak prześladowania, o których mowa w pkt 1”<sup>9</sup>.

Prześladowanie zaś w szczególności może polegać na:

„1) użyciu przemocy fizycznej lub psychicznej, w tym przemocy seksualnej;

2) zastosowaniu środków prawnych, administracyjnych, policyjnych lub sądowych w sposób dyskryminujący lub o charakterze dyskryminującym;

3) wszczęciu lub prowadzeniu postępowania karnego albo ukaraniu, w sposób, który ma charakter nieproporcjonalny lub dyskryminujący;

4) braku prawa odwołania się do sądu od kary o charakterze nieproporcjonalnym lub dyskryminującym;

5) wszczęciu lub prowadzeniu postępowania karnego albo ukaraniu z powodu odmowy odbycia służby wojskowej podczas konfliktu, jeżeli odbywanie służby wojskowej stanowiłoby zbrodnię lub działania, o których mowa w art. 19 ust. 1 pkt 3;

6) czynach skierowanych przeciwko osobom ze względu na ich płeć lub małoletniość”<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> M. Princ, *Ochrona uchodźców w Polsce* [w:] *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, red. K. Wojtaszczyk, J. Szymańska, Warszawa 2017, s. 592.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu...

Drugą formą udzielanej ochrony cudzoziemcom jest ochrona uzupełniająca. Zostaje ona przyznana cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków do nadania mu statusu uchodźcy, w przypadku, gdy powrót do jego kraju może narażać go na ryzyko doznania poważnej krzywdy przez:

- „1) orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji,
- 2) tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie,
- 3) poważne i zindywidualizowane zagrożenia dla życia lub zdrowia wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego”.

Kolejną formą ochrony jest azyl. Instytucja azylu w prawie międzynarodowym oznacza prawo państwa do ochrony cudzoziemca w celu realizacji swoich interesów politycznych<sup>11</sup>. W myśl art. 90 ustawy o ochronie cudzoziemców: „Cudzoziemcowi można, na jego wniosek udzielić azylu w Rzeczypospolitej Polskiej, gdy jest to niezbędne do zapewnienia mu ochrony oraz gdy przemawia za tym ważny interes Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>12</sup>. Rozstrzyganie w sprawach azylu ma charakter uznaniowy i jest wyłączną kompetencją państwa<sup>13</sup>.

Ostatnią formą udzielania ochrony cudzoziemcom na terenie Polski jest tzw. ochrona czasowa. Zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy o ochronie cudzoziemców:

„1. Cudzoziemcom masowo przybywającym do Rzeczypospolitej Polskiej, którzy opuścili swój kraj pochodzenia lub określony obszar geograficzny, z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka, można udzielić ochrony czasowej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej bez względu na to, czy ich przybycie miało charakter spontaniczny, czy też było wynikiem pomocy udzielonej im przez Rzeczpospolitą Polską lub społeczność międzynarodową.

2. Ochrony czasowej udziela się do chwili, gdy możliwy stanie się powrót cudzoziemców do uprzedniego miejsca ich zamieszkania, jednakże nie dłużej niż na okres roku.

3. Jeżeli po upływie roku nie ustaną przeszkody do bezpiecznego powrotu cudzoziemców do uprzedniego miejsca ich zamieszkania, okres

---

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 stycznia 2008 r., sygn. V SA/Wa 2289/07, LEX nr 483202.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu...

<sup>13</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 stycznia 2008 r....



ochrony czasowej przedłuża się o dalsze 6 miesięcy, jednak nie więcej niż dwa razy”.

Organem właściwym w sprawie udzielenia takiej ochrony jest Rada Unii Europejskiej, która wydaje w tej sprawie decyzję. Rada Ministrów RP może udzielić ochrony czasowej cudzoziemcom w drodze rozporządzenia, jeśli cudzoziemcy nie zostali objęci decyzją Rady Unii Europejskiej<sup>14</sup>.

Wszystkie formy ochrony przewidziane dla cudzoziemców są związane z pewnego rodzaju przymusem bezpośrednim lub pośrednim, który jest podstawą opuszczenia dotychczasowego miejsca zamieszkania. Podkreśla się, że powody ekonomiczne opuszczania swojego dotychczasowego miejsca zamieszkania, zgodnie z ugruntowanym stanowiskiem – nie mogą być powodem do udzielania ochrony<sup>15</sup>.

### Uzyskanie statusu uchodźcy

Na podstawie ustawy o ochronie cudzoziemców przyjmuje się, że status uchodźcy można nabyć w dwojaki sposób: po pierwsze w kraju, składając odpowiedni wniosek do komendanta oddziału Straży Granicznej albo do komendanta placówki Straży Granicznej, po drugie, poprzez uznanie cudzoziemca za uchodźcę przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, zgodnie z jego uprawnieniami wynikającymi z konwencji genewskiej oraz ze statutu Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców. W literaturze wskazuje się, że uchodźców można podzielić na dwie grupy: tzw. uchodźców *de facto*, tj. takich, którzy dostali decyzję o nadaniu im statusu uchodźcy w kraju, oraz uchodźców *de iure*, tj. takich, którzy nie uzyskali oficjalnego statusu uchodźcy z powodu niespełnienia warunków wynikających z konwencji genewskiej<sup>16</sup>.

Postępowanie w sprawie udzielenia statusu uchodźcy rozpoczyna się na wniosek osoby zainteresowanej (cudzoziemca). Stosowny wniosek może zostać złożony zarówno podczas przekraczania granicy, jak i w sytuacji, gdy cudzoziemiec przebywa już na terenie Polski, ale z jakichś przyczyn obawia się powrotu do swojego kraju<sup>17</sup>. Wniosek składa się na formularzu, który jest przetłumaczony na język angielski i rosyjski. We wniosku należy wskazać, czy składa się go samemu czy razem z małżonkiem oraz

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu...

<sup>15</sup> M. Princ, *op. cit.*, s. 595.

<sup>16</sup> B. Wierzbicki, *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1993, s. 25.

<sup>17</sup> M. Princ, *op. cit.*, s. 596.

czy obejmuje on małoletnie dzieci. Ponadto wniosek ma zawierać informację o stanie zdrowia wnioskodawcy/wnioskodawców, informację, z jakich powodów ubiega się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Cudzoziemiec we wniosku powinien wskazać, w jakim języku chciałby, aby przeprowadzono z nim wywiad w postępowaniu o udzielenie ochrony międzynarodowej. W ostatniej części wniosku umieszcza się takie informacje, jak: czy wcześniej osoba ubiegała się już o udzielenie ochrony międzynarodowej w Polsce bądź innym kraju oraz czy ktoś z rodziny przebywa już na terytorium Rzeczypospolitej lub w innym kraju Unii Europejskiej<sup>18</sup>.

Organ Straży Granicznej pełni rolę pośrednika – decyzję o przyznaniu (bądź nieprzyznaniu) statusu uchodźcy albo też o udzieleniu (bądź nieudzieleniu) ochrony uzupełniającej podejmuje organ centralny – Szef Urzędu ds. Cudzoziemców<sup>19</sup>. Zanim jednak sprawa zostanie przekazana do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców, organ Straży Granicznej musi zarejestrować wniosek, sprawdzić, jakie dokumenty posiada ze sobą cudzoziemiec, pobrać od niego odciski linii papilarnych, zapewnić przeprowadzenie czynności higienicznych, badań lekarskich i jak najszybciej zapewnić pomoc tłumacza<sup>20</sup>. W praktyce często zdarza się, że cudzoziemcy nie znają żadnego z języków, na jaki przetłumaczony jest formularz, bądź w ogóle nie mają przy sobie dokumentów, co wiąże się z tym, że pomoc tłumacza jest niezbędna od razu.

Odciski linii papilarnych osoby, która składa wniosek, odsyłane są do systemu centralnego, o którym mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 603/2013<sup>21</sup>. Wszystkie podejmowane czynności powinny odbywać się w pełnym poszanowaniu godności osoby. Złożenie wniosku rozpoczyna całą procedurę, czego potwierdzeniem jest dokument wydawany każdej dorosłej osobie wnioskującej o udzielenie ochrony – tymczasowe zaświadczenie tożsamości cudzoziemca. Zaświadczenie to potwierdza tożsamość osoby i uprawnia ją do pobytu w kraju.

---

<sup>18</sup> Zob. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 listopada 2015 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (Dz. U. 2015, poz. 1859).

<sup>19</sup> *Procedura uchodźcza*, Uchodźcy.info, <http://uchodzczy.info> (20.09.2021).

<sup>20</sup> M. Princ, *op. cit.*, s. 597.

<sup>21</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu „Eurodac” do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia UE nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz. Urz. UE L 180 z 26.06.2013).

Zdarzają się przypadki, że osoba, która złożyła wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, zostaje zatrzymana, a następnie umieszczona w strzeżonym ośrodku (zwanym także zamkniętym) lub w areszcie dla cudzoziemców na okres do 60 dni<sup>22</sup>. Ma to miejsce w sytuacjach, gdy cudzoziemcy trafiają do naszego kraju bez żadnych dokumentów lub zostali objęci nakazem powrotu do kraju i istnieje obawa, że uciekną przed ewentualną deportacją. Ośrodki strzeżone są zarządzane przez Straż Graniczną, zaś ośrodki recepcyjne (te, do których na początku trafiają cudzoziemcy ubiegający się o ochronę) i ośrodki otwarte (te, w których umieszcza się cudzoziemców w trakcie trwania procedury uchodźczej na ich prośbę) podlegają Urzędowi ds. Cudzoziemców<sup>23</sup>. Wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej powinien zostać przekazany Szefowi Urzędu ds. Cudzoziemców w ciągu 48 godzin od momentu jego złożenia<sup>24</sup>.

W pierwszej kolejności Urząd ds. Cudzoziemców sprawdza kompletność danych zawartych we wniosku oraz czy Polska jest państwem członkowskim UE odpowiedzialnym w danym przypadku za jego rozpatrzenie. Odpowiedzialność państwa jest ustalana na podstawie przepisów rozporządzenia nr 604/2013 – tzw. rozporządzenie Dublin III. Jeżeli to nie Polska jest właściwa do rozpoznania wniosku, Szef Urzędu ds. Cudzoziemców wydaje decyzję o przekazaniu osoby do innego państwa członkowskiego odpowiedzialnego za jego rozpatrzenie oraz wydaje decyzję o umorzeniu postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej prowadzonego w Polsce<sup>25</sup>. Szef urzędu sprawdza także, czy nie występują przesłanki czyniące wniosek niedopuszczalnym, tj. np., czy inne państwo członkowskie nie udzieliło już wnioskodawcy ochrony lub czy wnioskodawca nie składa kolejnego wniosku opartego na tych samych dowodach co uprzednio<sup>26</sup>.

Niezbędnym i bardzo ważnym elementem postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej jest przesłuchanie wnioskodawcy. Wnioskodawca ma obowiązek podać wszystkie informacje, które będą potrzebne do rozpatrzenia jego wniosku i wyczerpująco odpowiadać na zadawane pytania. Ma również przekazać posiadane dowody, np. dokumenty, zaświadczenia, zdjęcia, filmy, które potwierdzają informacje

---

<sup>22</sup> *Procedura rozpatrywania wniosków*, Urząd do Spraw Cudzoziemców, <https://udsc.gov.pl> (23.09.2021).

<sup>23</sup> A. Mikulska, B. Rumieńczyk, *Życie za kratami*, „Wysokie Obcasy”, 18.09.2021, nr 37, s. 15.

<sup>24</sup> M. Princ, *op. cit.*, s. 597.

<sup>25</sup> *Procedura rozpatrywania wniosków...*

<sup>26</sup> M. Princ, *op. cit.*, s. 598.

podane przez niego we wniosku. Wszelkie dowody są ważne i brane pod uwagę przy wydawaniu decyzji. Zatajenie lub podanie nieprawdziwych informacji i dowodów może okazać się niekorzystne dla wnioskodawcy. Po przeprowadzonym wywiadzie cudzoziemiec otrzymuje kopię protokołu przesłuchania. Całe przesłuchanie prowadzone jest w warunkach zapewniających poufność i pozwalających wnioskodawcy na wyczerpujące przedstawienie powodów złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej<sup>27</sup>.

Za najtrudniejszy etap postępowania uznaje się postępowanie dowodowe, gdyż dotyczy ono w dużej mierze zdarzeń, które miały bądź mają miejsce poza granicami Polski. W Urzędzie ds. Cudzoziemców działa zespół ekspertów odpowiedzialny za pozyskiwanie, opracowywanie i analizowanie informacji o krajach pochodzenia, który każdorazowo przygląda się sytuacji w kraju wnioskodawcy<sup>28</sup>. Należy również wskazać, że ogólna sytuacja w kraju pochodzenia wnioskodawcy nie jest samą w sobie podstawą do udzielenia ochrony – o czym świadczy również dość szerokie orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie. Wskazuje się, że obawa ma być uzasadniona, obiektywna. Tak więc za uchodźcę może być uznana osoba, która żywi prawdziwą obawę przed prześladowaniem i ta obawa ma charakter uzasadniony i obiektywny<sup>29</sup>.

W trosce o bezpieczeństwo publiczne kolejnym etapem postępowania jest zwrócenie się do komendanta oddziału Straży Granicznej, komendanta wojewódzkiego policji, szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w razie potrzeby także do innych organów, o przekazanie informacji, czy wnioskodawca nie popełnił zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennej, zbrodni przeciwko ludzkości – w rozumieniu prawa międzynarodowego<sup>30</sup>.

Postępowanie kończy się wydaniem decyzji administracyjnej – nadającej status uchodźcy albo odmawiającej nadania tego statusu i udzielającej ochrony uzupełniającej, bądź też odmawiającej nadania statusu uchodźcy i odmawiającej udzielenia ochrony uzupełniającej. Decyzja pozytywna wydawana jest zawsze po stwierdzeniu istnienia uzasadnionej obawy przed prześladowaniami z przyczyn wskazanych w ustawie. Decyzja negatywna wydawana jest wtedy, gdy nie stwierdzono istnienia uzasadnionej obawy przed prześladowaniami w kraju pochodzenia wnioskodawcy. Zgodnie z art. 19 ustawy o ochronie udzielanej cudzoziem-

<sup>27</sup> *Procedura rozpatrywania wniosków...*

<sup>28</sup> *Ibidem.*

<sup>29</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 lipca 2011 r., sygn. V SA/Wa 172/11, LEX nr 1276499.

<sup>30</sup> M. Princ, *op. cit.*, s. 600.

com odmawia się także nadania statusu uchodźcy w przypadku, gdy cudzoziemiec:

„1) korzysta z ochrony lub pomocy organów lub agencji Narodów Zjednoczonych innych niż Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, pod warunkiem, że w danych okolicznościach cudzoziemiec ma praktyczną i prawną możliwość powrotu na terytorium, gdzie taka ochrona lub pomoc jest dostępna, bez zagrożenia jego życia, bezpieczeństwa osobistego lub wolności;

2) istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że:

a) popełnił zbrodnię przeciwko pokojowi, zbrodnię wojenną lub zbrodnię przeciwko ludzkości w rozumieniu prawa międzynarodowego,

b) jest winny działań sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych określonymi w Preambule i art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych,

c) popełnił zbrodnię o charakterze innym niż polityczny poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przed złożeniem wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej;

3) jest uważany przez organy władzy Rzeczypospolitej Polskiej za osobę mającą prawa i obowiązki związane z posiadaniem obywatelstwa polskiego”.

Ustawa zobowiązuje jednocześnie organ, który wydał decyzję, do przetłumaczenia decyzji wraz z podstawą prawną i uzasadnieniem na język zrozumiały dla wnioskodawcy<sup>31</sup>.

Od decyzji przysługuje cudzoziemcowi odwołanie do Rady ds. Uchodźców, która jest organem wyższego stopnia w stosunku do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców. Rada ta została powołana w czerwcu 1997 r. jako wyraz realizacji zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego<sup>32</sup>.

Warto w tym momencie wspomnieć, że od momentu złożenia wniosku osoba starająca się o uzyskanie statusu uchodźcy trafia do ośrodka recepcyjnego (ośrodek pierwszego kontaktu). W trakcie pobytu tam wnioskodawca może zwrócić się o pomoc socjalną i połączenie go z rodziną. Obecnie funkcjonują dwa tego typu ośrodki – w Białej Podlaskiej i Podkowie Leśnej-Dębaku. Następnie cudzoziemiec podejmuje decyzję, czy chce zostać umieszczony w ośrodku otwartym dla cudzoziemców, czy też chce przebywać poza ośrodkiem<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu...

<sup>32</sup> R. Wieruszewski, K. Degórska, *Rada ds. Uchodźców. Doświadczenia i wnioski z pierwszej kadencji*, „Miscellanea Iuris Gentium”, 2004, nr 7, s. 8.

<sup>33</sup> *Procedura uchodźcza...*

Zostając w ośrodku, cudzoziemiec otrzymuje pomoc socjalną, która obejmuje:

- zakwaterowanie,
- wyżywienie,
- stałą pomoc pieniężną w postaci: tzw. kieszonkowego (50 zł miesięcznie), środków na zakup produktów higieny osobistej (20 zł miesięcznie), odzieży i obuwia (140 zł jednorazowo) oraz pokrycia kosztów przejazdu (w określonych przypadkach),
- ekwiwalent pieniężny w zamian za wyżywienie (dotyczy to dzieci do 6 lat, dzieci uczęszczających do przedszkola, szkoły podstawowej, gimnazjum, szkoły ponadgimnazjalnej), jeżeli wymagają tego względy organizacyjne (9 zł dziennie).

Ośrodki dla cudzoziemców są placówkami o charakterze otwartym. Mieszkańcy są kwaterowani w pokojach dwu-, cztero- i wieloosobowych w zależności od sytuacji rodzinnej. Cudzoziemcy są zobowiązani do przestrzegania czystości w pokojach i pomieszczeniach wspólnego użytkowania, a także do przestrzegania regulaminu ośrodka. Po zakończeniu procedury uchodźczej / postępowania w sprawie nadania ochrony cudzoziemiec w ciągu dwóch miesięcy ma opuścić ośrodek<sup>34</sup>. Ośrodki dla cudzoziemców prowadzone przez Urząd ds. Uchodźców podlegają regularnej kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli czy Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców<sup>35</sup>.

Cudzoziemcy, którzy decydują się na pobyt poza ośrodkiem, dostają pomoc socjalną w formie pieniężnej na pokrycie kosztów samodzielnego życia w Polsce, a wysokość pomocy uzależniona jest od liczby osób w rodzinie (1 osoba – 750 zł miesięcznie, 2 osoby – każda po 600 zł miesięcznie, 3 osoby – każda po 450 zł miesięcznie, 4 osoby – każda po 375 zł miesięcznie<sup>36</sup>). Po zakończeniu postępowania w sprawie uzyskania statusu uchodźcy / nadania ochrony – cudzoziemiec przestaje otrzymywać pomoc.

Postępowanie w przedmiocie udzielenia ochrony międzynarodowej winno zakończyć się w terminie sześciu miesięcy, licząc od dnia złożenia wniosku o udzielenie ochrony. W przypadkach wskazanych w ustawie czas trwania postępowania może być przedłużony do 15 miesięcy (art. 34 ust. 1 ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej).

<sup>34</sup> *Sytuacja uchodźców w Polsce*, Uchodźcy.info, <http://uchodzcy.info> (25.09.2021).

<sup>35</sup> *Pomoc socjalna dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową*, Urząd do Spraw Cudzoziemców, <https://udsc.gov.pl> (25.09.2021).

<sup>36</sup> *Ibidem*.

Wspomnieć również należy o prawach, jakie przysługują osobom wnioskującym o ochronę. Przede wszystkim takie osoby uzyskują dostęp do pomocy socjalnej i medycznej. Pomoc socjalna obejmuje zakwaterowanie, kieszonkowe na drobne wydatki, naukę języka.

Szczegółowe przepisy w sprawie uprawnień znajdują się w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 19 lutego 2016 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej<sup>37</sup>. Ważnym uprawnieniem wnioskodawcy, wynikającym z ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony, jest szeroko rozumiane prawo do informacji prawnej udzielanej podczas trwania postępowania w I instancji. Cudzoziemiec uprawniony jest również do swobodnego kontaktowania się z Urzędem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców oraz organizacjami międzynarodowymi.

### Sytuacja uchodźców w Polsce

Osoby, które uzyskały status uchodźcy, korzystają z praw gwarantowanych przez prawo polskie. Uchodźca ma prawo z czasem starać się o polskie obywatelstwo, może zmienić imię i nazwisko (ze szczególnie ważnych przyczyn), może liczyć na uznanie swoich kwalifikacji zawodowych do wykonywania zawodów regulowanych, może prowadzić działalność gospodarczą, może pracować. Uchodźca i jego dzieci mogą uczyć się w szkołach publicznych dla dorosłych, publicznych szkołach policealnych, publicznych szkołach artystycznych. Uchodźca z mocy prawa uzyskuje ubezpieczenie zdrowotne, może więc korzystać z publicznej opieki zdrowotnej, ma prawo także korzystać ze świadczeń rodzinnych<sup>38</sup>.

Bardzo ważnym uprawnieniem, przewidzianym w art. 89e ustawy o ochronie udzielanej cudzoziemcom, które wiąże się ze statusem uchodźcy, jest uprawnienie do wystąpienia o indywidualny program integracyjny (IPI), który trwa 12 miesięcy. Wszystko dzieje się w trybie i na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej i jest realizowane jako zadanie własne powiatu. Cudzoziemiec musi wystąpić ze stosownym wnioskiem do starosty lub prezydenta miasta na prawach powiatu, za pośrednictwem powiatowego centrum

---

<sup>37</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 lutego 2016 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2016, poz. 311).

<sup>38</sup> M. Princ, *op. cit.*, s. 604–606.

pomocy rodzinie / miejskiego ośrodka pomocy rodzinie / miejskiego ośrodka pomocy społecznej w terminie 60 dni od dnia uzyskania statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej<sup>39</sup>.

Po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku cudzoziemiec otrzymuje niewielkie środki pieniężne, które musi przeznaczyć na wynajęcie mieszkania, naukę języka polskiego oraz codzienne wydatki. W ramach programu integracyjnego przysługuje uchodźcom skorzystanie z poradnictwa specjalistycznego: psychologa, prawnika (art. 91 ustawy o pomocy społecznej).

Celem indywidualnego programu integracyjnego jest umożliwienie doprowadzenia do sytuacji, w której cudzoziemiec usamodzielnia się ekonomicznie (a więc podejmuje zatrudnienie), nauczy się języka polskiego i zintegruje się z polskim społeczeństwem. Program określa prawa i obowiązki zarówno cudzoziemca, jak i pracownika socjalnego, który się nim opiekuje. Osoba objęta ochroną międzynarodową winna regularnie uczęszczać na kurs języka polskiego, zarejestrować się w powiatowym urzędzie pracy, poszukiwać zatrudnienia i spotykać się z pracownikiem socjalnym<sup>40</sup>.

Zdawać by się mogło, że indywidualny program integracyjny, który ma być dopasowany do konkretnej osoby, jest doskonałym pomysłem, niestety, w praktyce bardzo często sprowadza się jedynie do wypłacania uchodźcom kwot pieniężnych. Zgodnie z nazwą program powinien być zindywidualizowany, czyli dopasowany do potrzeb i kompetencji cudzoziemca, jednak z powodu małej liczby pracowników socjalnych bardzo trudno jest to osiągnąć<sup>41</sup>. Jak już wskazano, program integracyjny trwa jedynie 12 miesięcy i jak się okazuje, okres ten nie gwarantuje skutecznej integracji. Ponadto badania świadczą, iż o skutecznej integracji można mówić dopiero po co najmniej 3 latach pracy integracyjnej.

Podstawowym problemem w trakcie i po zakończeniu programu nadal pozostają sprawy finansowo-bytowe, tj. brak pracy czy brak mieszkania, ale także: słaba znajomość języka polskiego, trudności w odnalezieniu się w polskim społeczeństwie, tak innym od naturalnego środowiska uchodźcy. Jednym z najpoważniejszych mankamentów polskich programów integracyjnych jest zbyt niska liczba pracowników socjalnych zajmujących się realizacją programów integracyjnych<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> *Wytyczne w sprawie postępowania w zakresie integracji cudzoziemców*, Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy, <https://bip.bydgoszcz.uw.gov.pl> (25.09.2021).

<sup>40</sup> *Sytuacja uchodźców...*

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> A. Jasiakiewicz, *Pomoc integracyjna [w:] Prawne uwarunkowania integracji uchodźców w Polsce. Komentarz dla praktyków*, red. W. Klaus, Warszawa 2008, s. 19.



Teoretycznie uchodźcy mają prawo ubiegać się o przyznanie mieszkania z zasobów lokalowych miasta lub gminy na tych samych zasadach, co obywatele Polski. W praktyce jednak rzadko kiedy ten skomplikowany i długotrwały proces kończy się sukcesem<sup>43</sup>. Uchodźcy często nie tylko nie są w stanie spełnić kryteriów, ale padają również ofiarami dyskryminacji w trakcie samej procedury. Z przeprowadzonych badań wynika, że właściciele mieszkań przeznaczonych na wynajem nie chcą wynajmować swoich mieszkań cudzoziemcom, a w szczególności licznym rodzinom uchodźczym<sup>44</sup>.

Przyglądając się infrastrukturze ośrodków recepcyjnych i pobytowych, łatwo zauważyć, że są one skupione głównie w województwie mazowieckim (trzy ośrodki) i lubelskim (dwa ośrodki) i położone w znacznej mierze na obszarach wiejskich bądź niezamieszkałych. Lokalizacje ośrodków w Polsce charakteryzują się izolacją społeczną cudzoziemców. Jedynie dwa ośrodki z jedenastu położone są w miastach (Warszawa, Białystok), a i tak leżą na terenach przemysłowych miast, z daleka od jego mieszkańców<sup>45</sup>.

Ciężka jest sytuacja osób umieszczanych po przyjeździe w ośrodkach recepcyjnych. Ośrodki te położone są na obrzeżach miast, w lesie, i choć teoretycznie cudzoziemcy mogą te ośrodki opuszczać, to nie mają tak naprawdę gdzie się udać. Od miasta dzielą ich duże odległości, aby gdziekolwiek dojść, trzeba przejść kilometry – co skutecznie utrudnia poznanie nowej kultury i zintegrowanie się z nią. W ośrodku jest jedna wspólna kuchnia i wspólne łazienki, co odbiera poczucie prywatności. Cudzoziemcy poszukujący schronienia i poczucia bezpieczeństwa przebywają w ośrodkach daleko od innych ludzi i w zasadzie bez możliwości socjalizacji. Zamiast czuć się bezpiecznie, wiele z nich czuje się wyobcowanych<sup>46</sup>.

Trudna jest także sytuacja dzieci, które po przybyciu do nowego kraju praktycznie od razu idą do nowej szkoły, nie znając jeszcze języka. W Polsce obowiązek szkolny spoczywa również na nieletnich cudzoziemcach. Wskazuje się na plusy takiego rozwiązania, w szczególności szybszą integrację z nowym otoczeniem. Jednakże nadal brakuje nam

<sup>43</sup> *Sytuacja uchodźców...*

<sup>44</sup> W. Klaus, *Przemoc wobec migrantek przymusowych w Polsce – charakterystyka zjawiska* [w:] *Bezpieczny dom? Przemoc fizyczna i symboliczna wobec uchodźczyń i uchodźców*, red. W. Klaus, Warszawa 2014, s. 138.

<sup>45</sup> R. Baczyński-Sielaczek, *Ekonomiczne oraz społeczno-kulturowe i organizacyjne wyzwania związane z przyjmowaniem uchodźców w Polsce* [w:] *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, red. K. Wojtaszczyk, J. Szymańska, Warszawa 2017, s. 634–637.

<sup>46</sup> A. Mikulska, B. Rumieńczyk, *op. cit.*, s. 16–17.

wykwalfikowanej kadry w zakresie kontaktów z uczniami odmiennymi kulturowo, niewystarczające jest także wsparcie samorządów prowadzących szkoły, do których uczęszczają uchodźcy – pomimo otrzymania dodatkowych środków na prowadzenie placówki, często w ramach oszczędności nie zatrudniają nauczycieli wspierających czy mentorów kulturowych<sup>47</sup>. Dzieci umieszczane zaś wraz z rodzinami w ośrodkach strzeżonych teoretycznie mają zapewniane lekcje polskiego, jednakże w praktyce odbywają się one niezwykle rzadko<sup>48</sup>.

W tym momencie warto zwrócić uwagę na problem lektoratów z języka polskiego. Kontrola przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli wykazała, że nauka języka polskiego w ośrodkach nie jest efektywna. Negatywna ocena lektoratów wynikała przede wszystkim z niedostosowania grup językowych do uczestników, zbyt małej liczby zajęć, zbyt małego poziomu zróżnicowania grup językowych<sup>49</sup>.

Uznaje się, że bardzo skutecznym sposobem integracji jest podejmowanie zatrudnienia przez cudzoziemców. Niestety przez okres 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej cudzoziemcy nie mogą podejmować zatrudnienia, a jedynie w przypadku, gdy wniosku nie rozpoznano w terminie (i to nie z winy wnioskującego), jest możliwość, aby Szef Urzędu ds. Uchodźców na wniosek cudzoziemca wydał zaświadczenie, które uprawnia do wykonywania pracy na terenie Polski<sup>50</sup>. Polski rząd otwiera się jednak chętniej na imigrantów ze Wschodu, na co wskazuje nowelizacja przepisów dotycząca zatrudnienia cudzoziemców z sześciu państw: Rosji, Ukrainy, Białorusi, Gruzji, Armenii i Mołdawii. Otrzymali oni możliwość pracy w Polsce w okresie 6 miesięcy na podstawie oświadczenia o powierzeniu wykonania pracy, które rejestruje sam pracodawca w powiatowym urzędzie pracy, co znowu uprawnia cudzoziemców do uzyskania wizy w celach wykonywania dalszej pracy. Wprowadzono również tzw. pracę sezonową, trwającą 9 miesięcy, ale tylko w niektórych branżach, np. w rolnictwie<sup>51</sup>.

Polacy (69%) akceptują pracę imigrantów z państw trzecich na stanowiskach pracy niechętnie podejmowaną przez Polaków. W tym przypadku są skłonni zgodzić się na ułatwienia w podejmowaniu pracy przez cudzoziemców. Co czwarty Polak obawia się jednak zatrudnienia wypierającego, a więc obawia się, że sam straci pracę na rzecz cudzoziemca.

<sup>47</sup> R. Baczyński-Sielaczek, *op. cit.*, s. 640.

<sup>48</sup> A. Mikulska, B. Rumieńczyk, *op. cit.*, s.16–17.

<sup>49</sup> NIK o systemie pomocy społecznej dla uchodźców, Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl> (27.09.2021).

<sup>50</sup> R. Baczyński-Sielaczek, *op. cit.*, s. 641.

<sup>51</sup> A. Zygula, *Specyfika polskiej polityki migracyjnej w kontekście europejskiego kryzysu uchodźczego*, „Nowa Polityka Wschodnia”, 2020, nr 3, s. 74–75.

Z badań wynika, że Polacy nie podzielają opinii części polityków i naukowców, że nasz kraj potrzebuje większej liczby imigrantów. Nadal utrzymujący się wysoki wskaźnik bezrobocia stanowi tu ważny argument. Choć nasz stosunek do cudzoziemców stopniowo łagodnieje, to jednak wizja społeczeństwa wielokulturowego ciągle nie jest atrakcyjna<sup>52</sup>.

Jak widać, sytuacja osób starających się o ochronę na terenie Polski, jak i tych, którzy uzyskali status uchodźcy, nie jest łatwa. Pomimo zaplecza prawnego zrównującego w znacznej mierze cudzoziemców z obywatelami polskimi, znajdują się oni w znacznie cięższej sytuacji.

### Zakończenie

Uzyskać status uchodźcy w Polsce nie jest prosto, sama procedura trwa dość długo i nie należy do najłatwiejszych. Ze statystyk prowadzonych przez Urząd do Spraw Cudzoziemców wynika, że w 2018 r. wnioski o ochronę międzynarodową złożyło 4,1 tys. osób, z których tylko 406 osób ją uzyskało<sup>53</sup>. W porównaniu z innymi państwami Europy Polska zajmuje 10–13 miejsce pod względem składanych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej<sup>54</sup>. Zdaje się, że mimo wszystko nie jest krajem wybieranym przez cudzoziemców do osiedlenia – dla większości jest to kraj czasowej migracji zarobkowej bądź jedynie kraj tranzytowy (przystanek przed próbą przedostania się do krajów Europy Zachodniej)<sup>55</sup>. Patrząc na całokształt warunków bytowych i procedur do przejścia, nietrudno się dziwić takiemu stanowi rzeczy. Polska polityka integracyjna nadal jest w procesie tworzenia, a jej kształt w dużej mierze dyktowany jest sytuacją migracyjną w kraju (stosunkowo niewielu osiadłych imigrantów, duża liczba imigrantów zarobkowych), a także zobowiązaniami międzynarodowymi wynikającymi przede wszystkim z członkostwa w Unii Europejskiej<sup>56</sup>.

Podsumowując, warto wspomnieć, że specyfika polskiej polityki migracyjnej polega na „uchyleniu drzwi” dla cudzoziemców ze Wschodu, przy jednoczesnym braku zgody na relokację innych cudzoziemców

---

<sup>52</sup> *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego*, Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA 15.12.2020, s. 49.

<sup>53</sup> *Raport roczny 2018. Ochrona międzynarodowa*, Urząd do Spraw Cudzoziemców, <https://udsc.gov.pl/> (27.09.2021).

<sup>54</sup> R. Baczyński-Sielaczek, *op. cit.*, s. 641.

<sup>55</sup> J. Godlewska-Szyrkowa, *Imigranci w Polsce. Uwarunkowania procesów integracji* [w:] *Imigranci w polskim dyskursie publicznym*, red. G. Firlit-Fesnak, Warszawa 2014, s. 72.

<sup>56</sup> *Ibidem*, s. 75.

w trakcie kryzysu uchodźczego związanego chociażby z wojną w Syrii. Polska polityka migracyjna jest więc selektywna, co tłumaczone jest potrzebami naszego rynku pracy. Osoby zajmujące się badaniem sytuacji migracyjnej w Polsce wskazują na brak jasnej, długofalowej strategii migracyjnej<sup>57</sup>. Wprawdzie w dniu 10 czerwca 2019 r. ukazał się projekt dokumentu *Polityka migracyjna Polski*, opracowany przez Zespół ds. Migracji Departamentu Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA, który zakłada kierunki i cele polskiej polityki migracyjnej, autorzy dokumentu zwracają jednak uwagę, że przyjmowany dotychczas (w prawie międzynarodowym) prymat wielokulturowości należy zamienić na koncepcję kultury wiodącej. Zwrócono w nim uwagę na fakt, że w obliczu coraz większego napływu migrantów należy przeciwdziałać nielegalnej migracji poprzez wdrożenie polityki wizowej, kontrolę przestrzegania prawa, wzmoczoną ochronę granic, kontrolę miejsc pobytu cudzoziemców. Znaczące także są dla autorów kwestie bezpieczeństwa państwa i zapobieganie konfliktom, a odpowiednie zarządzanie migracjami ma to zapewnić.

Opinie osób badających ten dokument są niejednoznaczne. Odrzucenie prymatu wielokulturowości na rzecz kultury wiodącej to na pewno usprawiedliwienie dotychczasowych działań naszego państwa w polityce migracyjnej. Natomiast nie ma wątpliwości, że zadaniem państwa jest stworzenie mechanizmów długofalowych zarządzania migracją, i to takich, które z jednej strony zapewnią bezpieczeństwo obywateli, ale z drugiej uwzględnią także inne czynniki, w tym te zewnętrzne<sup>58</sup>.

## Bibliografia

- Baczyński-Sielaczek B., *Ekonomiczne oraz społeczno-kulturowe i organizacyjne wyzwania związane z przyjmowaniem uchodźców w Polsce* [w:] *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, red. K. Wojtaszczyk, J. Szymańska, Warszawa 2017.
- Godlewska-Szyrkowa J., *Imigranci w Polsce. Uwarunkowania procesów integracji* [w:] *Imigranci w polskim dyskursie publicznym*, red. G. Firlit-Fesnak, Warszawa 2014.
- Hadzińska-Wyrobek A., *Uchodźcy – azyl polityczny i status uchodźcy w Polsce po 1945 r.*, Poznań 2015.
- Jasiakiewicz A., *Pomoc integracyjna* [w:] *Prawne uwarunkowania integracji uchodźców w Polsce. Komentarz dla praktyków*, red. W. Klaus, Warszawa 2008.
- Klaus W., *Przemoc wobec migrantek przymusowych w Polsce – charakterystyka zjawiska* [w:] *Bezpieczny dom? Przemoc fizyczna i symboliczna wobec uchodźczyń i uchodźców*, red. W. Klaus, Warszawa 2014.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>57</sup> A. Zyguła, *op. cit.*, s. 77.

<sup>58</sup> *Ibidem*, s. 78.

- Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. 1991, nr 119, poz. 515).
- Leoński Z., *Materiałne prawo administracyjne*, Warszawa 2009.
- Mikulska A., Rumieńczyk B., *Życie za kratami*, „Wysokie Obcasy” nr 37, 18.09.2021.
- NIK o systemie pomocy społecznej dla uchodźców, Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl> (27.09.2021).
- Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego, Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA 15.12.2020.
- Pomoc socjalna dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, Urząd do Spraw Cudzoziemców, <https://udsc.gov.pl> (25.09.2021).
- Princ M., *Ochrona uchodźców w Polsce* [w:] *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, red. K. Wojtaszczyk, J. Szymańska, Warszawa 2017.
- Procedura rozpatrywania wniosków, Urząd do Spraw Cudzoziemców, <https://udsc.gov.pl> (23.09.2021).
- Procedura uchodźcza, Uchodźcy.info, <http://uchodzczy.info> (20.09.2021).
- Raport roczny 2018. Ochrona międzynarodowa, Urząd do Spraw Cudzoziemców, <https://udsc.gov.pl/> (27.09.2021).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 listopada 2015 r. w sprawie wzoru formularza wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2015, poz. 1859).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 lutego 2016 r. w sprawie wysokości pomocy dla cudzoziemców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2016, poz. 311).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu „Eurodac” do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia UE nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.Ur. UE L 180, 26.06.2013).
- Sytuacja uchodźców w Polsce, Uchodźcy.info, <http://uchodzczy.info> (25.09.2021).
- Szwed A., *Prawo do azylu – konstytucyjne i międzynarodowe regulacje prawne*, „Przełęcz Prawa Konstytucyjnego”, Toruń 2020, nr 4.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2012, poz. 680 ze zm.).
- Wieruszewski R., Degórska K., *Rada ds. Uchodźców. Doświadczenia i wnioski z pierwszej kadencji*, „Miscellanea Iuris Gentium”, 2004, nr 7.
- Wierzbicki B., *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1993.
- Wiśniewski L., Bieczyński M., *Swoboda przemieszczania się w prawie międzynarodowym, prawie Unii Europejskiej i polskim prawie krajowym. Przegląd zagadnień*, Poznań 2015.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 stycznia 2008 r., sygn. V SA/Wa 2289/07, LEX nr 483202.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 lipca 2011 r., sygn. V SA/Wa 172/11, LEX nr 1276499.
- Wytyczne w sprawie postępowania w zakresie integracji cudzoziemców, Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy, <https://bip.bydgoszcz.uw.gov.pl> (25.09.2021).
- Zyguła A., *Specyfika polskiej polityki migracyjnej w kontekście europejskiego kryzysu uchodźczego*, „Nowa Polityka Wschodnia”, 2020, nr 3.

**Obtaining refugee status and the situation of refugees in Poland**

## Abstract

In this publication, the author explains the meaning of the term ‘refugee’ and presents the legal procedures an immigrant is obliged to go through in order to obtain the refugee status in Poland. Also, the author aims to examine the position of people who have already been granted the refugee status: their living conditions and perspectives for the future. Against this background, he presents the situation of refugees in Poland and formulates final remarks.

**Keywords:** refugee, refugee status, refugee center, the situation of refugees in Poland

Patrycja Bryczek-Wróbel\*

## SYTUACJA GEOPOLITYCZNA ESTONII W POLITYCE ZAGRANICZNEJ FEDERACJI ROSYJSKIEJ

### Streszczenie

Kiedy w grudniu 1991 r. rozpadł się Związek Sowiecki, sytuacja geopolityczna w Europie Środkowej i Wschodniej znacząco się zmieniła. Mimo że powstały niepodległe państwa, Federacja Rosyjska, będąca spadkobierczynią Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, dążyła do utrzymania dominacji i ingerencji w sprawy regionów sąsiadujących, w tym w stosunku do Estonii. Obecnie natomiast, w związku z przebudową światowego ładu społeczno-gospodarczego, istnieje przypuszczenie, że państwa bałtyckie staną się obiektem zwiększonego zainteresowania i wpływów Federacji Rosyjskiej, co stanowić będzie przedmiot eksploracji tejże publikacji naukowej. Celem niniejszej pracy jest ukazanie uwarunkowań i wyzwań stawianych m.in. państwom bałtyckim ze szczególnym uwzględnieniem Estonii, poddanej neoimperialnej polityce Federacji Rosyjskiej. Tematyka ta jest niezwykle istotna i aktualna, w szczególności w przeddzień rekonstrukcji globalnego układu sił na arenie międzynarodowej – przede wszystkim w Europie Środkowo-Wschodniej.

**Słowa kluczowe:** geopolityka, bezpieczeństwo międzynarodowe, Estonia, Federacja Rosyjska

### Wstęp

Przedmiotem badań artykułu naukowego są fakty, zachowania i procesy towarzyszące geopolitycznym uwarunkowaniom zachodzącym pomiędzy Estonią a Federacją Rosyjską. Już od początku XX w. toczyły się między nimi rozgrywki polityczno-dyplomatyczne. Początkowa akceptacja odzyskania niepodległości przez Estonię w 1939 r. przestała być wiarygodna wobec podpisania paktu Ribbentrop-Mołotow. Federacja Rosyjska przeciwna była dążeniom Estonii do uzyskania pełnej nieza-

---

\* Wojskowa Akademia Techniczna im. Jarosława Dąbrowskiego w Warszawie, e-mail: patrycja.bryczek-wrobel@wat.edu.pl, ORCID: 0000-0001-7154-7335.

leżności oraz ustalenia granic państwa bałtyckiego i trwa to nadal. Pomimo podpisania umów granicznych, nie dokonano ich ratyfikacji.

Głównym problemem badawczy zawiera się w pytaniu: Jaka jest aktualna sytuacja Estonii w kontekście zmieniającego się układu światowych sił politycznych? Hipoteza badania opiera się na założeniu, że w związku z aktualną eskalacją napięć i zmian strategicznych partnerów decydujących o wpływach politycznych, zwiększa się ryzyko przejścia państw bałtyckich pod decydujące wpływy Federacji Rosyjskiej.

W procesie badawczym wykorzystano metody jakościowe pozwalające dokonywać kwantyfikacji opisywania faktów oraz metody ilościowe odwołujące się do charakterystyki przedmiotu badań. Zastosowano także metodę *desc research*, pozwalającą poddać analizie różnorodne materiały naukowe i statystyczne, stanowiące podstawę do sporządzenia wniosków końcowych.

Aktualnie wielu obserwatorów działań geopolitycznych, ekonomicznych, militarnych i społeczno-kulturowych skłania się ku pogładowi, że „w najbliższych latach nastąpi przejście w nowy układ równowagi na świecie”<sup>1</sup>. Najważniejszym obszarem dla całego świata jest Eurazja, zamieszkiwana przez ponad 70% populacji ludzkiej. „Znajduje się w niej 2/3 gospodarki światowej i produkcji przemysłowej oraz 3/4 rezerw surowców energetycznych”<sup>2</sup>. Ponadto należy zaznaczyć, że „gwałtowny rozwój Chińskiej Republiki Ludowej (ChRL), będącej bezpośrednim sąsiadem Federacji Rosyjskiej (FR), wprowadza dla Estonii i innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, nową sytuację geopolityczną”<sup>3</sup>. Dodatkowo, światowa pozycja Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej (USA), aktualnie najsilniejszego militarnie mocarstwa, na którym opiera się konstrukcja Paktu Północnoatlantyckiego (NATO), stopniowo maleje.

Tę sytuację chce wykorzystać wielu z pozostałych regionalnych liderów Eurazji, takich jak: Indie, Turcja, Izrael, Iran, czy sojusz francusko-niemiecki (Fra-Ger), które również zaczęły kreować coraz bardziej niezależną politykę zagraniczną. Obszar zainteresowań tej polityki w sporej mierze koncentruje się aktualnie na Europie Środkowo-Wschodniej, który jest według Halforda Johna Mackindera najistotniejszym obszarem Eurazji: „Kto panuje nad Europą Wschodnią, panuje nad Obszarem Centralnym; kto panuje nad Obszarem Centralnym, panuje nad Światową

<sup>1</sup> J. Bartosiak, *Rzeczpospolita między lądem a morzem*, Warszawa 2019, s. 23.

<sup>2</sup> J. Rogers, *From Suez to Shanghai, the Euroasian Union and Euroasian Maritime Security*, Occasional Paper 77, „European Union Institute for Security Studies”, <https://www.iss.europa.eu>, March 2009, s. 23 (05.06.2021).

<sup>3</sup> M. Kaczmariski, M., *Russia-China Relations in the Post-Crisis International Order*, New York 2015.



Wyspą; kto panuje nad Światową Wyspą, panuje nad światem”<sup>4</sup>. W takim otoczeniu mniejsze kraje zmuszone są do aktualizacji wyboru strategicznych sojuszników, którzy w ich ocenie dają największe szanse na przetrwanie i rozwój. Dla Litwy, Łotwy i Estonii aktualnym wyborem jest przynależność i wywiązywanie się ze swoich zobowiązań w ramach struktur NATO. W ostatnich latach jednakże, nawet w ramach tego sojuszu, pojawiają się coraz większe podziały, co podsyca jest m.in. polityką zagraniczną Federacji Rosyjskiej. W niniejszej pracy opisano aktualną sytuację Estonii w kontekście tych działań.

### Perspektywa rosyjska

Z perspektywy takiego kraju, jak Federacja Rosyjska, gdzie populacja liczy prawie 150 mln obywateli, która posiada największe terytorium na świecie i jedną z najsilniejszych armii<sup>5</sup>, problematyka relacji z liczącą 1,3 mln mieszkańców Estonią, a nawet całą Europą Środkowo-Wschodnią, nie jest jedynym wyzwaniem, a może nawet nie jest aktualnie najistotniejsza w budowaniu pozycji międzynarodowej. Prawdopodobnie najtrudniejsze jest prowadzenie odpowiedniej polityki w stosunku do dwóch najsilniejszych krajów świata: USA i ChRL.

„Federacja Rosyjska jako historyczny, wojskowy i mentalny spadkobierca Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR), dąży bowiem do przywrócenia utraconego statusu światowego mocarstwa”<sup>6</sup>. Główną trudnością w osiągnięciu tego celu są dążenia USA i ChRL do przejęcia przynajmniej częściowej kontroli nad nią lub nawet jej rozpadu w perspektywie długoterminowej. W czasach prezydentury prozachodniego Borysa Jelcyna „nieomal do tego doszło, kiedy kraj znalazł się na skraju bankructwa”<sup>7</sup>. Proces degradacji struktur państwowych został wtedy zatrzymany przez rosyjskich oligarchów, którzy „wsparli politycznie Władimira Władimirowicza Putina”<sup>8</sup>.

Z drugiej strony, Chińska Republika Ludowa z polityką rozkładania realizacji swoich działań na dziesięciolecia wydaje się aktualnie bez-

---

<sup>4</sup> J.H. Mackinder, *Democratic Ideals and Reality*, London 1919, s. 194.

<sup>5</sup> *2021 Military Strength Ranking*, Global Firepower <https://www.globalfirepower.com> (29.03.2021).

<sup>6</sup> W. Tao, S. Xu, *The US factor in post-cold war China-Russia relations*, „International Politics”, 2020, doi: 10.1057/s41311-020-00211-1.

<sup>7</sup> T.D. Buchs, *Financial crisis in the Russian Federation – Are the Russians learning to tango?* „Economics of Transition”, 1999, nr 7 (3), s. 687–715, doi 10.1111/1468-0351.00031.

<sup>8</sup> W. Paniuszkin, M. Zygar, *Gazprom rosyjska broń*, Warszawa 2008.

piecniejszym sojusznikiem dla Federacji Rosyjskiej, pomimo że rości sobie prawa do Syberii, nazywając ją „północnymi Chinami”. Wiąże się z tym nawet konkretne działania, wspierające m.in. osadnictwo chińskojęzycznych emigrantów, którzy nie kryją się z przekonaniem, że utracone w XIX w. ziemie kiedyś powrócą do Państwa Środka. „Staje się to obecnie coraz bardziej prawdopodobne ze względu na narastające problemy demograficzne FR”<sup>9</sup>. Pomimo niebezpieczeństwa dla Federacji Rosyjskiej Chińska Republika Ludowa wnosi także działania prorozwojowe. Ich przedsiębiorcy dysponują ogromnymi środkami finansowymi, które przeznaczają na inwestycje w terenach przygranicznych, np. na dzierżawę ziemi. „Można zatem podejrzewać, że mając możliwość przesunięcia konfrontacji w czasie, przywódcy Federacji Rosyjskiej, przynajmniej tymczasowo będą woleli wybrać sojusz z ChRL”<sup>10</sup>. Takiemu wyborowi sprzyja również to, że ChRL jest idealnym rynkiem zbytu dla wielu rosyjskich towarów eksportowych, np. surowców energetycznych czy uzbrojenia.

Ponadto, „wymyślony i realizowany przez ChRL Nowy Jedwabny Szlak (NJS), ma zaprojektowane i realizowane nitki biegnące poprzez terytorium FR, również z potencjalną realizacją przez Państwa Bałtyckie”<sup>11</sup>.

Dla strony rosyjskiej stanowić to może potencjalne zagrożenie uzależnienia od chińskich produktów, które wygrywają konkurencję na globalnym rynku. W konsekwencji może to doprowadzić do upadku całych sektorów w rosyjskiej gospodarce. Z drugiej jednak strony „NJS może paradoksalnie pozytywnie wpłynąć na modernizację przemysłu lekkiego oraz dawać FR częściową kontrolę transportu towarów pomiędzy Azją a Europą”<sup>12</sup>.

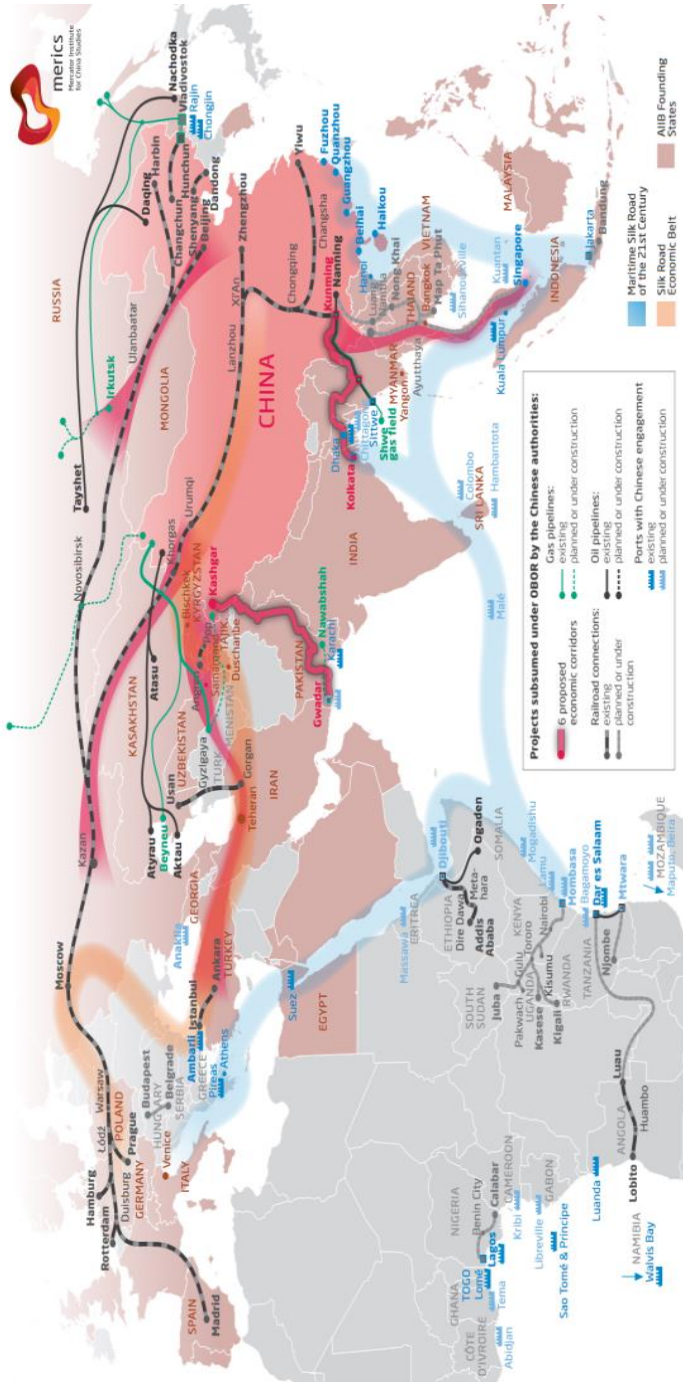
---

<sup>9</sup> S. Gietel-Basten [i in.], *Ageing in Russia: a Regional Appraisal*, „Journal of Population Ageing”, 2020, nr 13 (1), s. 63–80, doi: 10.1007/s12062-019-9238-x.

<sup>10</sup> B. Pisciotta, *Russian revisionism in the Putin era: an overview of post-communist military interventions in Georgia, Ukraine, and Syria*, „Italian Political Science Review-Rivista Italiana Di Scienza Politica”, 2020, nr 50 (1), s. 87–106, doi: 10.1017/ipo.2019.18.

<sup>11</sup> D. Scott, *China and the Baltic States: strategic challenges and security dilemmas for Lithuania, Latvia and Estonia*, „Journal on Baltic Security”, 2018, nr 4 (1), s. 12, doi: 10.2478/jobs-2018-0001.

<sup>12</sup> M.B. Mladenovic, J.G. Ponomareva, *Russian-Chinese Relations referring to the “One Belt, One Road” Initiative*, „New Silk Road: European Perspectives – Security Challenges/Risks within the Initiative 16+1”, 2018, s. 143–153, doi: 10.18485/fb\_nsr.2018.ch9.



Rys. 1. Połączenia w ramach Nowego Jedwabnego Szlaku, tworzącego alternatywę dla transportu morskiego pomiędzy daleką Azją i Europą  
 Źródło: *The New Silk Road – The Vision of an interconnected Eurasia*, Combined Transport Magazine, <https://combined-transport.eu> (5.12.2021).

## Perspektywa euroatlantycka a koncepcja międzymorza

Stanowisko Stanów Zjednoczonych w odniesieniu do projektu NJS jest nieprzychylnie. Stoi bowiem w konflikcie ze strategicznymi interesami tego mocarstwa. Po pierwsze „Stany Zjednoczone Ameryki opierają się w sporej części na kontroli morskich szlaków komunikacyjnych, a ten projekt omijałby je drogą lądową”<sup>13</sup>, po drugie „Ameryka nie może dopuścić do powstania takiego układu sojuszy w Eurazji, które mogłyby zagrozić jej światowej dominacji”<sup>14</sup>. Kraj ten wspiera zatem projekty, które mogłyby opóźnić lub wręcz zablokować realizację NJS. Jednym z największych, ale jednocześnie najtrudniejszych do realizacji jest „projekt tzw. «Międzymorza» (*Intermarium*) czasem nazywanego też «Trójmorzem», który na północy zaczynałby się od Estonii, a na południu kończył na Albanii lub nawet na Turcji”<sup>15</sup>.

„Płaszczyzną spajającą wszystkie te państwa, oprócz wyboru USA jako strategicznego sojusznika, jest również to, że należą do grupy państw rozwijających się, większość z nich była częścią lub krajem stowarzyszonym z ZSSR, oraz posiadają zdecydowanie ujemny bilans handlowy z Chińską Republiką Ludową. Byłoby zatem korzystne dla nich blokować transport tanich towarów z dalekiej Azji, zwiększając szanse na eksport własnej produkcji. Obecnie toczą się intensywne dyskusje i pertraktacje (także z ChRL) na ten temat”<sup>16</sup>. Co istotne, w ostatnich latach nastąpiło znaczne zbliżenie stanowisk, co może nawet doprowadzić do przeorientowania sojuszy.

Wygląda zatem na to, że konstrukcja geopolityczna Międzymorza może potencjalnie osiągnąć większy stopień samodzielności niż obecnie w stosunku do głównych sił regionalnych: Ger-Fra i FR. Mogłaby również utrudniać im ich wspólne przedsięwzięcia gospodarcze oraz dążenie do zacieśnienia sojuszu wojskowo-politycznego, którego celem jest ograniczenie wpływów USA w Europie.

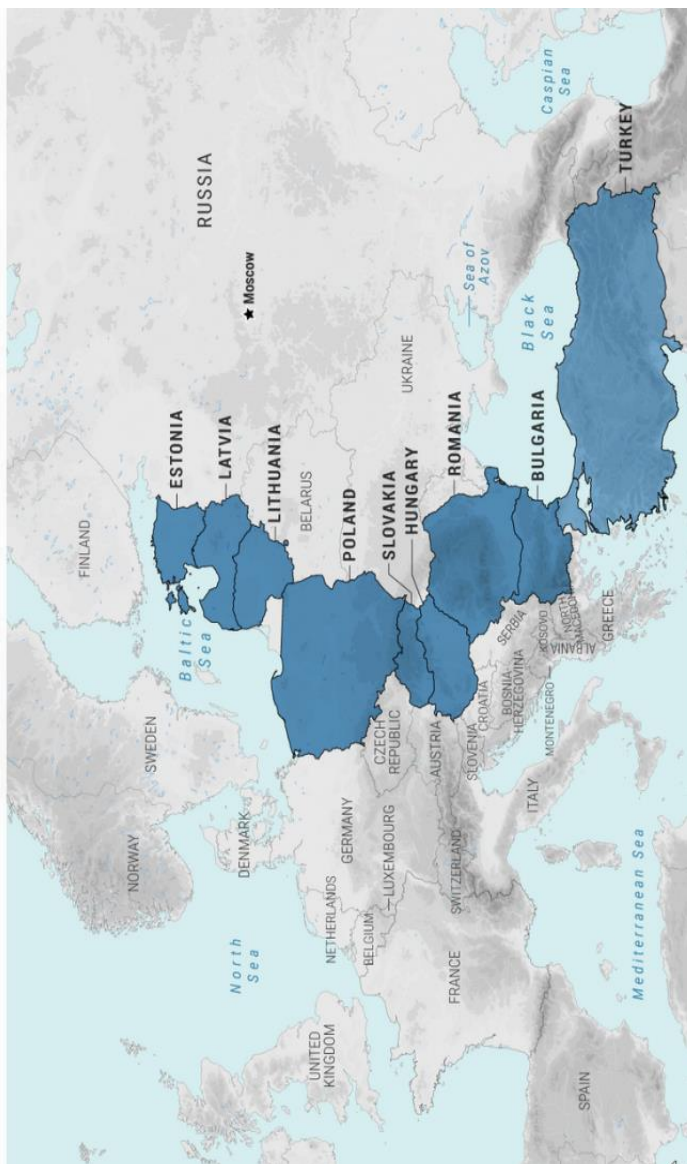
<sup>13</sup> J. Bartosiak, *Rzeczpospolita między lądem a morzem*, Warszawa 2019, s. 459–511.

<sup>14</sup> Z. Brzeziński, *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, Warszawa 1998, s. 201.

<sup>15</sup> P. Cieplucha, *Prometeizm i koncepcja międzymorza w praktyce polityczno-prawnej oraz dyplomacji IIRP*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, 2014, vol. XCIII, s. 39–55.

<sup>16</sup> *Belt and Road Opportunities in Central and Eastern Europe*, ChinaGoAbroad, <http://www.chinagoabroad.com> (5.06.2021).

### Intermarium Countries



Rys. 2. Państwa Europy Środkowo-Wschodniej, które prowadzą rozmowy na temat sojuszu pod nazwą Międzymorze z wiodącą rolą Polski i Rumunii oraz zewnętrznym gwarantem bezpieczeństwa – USA

Źródło: G. Friedman, *From the Intermarium to the Three Seas*, Geopolitical Futures, <https://geopoliticalfutures.com> (5.12.2021).

Działania Federacji Rosyjskiej stoją w opozycji do projektu Międzymorza. Wynika to z kilku czynników. Po pierwsze potencjalnie blokowałoby ono swobodny handel w ramach NJS oraz transport surowców z FR do Europy Zachodniej. A po drugie pozbawiłoby FR możliwości utrzymania silnej strefy wpływów na wiele małych i średnich państw Europy Środkowej i Wschodniej, nastawionych antyrosyjsko, które mogłyby razem stworzyć konkurencyjną federację. Należy jednak zauważyć, że w 2021 r. coraz częściej odnotowuje się w europejskiej prasie, że prezydent Stanów Zjednoczonych Joe Biden „w ramach zaliczki zgodził się ostatnio na gazociąg Nord Stream 2”<sup>17</sup>. Jest to jeden z przejawów potwierdzających to, że wyższy priorytet strategiczny dla USA ma kwestia uzyskania neutralności FR w sporze USA – ChRL niż przyszłość państw Europy Środkowo-Wschodniej.

### **Estonia jako pole ścierających się sfer interesów**

Osadnictwo na terenach współczesnej Estonii datowane jest już na 8000 lat p.n.e. Jednakże historia zorganizowanej państwowości tego kraju rozpoczęła się na początku XIII w., kiedy to Niemcy kawaleryjnie oraz Królestwo Danii rozpoczęły próby przejęcia władzy nad tym terytorium, w wyniku których w 1219 r. powstało zależne od Danii Księstwo Estonii. Przez kolejne wieki terytoria współczesnej Estonii były kontrolowane głównie przez kraje germańskie: Niemcy, Danię i Szwecję, których wpływy kulturowe i religijne pozostały do czasów współczesnych. W późniejszym okresie również kraje słowiańskie: Unia Polsko-Litewska i przede wszystkim FR wywarły kluczowy wpływ na kształt współczesnego państwa.

Do 1917 r. Estonia była częścią imperium rosyjskiego. Niepodległość uzyskała w 1920 r. na mocy traktatu pokojowego z Tartu, określającego granicę sowiecko-estońską. Traktat ten uległ dezaktualizacji w 1939 r., gdy podpisano pakt Ribbentrop-Mołotow, na mocy którego dokonano rozbioru terytoriów, w tym m.in. Estonii. Po upadku Związku Radzieckiego Rosja teoretycznie uznała niepodległość Estonii, ale formalnie utrudniała podpisanie umowy terytorialnej, a nawet już po jej podpisaniu (w 2014 r.), nie dokonano ratyfikacji. Głębokim echem odbił się także „atak cybernetyczny na Estonię w 2007 r., o który posądzono Federację Rosyjską”<sup>18</sup>. Wszystkie te

<sup>17</sup> B. Dudek, *Niemiecka prasa: wspólne interesy Bidena i Putina*, Deutsche Welle, <https://www.dw.com/pl> (5.12.2021).

<sup>18</sup> R. Ottis, *Analysis of the 2007 Cyber Attacks Against Estonia from the Information Warfare Perspective*, „Proceedings of the 7th European Conference on Information Warfare and Security”, 2008, s. 163–168.

wydarzenia z ostatniego wieku sprawiają, że relacje rosyjsko-estońskie nie należą do łatwych.

Atrakcyjność Estonii dla FR wynika w znacznej mierze z jej położenia jako kraju o rozwiniętej linii brzegowej. Federacja Rosyjska od wieków miała problem z posiadaniem wystarczającej ilości portów (zwłaszcza niezamarzających), co utrudniało jej handel ze światem, dlatego też szerszy dostęp do Bałtyku byłby dla niej bardzo korzystny. Obecnie jednak kontrola nad państwami bałtyckimi nie jest łatwa ze względu na skrajnie antyrosyjski sentyment oraz dążenie tych państw do przynależności strukturalnej z krajami Zachodu. Obecnie wszystkie z nich są członkami Unii Europejskiej od 2004 r. oraz NATO także od 2004 r.

„Deklaracje sprawiły, że kraje te stały się silnymi zwolennikami jedności europejskiej, a co więcej zadeklarowały, że wschodnie sąsiedztwo będzie priorytetem ich polityki zagranicznej”<sup>19</sup>. W szczególności zostało to zaakcentowane podczas kryzysu rosyjsko-ukraińskiego. Od 2014 r., tj. od czasu interwencji wojsk rosyjskich na Ukrainie, sytuacja bezpieczeństwa europejsko-wschodnich „państw-linii frontu” zmieniła się znacząco. „Obszary Morza Czarnego, Morza Bałtyckiego i Morza Barentsa zostały zdominowane przez działalność wojskową, przy jednoczesnym wzroście częstotliwości spotkań Federacji Rosyjskiej i Państw Zachodu”<sup>20</sup>. „Estonia wraz z pozostałymi państwami bałtyckimi postanowiły podjąć działania na rzecz wsparcia Ukrainy domagając się m.in. tego, żeby polityka zagraniczna zarówno krajowa, jak i unijna stały się spójne”<sup>21</sup>.

Wydarzenia na Ukrainie dały argumenty antyrosyjskiej retoryce środowisk rządzących Estonią oraz dodatkowy impuls do promocji nowych inicjatyw antyrosyjskich. Narodowe grupy radykalne starają się wykorzystać sytuację polityczną, aby zmniejszyć wpływ diaspory rosyjskojęzycznej stanowiącej około 25% populacji. Próby jej asymilacji dokonuje się przede wszystkim w zakazie używania języka rosyjskiego w sferze edukacji. Jednocześnie najbardziej umiarkowana część establishmentu próbuje poprawić wady istniejącej polityki, aby uniknąć wzrostu napięć etnicznych w społeczeństwie. Ponadto chce zminimalizować ryzyko konfliktów wewnętrznych, biorąc pod uwagę, między innymi, doświad-

---

<sup>19</sup> D.J. Galbreath, *Corporate social responsibility strategy: Strategic options, global considerations*, „Corporate Governance”, 2006, nr 6 (2), s. 175.

<sup>20</sup> K. Atland, I. Kabanenko, *Russia and its Western Neighbours: A Comparative Study of the Security Situation in the Black, Baltic and Barents Sea Regions*, „Europe-Asia Studies”, 2019, s. 286–313, doi: 10.1080/09668136.2019.1690634.

<sup>21</sup> M. Vilso, *The Foreign Policy of the Baltic States and the Ukrainian Crisis: A Case of Europeanization?*, „New Perspectives”, 2015, nr 23 (2), s. 49–76.

czenia historyczne i czynnik okresu przejściowego wobec „wielkiego wschodniego sąsiada”<sup>22</sup>.

Niegasnący kryzys w relacjach między Federacją Rosyjską a Ukrainą nadal ma ogromny wpływ na stan społeczności światowej. Strach Estonii (i nie tylko Estonii) przed „wschodnim sąsiadem” uzupełniany jest obawą przed zniknięciem z mapy świata, typową dla małych grup etnicznych. Sytuację dodatkowo komplikuje obecność rosyjskojęzycznych mieszkańców Estonii, którzy są pozbawieni praw obywatelskich jako „osoby niebędące obywatelami”<sup>23</sup>. Estonię zamieszkuje bowiem ok. 1,33 mln ludności wraz z grupami mniejszościowymi, z których największą stanowią Rosjanie<sup>24</sup>. Generuje to „problemy dotyczące narodowości i tożsamości społecznej w regionach przygranicznych”<sup>25</sup> (np. miasto Narwa zamieszkiwane jest prawie w 96% przez tzw. rosyjską enklawę).

Oddzielnym, stopniowo narastającym problemem dla Estonii jest integracja FR z Białorusią. W 2018 r. ówczesny premier Federacji Rosyjskiej Dmitrij Miedwiediew zaproponował wznowienie rozmów na temat nawiązania ściślejszych relacji z Białorusią. Negocjacje międzyrządowego porozumienia (składającego się z 31 rozdziałów) miały trwać do 20. rocznicy utworzenia Państwa Związkowego Białorusi i Rosji – tj. do grudnia 2019 r. Jednak Białoruś nie zgodziła się na zaproponowany kierunek integracji. Mimo to pertraktacje prowadzono nadal. Pozycja negocjacyjna władz Białorusi znacząco osłabła po wyborach prezydenckich przeprowadzonych 9 sierpnia 2020 r., kiedy to doszło do największych od 1994 r. protestów przeciwko dotychczasowemu prezydentowi Aleksandrowi Łukaszence. W konsekwencji tych zdarzeń zacieśnianie wspólnoty Federacji Rosyjskiej z Białorusią znacząco przyspieszyło, co wyrażono podpisaniem dokumentów integracyjnych 4 listopada 2021 r. („treść częściowo utajniona”<sup>26</sup>).

---

<sup>22</sup> R.K. Simonyan, *The Baltic States and Russia in the Context of the Ukrainian Crisis*, „Mirovaya Ekonomika i Mezhdunarodnye Otnosheniya”, 2019, nr 63 (9), s. 61–68, doi: 10.20542/0131-2227-2019-63-9-61-68.

<sup>23</sup> D.J. Trimbach, S. O’Lear, *Russians in Estonia: Is Narva the next Crimea?*, „Eurasian Geography and Economics”, 2015, nr 56 (5), s. 493–504, doi: 10.1080/15387216.2015.1110040.

<sup>24</sup> A. Włodarska-Frykowska, *Mniejszość rosyjska jako czynnik oddziałujący na bezpieczeństwo państwowe Estonii*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego”, 2016, nr 9 (1), s. 243–259.

<sup>25</sup> D.J. Smith, S. Burch, *Enacting Identities in the EU-Russia Borderland: An Ethnography of Place and Public Monuments*, „East European Politics and Societies”, 2012, nr 26 (2), s. 400–424, doi: 10.1177/0888325411415403.

<sup>26</sup> *Łukaszenka rozpętał w kraju piekło tylko po to, by poddać się Rosji?*, Kresy24.pl, <https://kresy24.pl> (5.12.2021).



## Zakończenie

Aktualna problematyka geopolityczna z punktu widzenia Estonii skupia się wokół dwóch czynników: niegasnącego kryzysu w relacjach między Federacją Rosyjską a Ukrainą oraz znacząco przyspieszającej integracji FR z Białorusią. Powodują one obawy państw bałtyckich (i nie tylko ich) przed „wielkim wschodnim sąsiadem”. Dodatkowym istotnym czynnikiem jest obniżający się poziom stabilności relacji międzynarodowych. Wynika on z silnej konkurencji pomiędzy USA a pretendentami do prowadzenia samodzielnej polityki w Eurazji. Rywalizacja ta sprawia, że sama obecność małych państw w strukturach UE i NATO może nie być wystarczającym gwarantem dla nich, dającym im poczucie bezpieczeństwa i perspektywę rozwoju.

Aby poprawić swoją pozycję, państwa bałtyckie poszukują pomocniczych rozwiązań w aspekcie dodatkowych sojuszy regionalnych. Z tego powodu w ostatnich latach zaangażowały się w rozmowy na temat projektu utworzenia sojuszu państw Europy Środkowo-Wschodniej o nazwie „Międzymorze”. Projekt ten wydaje się mieć jednakże realną szansę powodzenia jedynie w przypadku uzyskania dodatkowego, pozaregionalnego gwaranta bezpieczeństwa, którym na chwilę obecną wydają się Stany Zjednoczone Ameryki.

## Bibliografia

- Atland K., Kabanenko I., *Russia and its Western Neighbours: A Comparative Study of the Security Situation in the Black, Baltic and Barents Sea Regions*, „Europe-Asia Studies”, 2019, doi: 10.1080/09668136.2019.1690634.
- Bartosiak J., *Rzeczpospolita między lądem a morzem*, Warszawa 2019.
- Belt and Road Opportunities in Central and Eastern Europe*, ChinaGoAbroad, <http://www.chinagoabroad.com> (5.06.2021).
- Brzeziński Z., *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, Warszawa 1998.
- Buchs T.D., *Financial crisis in the Russian Federation – Are the Russians learning to tango?*, „Economics of Transition”, 1999, nr 7 (3), s. 687–715, doi: 10.1111/1468-0351.00031.
- Cieplucha P., *Prometeizm i koncepcja międzymorza w praktyce polityczno-prawnej oraz dyplomacji IIRP*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, 2014, vol. XCIII, s. 39–55.
- Dudek B., *Niemiecka prasa: wspólne interesy Bidena i Putina*, Deutsche Welle, <https://www.dw.com/pl> (5.12.2021).
- Galbreath D.J., *Corporate social responsibility strategy: Strategic options, global considerations*, „Corporate Governance”, 2006, nr 6 (2), s. 175.
- Gietel-Basten S., Mau V., Sanderson W., Scherbov S., Shulgin S., *Ageing in Russia: a Regional Appraisal*, „Journal of Population Ageing”, 2020, nr 13 (1), s. 63–80, doi: 10.1007/s12062-019-9238-x.
- Kaczmarek M., *Russia-China Relations in the Post-Crisis International Order*, New York 2013.

- Lukaszenka rozpętał w kraju piekło tylko po to, by poddać się Rosji?, *Kresy24.pl*, <https://kresy24.pl> (5.12.2021).
- Mackinder J.H., *Democratic Ideals and Reality*, London 1919, s. 194.
- Mladenovic M.B., Ponomareva J.G., *Russian-Chinese Relations referring to the "One Belt, One Road" Initiative*, „New Silk Road: European Perspectives – Security Challenges/Risks within the Initiative 16+1”, 2018, s. 143–153, doi: 10.18485/fb\_nsr.2018.ch9.
- Ottis R., *Analysis of the 2007 Cyber Attacks Against Estonia from the Information Warfare Perspective*, „Proceedings of the 7th European Conference on Information Warfare and Security”, 2008, s. 163–168.
- Panieszkin W., Zygar M., *Gazprom rosyjska broń*, Warszawa 2008
- Pisciotta B., *Russian revisionism in the Putin era: an overview of post-communist military interventions in Georgia, Ukraine, and Syria*, „Italian Political Science Review-Rivista Italiana Di Scienza Politica”, 2020, nr 50 (1), s. 87–106, doi: 10.1017/ipo.2019.18.
- Rogers J., *From Suez to Shanghai, the Euroasian Union and Euroasian Maritime Security* [w:] Occasional Paper „European Union Institute for Security Studies”, 2009, s. 23.
- Scott D., *China and the Baltic States: strategic challenges and security dilemmas for Lithuania, Latvia and Estonia*, „Journal on Baltic Security”, 2018, nr 4 (1), s. 12, doi: 10.2478/jobs-2018-0001.
- Simonyan R.K., *The Baltic States and Russia in the Context of the Ukrainian Crisis*, „Mirovaya Ekonomika I Mezhdunarodnye Otnosheniya”, 2019, nr 63 (9), s. 61–68, doi: 10.20542/0131-2227-2019-63-9-61-68.
- Smith D.J., Burch S., *Enacting Identities in the EU-Russia Borderland: An Ethnography of Place and Public Monuments*, „East European Politics and Societies”, 2012, nr 26 (2), s. 400–424, doi: 10.1177/0888325411415403.
- Tao W., Xu S., *The US factor in post-cold war China-Russia relations*, „International Politics”, 2020, doi: 10.1057/s41311-020-00211-1.
- Trimbach D.J., O’Lear S., *Russians in Estonia: Is Narva the next Crimea?*, „Eurasian Geography and Economics”, 2015, nr 56 (5), s. 493–504, doi: 10.1080/15387216.2015.1110040.
- Vilson M., *The Foreign Policy of the Baltic States and the Ukrainian Crisis: A Case of Europeanization?*, „New Perspectives”, 2015, nr 23 (2), s. 49–76.
- Włodarska-Frykowska A., *Mniejszość rosyjska jako czynnik oddziałujący na bezpieczeństwo państwowe Estonii*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego”, 2016, nr 9 (1), s. 243–259.

### **Estonia's Geopolitical Situation in the Foreign Policy of the Russian Federation**

#### Abstract

When the Soviet Union collapsed in December 1991, the geopolitical situation in Central and Eastern Europe changed dramatically. Although independent states had been newly constituted, the Russian Federation, heir to the Union of Soviet Socialist Republics, pursued its dominance and intervention in the affairs of neighbouring regions, in-

cluding Estonia. At present, however, in view of the reconstruction of the global socio-economic order, there is an assumption that the Baltic States will become an object of increased interest and influence of the Russian Federation, which in turn constitutes the subject of exploration of this academic paper. The objective of this paper is to show the prerequisites and challenges for the Baltic States, with a special focus on Estonia, exposed to the neo-imperial policy of the Russian Federation. This topic is extremely relevant and timely, particularly in the run-up to the reconstruction of the global balance of power in the international arena – especially in Central and Eastern Europe.

**Keywords:** geopolitics, international security, Estonia, Russia

**Bartosz Kozicki<sup>\*</sup>, Igor Britchenko<sup>\*\*</sup>**  
**Arsen Ovsepyan<sup>\*\*\*</sup>, Sabina Grabowska<sup>\*\*\*\*</sup>**

## **FORECASTING OF THE NUMBER OF AIR PASSENGERS IN THE UNITED STATES IN TERMS OF THE MAINTENANCE OF ECONOMIC SECURITY DURING THE IMPACT OF COVID-19**

### Abstract

The purpose of the study is to forecast the number of passengers transported by air in the United States for 2021-2022. The forecast is preceded by a multidimensional comparative analysis of the number of passengers transported by air in the United States from 1 January 2019 to 2 November 2021. To achieve this goal, the research data were grouped as dependent variables: years, months-years. The observed similarities, the analysis and evaluation of the literature as well as our own experience made it possible to forecast primary data for the future. The obtained results show a growing trend in the number of passengers transported by air in the United States. The forecast for 3 November 2021 to 31 December 2022 is 837,459, 877 prospective air passengers in the United States. The standard deviation of the obtained forecast was 255,680,3, the arithmetic mean was 1,975,141 passengers, and the median was 1,998,478 passengers. The observed similar trends in the identical months of July-October in 2019 and 2021 as well as the analysis of the literature and the own experience allowed for the selection of a method for the forecasting of the number of passengers transported by air in the United States for the future. The detected regularities as recurring trends in the number of air passengers transported in the United States on a dynamic basis may be used to forecast them for the future.

**Keywords:** economic security, air transport, forecasting, data analysis, COVID-19 pandemic

---

<sup>\*</sup> Wojskowa Akademia Techniczna, e-mail: bartosz.kozicki@wat.edu.pl, ORCID: 0000-0001-6089-952X.

<sup>\*\*</sup> Państwowa Uczelnia Zawodowa im. Prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu, e-mail: ibritchenko@gmail.com, ORCID: 0000-0002-9196-8740.

<sup>\*\*\*</sup> Fundacja Polsko-Ormiańska w Warszawie, e-mail: arsen@fpo.com.pl, ORCID: 0000-0002-3359-4023.

<sup>\*\*\*\*</sup> Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: sgrabowska@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0003-0530-708X.

## Introduction – analysis of the literature on the subject of research

The study deals with issues related to air transport of passengers in the United States. The increasing phenomenon of globalization affects the increase in the demand for travel. In the available (and relevant) scientific literature, transport is interpreted as a set of activities associated with the movement of material resources of enterprises in the supply chain<sup>1</sup>. Transport includes the transit of cargo and people (passengers) in domestic and international traffic with the use of means of transport<sup>2</sup>. The article focuses on one type of transport considered to be the safest and fastest – air transport. It has become a convenient and mass way of relocating people. It is one of the most significant branches of the economy of great importance to economic development and its ultimate goal is to meet transport needs<sup>3</sup>. From the economic point of view, the increase in demand for air transport is one of the factors contributing to economic growth and its proper functioning affects the maintenance of an appropriate level of economic security.

Eugeniusz Zwierzchowski considers ensuring the safety of citizens as one of the basic tasks of the state. Ensuring the safety of citizens consists, inter alia, in various actions taken by state authorities to protect citizens against the consequences of hostilities and terrorist attacks, but also against the threat of domestic crime, the transmission of epidemic diseases, natural disasters, various types of catastrophes as well as other life-, health- and property- threatening phenomena<sup>4</sup>.

Security can be divided according to several criteria<sup>5</sup>. One of them is the subject criterion, thanks to which it is possible to distinguish between political security, military security, economic security, environmental security, social security, etc.<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> E. Golemska, Z. Bentyń, M. Golemski, *Logistyka usług. Aktualne trendy rozwoju. Najnowsze wyniki badań. Sprawdzone metody zarządzania*, Warszawa 2017, p. 48.

<sup>2</sup> A. Kuriata, Z. Kordel, *Transport. Ujęcie systemowe*, Warszawa 2020, p. 10.

<sup>3</sup> A. Nurzyńska, *Bezpieczeństwo usług w międzynarodowym transporcie lotniczym przewozów pasażerskich*, Katowice 2016, p. 11.

<sup>4</sup> E. Zwierzchowski, *Bezpieczeństwo obywateli*, [in:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, eds. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, p. 108.

<sup>5</sup> M. Brzeziński, *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [in:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, eds. S. Sułowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009, pp. 33-34; S. Grabowska, *Bezpieczeństwo państwa*, [in:] *Kategoria bezpieczeństwa w regulacjach konstytucyjnych i praktyce ustrojowej państw Grupy Wyszehradzkiej*, eds. A. Bień – Kacała, J. Jirásek, L. Cibulka, T. Drinóczy, Toruń 2016, pp. 95-104.

<sup>6</sup> K.A. Wojtaszczyk, *Bezpieczeństwo państwa – konceptualizacja pojęć*, [in:] *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, eds. K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska, Warszawa 2009, p. 12; R. Zięba, *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeń-*

Economic security is associated with the provision of economic conditions necessary for the survival, prosperity and sustainable development of society as well as the efficient operation of the state and its institutions<sup>7</sup>.

Economic security, therefore, refers to free access to markets, funds and natural resources which ensure the development of various entities and, thus, affect the appropriate level of the conditions that give confidence, its maintenance, and the possibility of improvement<sup>8</sup>.

Continuous analysis, evaluation and forecasting of the number of transported passengers for the future are extremely important in terms of the correct planning and maintenance of an appropriate level of economic security. Many different standards and indices are used during our analysis. The median was calculated in the present study and dynamics indices were applied on a constant basis throughout our research. The methods of index calculation, such as the median or dynamics indices, are duly presented in numerous scholarly books on the subject in question<sup>9</sup>. Comparison of indices over time enables detection of regularities as a trend or seasonality. This type of regularity is detected by means of time series analysis<sup>10</sup>. The evaluation of the time series analysis conducted allows for the optimal selection of the method for the forecasting of the data under consideration. Forecasting methodology in literature remains scarce and is very scattered<sup>11</sup>. The selection of the forecasting method depends on the evaluation of historical data observations, the history of the process, the

---

*stwa międzynarodowego*, [in:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, ed. R. Zięba, Warszawa 2008, p. 16; J. Czaputowicz, *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa – aspekty teoretyczne*, [in:] *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, eds. S. Dębski, B. Górka-Winter, Warszawa 2003, p. 22-23.

<sup>7</sup> W. Kitzler, *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011, p. 49.

<sup>8</sup> M. Jurgilewicz, K. Michalski, M. Kubiak, A. Grądzka, *The implementation of selective passenger screening systems based on data analysis and behavioral profiling in the smart aviation security management - conditions, consequences and controversies*, "Journal of Security and Sustainability", June 2020, Issues Vol. 9(4), pp. 1145-1155.

<sup>9</sup> B. Puławska-Turyna, *Statystyka dla ekonomistów. Wydanie III zmienione*, Warszawa 2011, pp. 58-62; M. Rabiej, *Analizy statystyczne z programami Statistica i Exel*, Gliwice 2018, p. 49; J. Żyżyński, *Statystyka opisowa i matematyczna dla zarządzania*, Warszawa 2017, pp. 52-54.

<sup>10</sup> J. Józwiak, J. Podgórski, *Statystyka od podstaw*, Warszawa 2012, pp. 423-472; A. Bielecka, *Statystyka dla menadżerów*, Piaseczno 2017, pp. 328-342.

<sup>11</sup> M. Papież, S. Śmiech, *Modelowanie i prognozowanie cen surowców energetycznych*, Warszawa 2017; S.M. Kot, J. Jakubowski, A. Sokołowski, *Statystyka*, Warszawa 2011; P. Dittmann et al., *Prognozowanie w zarządzaniu sprzedażą i finansami przedsiębiorstwa*, Warszawa 2016; S.G. Makridakis, S.C. Wheelwright, R.J. Hyndman, *Forecasting methods and applications*, New York 1998; M. Samonas, *Financial forecasting, analysis, and modelling: a framework for long-term forecasting*, Wiley, Chichester 2015.

knowledge of the model builder, and information on the impact of external factors on the primary data under consideration.

In the present study, the external factor affecting the primary data is the COVID-19 infectious disease pandemic. The first case of COVID-19 was reported in Wuhan, China<sup>12</sup>. The disease tended to spread rapidly. Before long, it has become a threat to people all over the world. After the announcement of the COVID-19 pandemic by the World Health Organization on 11 March 2020<sup>13</sup>, there was a strong weakening, especially in the air passenger transport sector<sup>14</sup>. A considerable decrease in the number of people transported by passenger air transport was recorded in every country of the world. The United States was one of the leaders in passenger air transport until 2019. Since March 2020, huge, previously unprecedented drops in the number of people transported by air transport have been visible<sup>15</sup>. The enormous declines also led to the fastest increase in the unemployment rate in the history of the United States in April 2020 to the level of 14.7%<sup>16</sup>. There was also a global decline in oil demand which, in turn, resulted in long-term strong drops in the price of a barrel of crude oil until the end of 2020<sup>17</sup>.

In the article, in order to build a model of the forecasting of retrospective data for the future, multidimensional comparative analyzes were used which are identified with the ordering of a relatively homogeneous set of objects to make decisions<sup>18</sup>. These are groups of statistical methods that simultaneously analyze at least two variables describing each examined object<sup>19</sup>.

---

<sup>12</sup> N. Zhu et al., *A Novel Coronavirus from Patients with Pneumonia in China, 2019*, "New England Journal of Medicine", 24 January 2020.

<sup>13</sup> E. Satomi et al., *Alocação justa de recursos de saúde escassos diante da pandemia de COVID-19. Considerações éticas*, "Einstein", April 2020, São Paulo 18(2), DOI: 10.31744/einstein\_journal/2020AE5775.

<sup>14</sup> A. Matuka, *COVID-19 Outbreak and US Economic Policy Uncertainty: An ARDL Approach*, "SSRN Electronic Journal", September 2020.

<sup>15</sup> United States Department of Transportation, 2021; <https://www.statista.com/statistics/1104036/novel-coronavirus-weekly-flights-change-airlines-region/>, as of 8.11.2021

<sup>16</sup> B. Kozicki, M. Górnikiewicz, *Unemployment Rate in Poland and USA during COVID-19 Pandemic: A Case Study*, "European Research Studies Journal", 2020, No.10, DOI: 202010.35808/ersj/1861, pp. 187-200; B. Kozicki, M. Kalwasiński, *Multivariate comparative analysis of unemployment rates in the United States and China. COVID-19 versus economic security*, International Business Information Management Conference (37th IBIMA) Cordoba, Spain 2021.

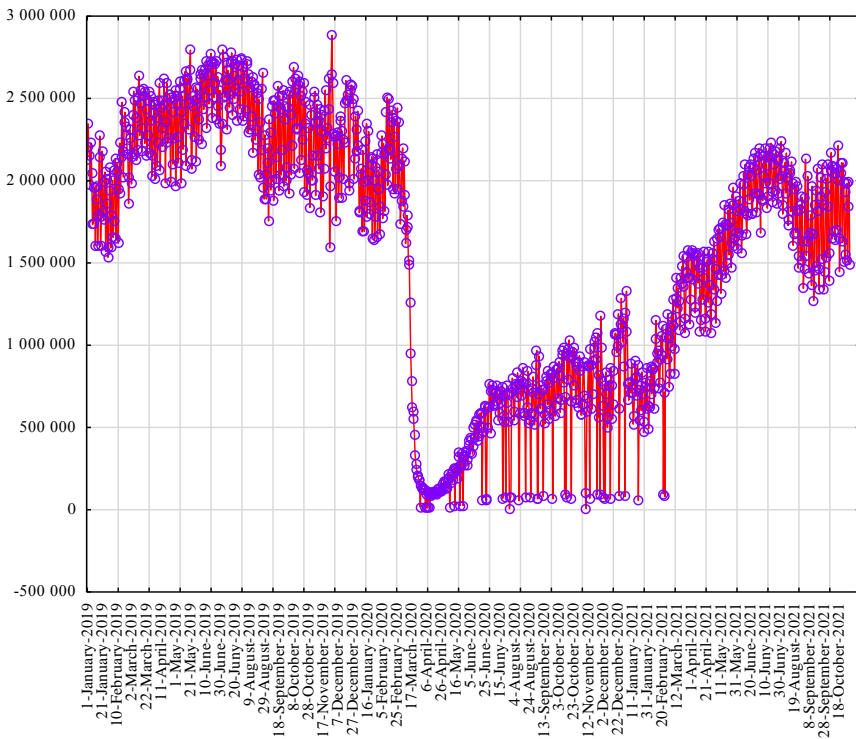
<sup>17</sup> K. Kingsley, H. Kouam, *COVID-19 and oil prices*, "SSRN Electronic Journal", January 2020, DOI: 10.2139/ssrn.3555880.

<sup>18</sup> M. Łuniewska, W. Tarczyński, *Metody wielowymiarowej analizy porównawczej na rynku kapitałowym*, Warszawa 2006, p. 10.

<sup>19</sup> M. Łuniewska, *Metody wielowymiarowej analizy porównawczej na rynku kapitałowym*, Warszawa 2006, p. 9.

## Multidimensional analysis of the number of passengers transported by air in the United States

The research began with the drawing of a line chart of the number of passengers transported by air in the United States from 1 January 2019 to 2 November 2021, on a daily basis (Fig. 1).



**Figure 1.** Line chart of the number of passengers transported by air in the United States from 1 January 2019 to 2 November 2021, daily data

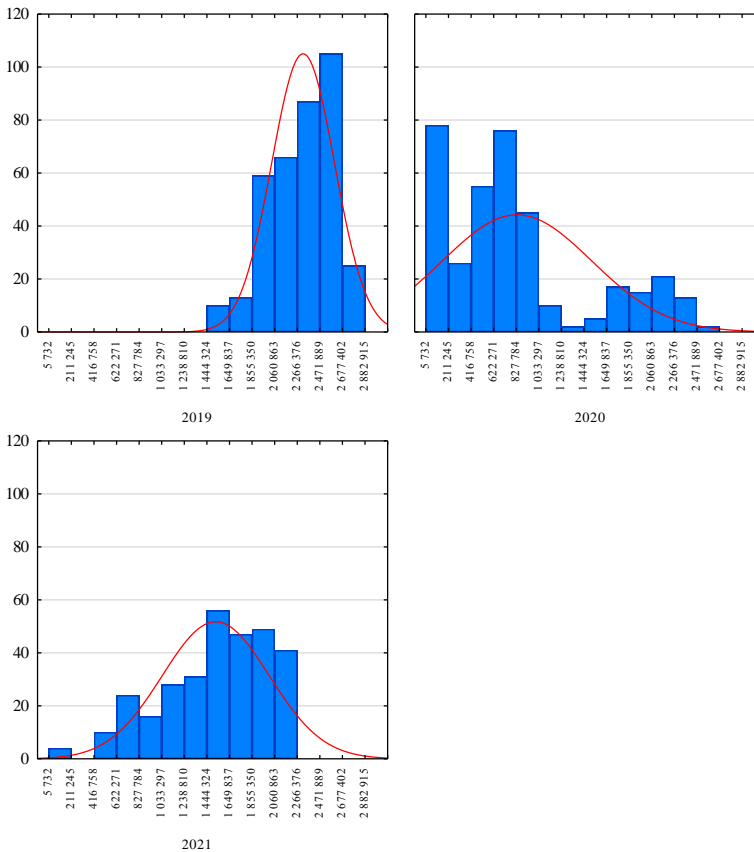
Source: <https://www.tsa.gov/coronavirus/passenger-throughput> (04.11.2021).

Figure 1 shows that the largest number of passengers (842,301,625) in the United States was transported by air in 2019. In 2020, due to the COVID-19 pandemic, the number of passengers transported by air decreased to 302,955,637 and in 2021 (from 1 January to 2 November - 306 days) it increased to 464,103,837 passengers. In 2019, approximately 52.34% of the total number of air passengers was transported in the US in the period from 1 January 2019 to 2 November 2021. However, in 2020 only 18.83% and in 2021 (from 1 January to 2 November) about



28.84% of the total amount under consideration. The median of the number of transported passengers annually in the United States in the three analyzed years was as follows: 2019 – 2,356,802 passengers, 2020 – 689,895 passengers and 2021 (306 days – from 1 January to 2 November) – 1,787,234 passengers. The highest standard deviation from the arithmetic mean of the considered primary data in the analyzed period was in 2019 and amounted to 676,557 passengers. The second place in the ranking was 2021 (1 January to 2 November) with a standard deviation of 484,723,9 passengers. The third place is 2020 with a standard deviation result of 284,894,6.

The further stage of the research was the analysis of the distributions of the primary data under consideration in the group “years”. In the first stage of the research, categorized histograms were used. The results of the research are outlined in Figure 2.

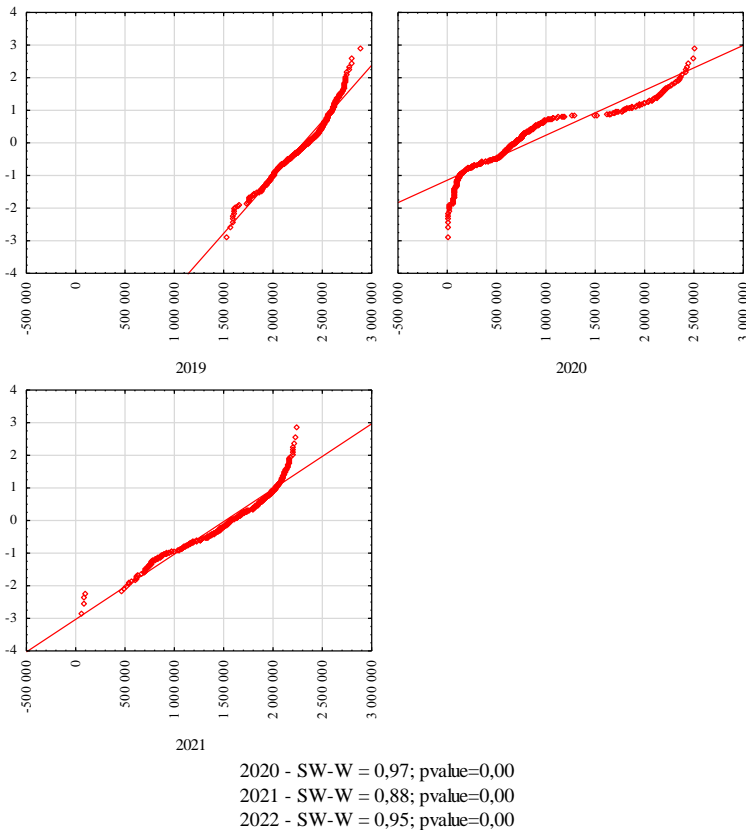


**Figure 2.** Categorized histograms of the number of passengers transported by air in the United States from 1 January 2019 to 2 November 2021

Source: <https://www.tsa.gov/coronavirus/passenger-throughput> (04.11.2021)

The information outlined in Figure 2 shows that the data distribution for 2019 and 2021 may be close to normal distribution. However, the distribution of historical data on the number of passengers transported by air in the United States in 2020 is by no means an example of normal distribution. In 2020, a bimodal distribution can be observed.

To determine the existence of a normal distribution in the considered primary data, a categorized normality graph with the Shapiro-Wilk test was used.



**Figure 3.** Categorized normality graph with the Shapiro-Wolf test of the number of passengers transported by air in the United States from 1 January 2019 to 2 November 2021

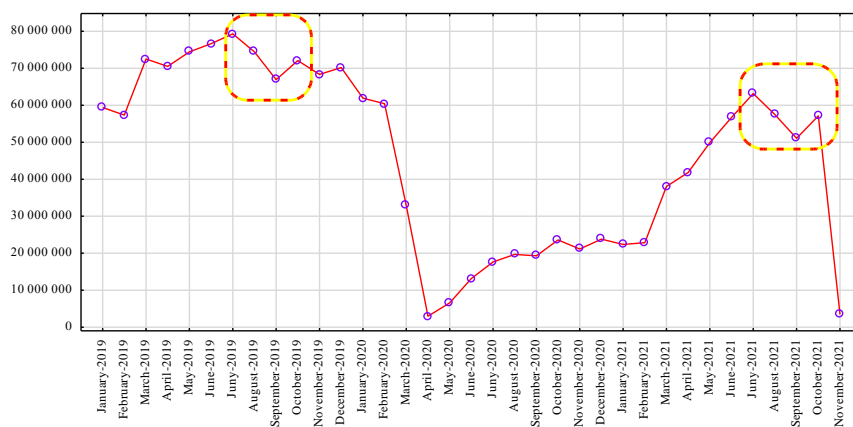
Source: <https://www.tsa.gov/coronavirus/passenger-throughput> (04.11.2021).

The observations of the normality graphs (Fig. 3) show that the figures from 2019 are closest to normal distribution, then the data from

2021. The data from 2020 do not constitute normal distribution. The arrangement of the quantiles for 2019 and 2021 is similar. On the other hand, the conducted three Shapiro – Wilk tests indicate the lack of a normal distribution in all three considered cases because pvalu is lower than the accepted level of significance

### The forecasting of the number of passengers transported by air in the United States for 2021-2022

The observation of the similar arrangement of quantiles in 2019 and 2021 has become a premise for further research in this area. For this purpose, the primary data was grouped according to dependent variables “months/years” and presented in Figure 4.



**Figure 4.** Line chart of the number of passengers transported by air in the United States from 1 January 2019 to 2 November 2021 in the group of dependent variables “months”

Source: <https://www.tsa.gov/coronavirus/passenger-throughput> (04.11.2021).

The results of the research presented in Figure 4 show similar trends in the number of passengers transported by air in the United States in the identical months from July to October in 2019 and 2021. The trend was presented by a decrease in the number of passengers transported by air in the identical months from July to September, followed by an increase in identical months – in October. The primary data of the above-mentioned phenomenon, along with the calculated indices of dynamics on a constant basis and the median, are presented in Table 1.

**Table 1.** Descriptive statistics of the number of passengers transported by air transport in the United States in the identical months of July – October in 2019 and 2021, with the calculated indices of dynamics on a constant basis

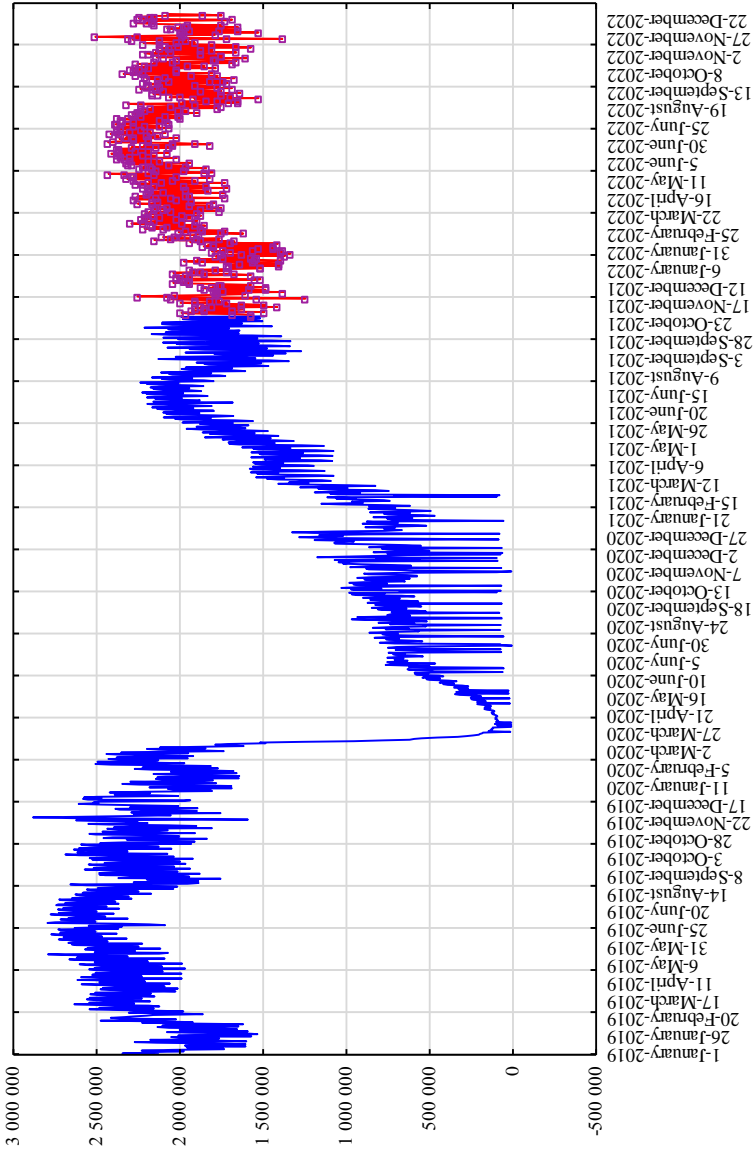
	2019	2021	Index of dynamics on a constant basis (constant-2019)
<b>July</b>	79,332,046	63,188,017	0,796501
<b>August</b>	74,445,793	57,484,123	0,772161
<b>September</b>	66,941,195	51,089,715	0,763203
<b>October</b>	72,108,333	57,162,404	0,79273
<b>Median</b>			<b>0,782445</b>

Source: <https://www.tsa.gov/coronavirus/passenger-throughput> (04.11.2021).

The observed similarity of the trends in the number of passengers transported by air in the United States in the identical months of July – October in 2019 and 2021 became the premise for the calculation of the median of the obtained dynamics indices (0,782445) which became the foundation for the forecasting of following months in 2021 based on the time series of retrospective data from the identical months of 2019. The evaluation of the literature analysis shows that, according to experts, the number of passengers transported by air in the United States will reach the level of 2019 around 2025. This, in turn, has become the reason to claim that in 2022 there will be an increase in the number of passengers transported, compared to 2021, which, according to the author, will constitute approximately 0.87% of the number of passengers transported by air in the United States in 2019. The forecasting results are outlined in Figure 5.

The forecast of the number of passengers transported in November – December 2021 was 104,657,463. The total number of future passengers transported by air in the United States for 2021 is 568,761,300. In 2022 the number of passengers should increase to 732,802, 414. Having analyzed three incomplete years of retrospective data from January 2019 to 2 November 2021 and the obtained forecasts for the period from 3 November 2021 to 31 December 2022, it was observed that in 2019 approximately 34.42% of the total number of passengers was transported. In 2020, due to the COVID-19 pandemic, there was a decrease to around 12.38% of the total number of air passengers in the United States. In 2021, it will increase to 23.24%, and in 2022 to 29.95% of the total number of passengers transported.

According to the obtained forecasts, the largest number of air passengers in the United States will be transported in July 2022 – at the level of approximately 69,015,880 people. The sum of the forecast for the number of transported passengers in the United States from 3 November 2021 to 31 December 2022 will amount to 837,459,877. The standard deviation of the obtained forecast was 255 680,3, the arithmetic mean is 1,975,141 passengers and the median is 1,998,478 passengers.



— The real data - air passenger (from 1 January 2019 to 2 November 2021)  
 —■ Forecasting - air passenger (from 3 November 2021 to 31 December 2022)

**Figure 5.** Line chart of historical data on the number of passengers transported by air in the United States from 1 January 2019 to 2 November 2021 and their forecast for the period from 3 November 2021 to 31 December 2022

Source: <https://www.tsa.gov/coronavirus/passenger-throughput> (04.11.2021).

## Conclusions

Until 2019, air transport had been one of the most dynamically developing modes of transport in the world, its goal was to transport human and material resources in space as quickly as possible.

The research shows that at the beginning of 2020 in the United States there were enormous drops in the number of passengers transported by air caused by the COVID-19 pandemic. From April to October 2020, there was a growing tendency in the number of passengers transported but it was a much lower level compared to 2019. No uptrend was observed from November 2020 to February 2021, while from March to July 2021 there was a strong upward trend followed by declines until September and an increase in October.

In the present study, a similar trend was observed in the number of passengers transported by air in the United States from July to October in 2019 and in 2021. The trend was presented with a decrease in the number of passengers transported by air from July to September, followed by an increase in October. The months are identical for both 2019 and 2021.

The observed regularity and the analysis and evaluation of the literature, as well as our own experience allowed for the development of a model for the forecasting of primary data for the future.

The forecast of the number of passengers transported in November-December 2021 was 104,657,463. The total number of future air passengers in the United States for 2021 is estimated at 568,761,300. In 2022, the number of passengers traveling by air is expected to increase to 732,802,414.

Having analyzed three incomplete years of retrospective data from January 2019 to 2 November 2021 and the obtained forecasts for the period from 3 November 2021 to 31 December 2022, it was observed that in 2019 approximately 34.42% of the total number of passengers were transported. In 2020, due to the COVID-19 pandemic, there was a decline to approximately 12.38% of the total number of air passengers in the United States. In 2021, the number of passengers will increase to 23.24% and in 2022 to 29.95% of the total number of passengers.

In 2021, increases in passenger air transport in the United States were observed which may serve as a premise to conclude that, in a few years, the level recorded in 2019, in terms of the number of passengers transported by air, will be achieved. Undoubtedly, the growing tendency in the number of passengers transported by air in the United States in 2021 is influenced by the increasing number of vaccinated people.

The return to the pre-COVID-19 situation will require even more intensive attempts to contain the spread of the infectious disease by the continuous increasing of the vaccinated population and subsidizing of sectors that suffer losses from the persistent disease and as such require temporary financial support.

An element influencing the level of security of citizens is the obligation of the state to combat epidemic diseases<sup>20</sup>. Public authorities must focus on ensuring the safety of their citizens, both in the economic context and with regard to the protection of people's health and life. Therefore, in order to be able to talk about improving the condition of the economy and returning to the situation from before the Covid-19 pandemic, the state must cover not only matters related to the control of the pandemic, but also matters related to the economic security of the state and human safety. The conducted research has clearly shown the degree of the impact on the state of the economy, with a particular emphasis on the subject of research presented in the article, i.e. air transport, of a random event, such as a pandemic, and how difficult it is to return to the pre-Covid-19 state.

## Bibliography

- Bielecka A., *Statystyka dla menadżerów*, Piaseczno 2017.
- Brzeziński M., *Rodzaje bezpieczeństwa państwa*, [in:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Wybrane zagadnienia*, eds. S. Sułowski, M. Brzeziński, Warszawa 2009.
- Czaputowicz J., *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa – aspekty teoretyczne*, [in:] *Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa*, eds. S. Dębski, B. Górka-Winter, Warszawa 2003.
- Dittmann P. et al., *Prognozowanie w zarządzaniu sprzedażą i finansami przedsiębiorstwa*, Warszawa 2016.
- Gołomska E., Bentyn Z., Gołomski M., *Logistyka usług. Aktualne trendy rozwoju. Najnowsze wyniki badań. Sprawdzone metody zarządzania*, Warszawa 2017.
- Grabowska S., *Bezpieczeństwo państwa*, [in:] *Kategoria bezpieczeństwa w regulacjach konstytucyjnych i praktyce ustrojowej państw Grupy Wyszehradzkiej*, eds. A. Bień-Kacała, J. Jirásek, L. Cibulka, T. Drinóczy, Toruń 2016.
- Grabowski R., *Bezpieczeństwo a inne wartości konstytucyjnie chronione*, [w:] *Kategoria bezpieczeństwa w regulacjach konstytucyjnych i praktyce ustrojowej państw Grupy Wyszehradzkiej*, eds. A. Bień-Kacała, J. Jirásek, L. Cibulka, T. Drinóczy, Toruń 201.
- Jóźwiak J., Podgórski J., *Statystyka od podstaw*, Warszawa 2012.

---

<sup>20</sup> R. Grabowski, *Bezpieczeństwo a inne wartości konstytucyjnie chronione*, [in:] *Kategoria bezpieczeństwa w regulacjach konstytucyjnych i praktyce ustrojowej państw Grupy Wyszehradzkiej*, eds. A. Bień-Kacała, J. Jirásek, L. Cibulka, T. Drinóczy, Toruń 2016, pp. 143-156.

- Jurgilewicz M., Michalski K., Kubiak M., Grądzka A., *The implementation of selective passenger screening systems based on data analysis and behavioral profiling in the smart aviation security management – conditions, consequences and controversies*, “Journal of Security and Sustainability”, June 2020, Issues Vol. 9(4).
- Kingsley K., Kouam H., *COVID-19 and oil prices*, “SSRN Electronic Journal”, January 2020, DOI: 10.2139/ssrn.3555880.
- Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Warszawa 2011.
- Kot S.M., Jakubowski J., Sokołowski A., *Statystyka*, Warszawa 2011.
- Kozicki B., Górnikiwicz M., *Unemployment Rate in Poland and USA during COVID-19 Pandemic: A Case Study*, “European Research Studies Journal”, 2020, No. 10, DOI: 202010.35808/ersj/1861, pp. 187-200.
- Kozicki B., Kalwasiński M., *Multivariate comparative analysis of unemployment rates in the United States and China. COVID-19 versus economic security*, International Business Information Management Conference (37th IBIMA) Cordoba, Spain 2021.
- Kuriata A., Kordel Z., *Transport. Ujęcie systemowe*, Warszawa 2020.
- Luniewska M., *Metody wielowymiarowej analizy porównawczej na rynku kapitałowym*, Warszawa 2006.
- Luniewska M., Tarczyński W., *Metody wielowymiarowej analizy porównawczej na rynku kapitałowym*, Warszawa 2006.
- Makridakis S.G., Wheelwright S.C., Hyndman R.J., *Forecasting methods and applications*, New York 1998.
- Matuka A., *COVID-19 Outbreak and US Economic Policy Uncertainty: An ARDL Approach*, “SSRN Electronic Journal”, September 2020.
- Nurzyńska A., *Bezpieczeństwo usług w międzynarodowym transporcie lotniczym przewoźów pasażerskich*, Katowice 2016.
- Papież M., Śmiech S., *Modelowanie i prognozowanie cen surowców energetycznych*, Warszawa 2017.
- Puławska-Turyna B., *Statystyka dla ekonomistów. Wydanie III zmienione*, Warszawa 2011.
- Rabiej M., *Analizy statystyczne z programami Statistica i Exel*, Gliwice 2018.
- Samonas M., *Financial forecasting, analysis, and modelling: a framework for long-term forecasting*, Wiley, Chichester 2015.
- Satomi E., et al., *Alocação justa de recursos de saúde escassos diante da pandemia de COVID-19. Considerações éticas*, “Einstein”, April 2020, São Paulo 18(2):1-5, DOI: 10.31744/einstein\_journal/2020AE5775.
- Wojtaszczyk K.A., *Bezpieczeństwo państwa – konceptualizacja pojęć*, [in:] *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane problemy*, eds. K. A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska, Warszawa 2009.
- Zhu N., et al., *A Novel Coronavirus from Patients with Pneumonia in China, 2019*, “New England Journal of Medicine”, 24 January 2020.
- Zięba R., *Pozimnowojenny paradygmat bezpieczeństwa międzynarodowego*, [in:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe po zimnej wojnie*, ed. R. Zięba, Warszawa 2008.
- Zwierzchowski E., *Bezpieczeństwo obywateli*, [in:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, eds. W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009.
- Żyżyński J., *Statystyka opisowa i matematyczna dla zarządzania*, Warszawa 2017.



---

**Prognozowanie liczby pasażerów lotniczych w Stanach Zjednoczonych  
pod kątem utrzymania bezpieczeństwa ekonomicznego  
w okresie skutków COVID-19**

Streszczenie

Celem badania jest prognoza liczby pasażerów przewiezionych drogą lotniczą w Stanach Zjednoczonych na lata 2021-2022. Prognozę poprzedza wielowymiarowa analiza porównawcza liczby pasażerów przewiezionych drogą lotniczą w Stanach Zjednoczonych od 1 stycznia 2019 r. do 2 listopada 2021 r. Aby osiągnąć ten cel, dane pogrupowano jako zmienne zależne: lata, miesiące-lata. Zaobserwowane podobieństwa, analiza i ocena literatury oraz własne doświadczenia pozwoliły na prognozowanie danych pierwotnych na przyszłość. Uzyskane wyniki wskazują na rosnący trend liczby pasażerów przewożonych drogą lotniczą w Stanach Zjednoczonych. Prognoza na okres od 3 listopada 2021 do 31 grudnia 2022 to 837 459 877 potencjalnych pasażerów lotniczych w Stanach Zjednoczonych. Odchylenie standardowe uzyskanej prognozy wyniosło 255 680,3, średnia arytmetyczna 1 975 141 pasażerów, a mediana 1 998 478 pasażerów. Obserwowane podobne trendy w identycznych miesiącach lipiec-październik w 2019 i 2021 roku oraz analiza literatury i własnych doświadczeń pozwoliły na wybór metody prognozowania liczby pasażerów przewiezionych drogą lotniczą w Stanach Zjednoczonych na przyszłość. Wykryte prawidłowości jako powtarzające się trendy w liczbie pasażerów lotniczych przewożonych w Stanach Zjednoczonych na zasadzie dynamicznej mogą posłużyć do ich prognozowania na przyszłość.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo ekonomiczne, transport lotniczy, prognozowanie, analiza danych, pandemia COVID-19

Łukasz Kubisz-Muła\*

## WPŁYW CHARAKTERU MUZYKI INSTRUMENTALNEJ W REKLAMIE AUDIOWIZUALNEJ NA POSTRZEGANIE CECH PROMOWANYCH AKTORÓW POLITYCZNYCH

### Streszczenie

Artykuł prezentuje wyniki badania laboratoryjnego, którego celem było sprawdzenie, jak charakter muzyki instrumentalnej w audiowizualnej reklamie politycznej warunkuje postrzeganie cech reklamowanych polityków. Trzem grupom badanych prezentowano polskie reklamy polityczne z różnymi podkładami muzycznymi. W badaniu wykorzystano muzykę: a) majestatyczną, b) sentymentalną o konotacjach patriotycznych, c) sentymentalną bez konotacji patriotycznych oraz d) energiczną. Zrealizowane badania ujawniły, że za pomocą tła muzycznego można warunkować wyobrażenia odbiorców reklamy na temat niektórych cech promowanych polityków.

**Słowa kluczowe:** reklama polityczna, reklama audiowizualna, muzyka, wizerunek

### Wstęp

Relacje między muzyką a polityką analizuje się na różne sposoby i z różnych perspektyw<sup>1</sup>. Pomimo odmiennych celów badawczych, różnych definicji tego, czym jest muzyka (czy jest to jedynie zestawienie dźwięków, czy też należy rozumieć ją jako połączenie melodii z tekstem), a także wynikających z tego faktu różnic metodologicznych, badaczy zainteresowanych rolą muzyki w polityce łączy założenie, że muzyka jest nośnikiem znaczeń i wpływa na stany afektywne, a tym samym może być pomocna w osiąganiu celów o charakterze politycznym.

Jednym z takich celów może być kształtowanie wyobrażeń na temat aktorów politycznych poprzez wykorzystanie muzyki w reklamach,

---

\* Akademia Techniczno-Humanistyczna w Bielsku-Białej, e-mail: lkubisz@poczta.fm, ORCID: 0000-0002-6775-8532.

<sup>1</sup> Zob. np.: *Political Music. Communication and Mobilization*, eds. A. Szwed-Walczak, T. Bichta, Berlin–Bern–Bruxelles–New York–Oxford–Warszawa–Wien 2021.

w których politycy lub organizacje polityczne prezentują samych siebie, swoje idee, programy bądź też dokonania. Trzeba przy tym zauważyć, że problematyka oddziaływania muzyki w audiowizualnej reklamie politycznej jest podejmowana rzadko, mimo że przynajmniej od końca lat 70. XX w.<sup>2</sup> intensywnie prowadzi się badania nad znaczeniem muzyki w audiowizualnej reklamie produktów i usług.

Przykładami nielicznych studiów empirycznych poświęconych oddziaływaniu muzyki w audiowizualnej reklamie politycznej są badania E. Thorson i współpracowników, w których analizowano, czy występowanie lub brak tła muzycznego wpływa na postrzeganie cech kandydata i prawdopodobieństwo oddania na niego głosu, a także na zapamiętywanie oraz ocenę reklamy<sup>3</sup>. Drugim przykładem badań tego rodzaju są studia Ł. Kubisz-Muły, w których diagnozowano, jak tempo, instrumentacja oraz tonacja tła muzycznego przyczyniają się do kształtowania wyobrażeń na temat reklamowanego polityka, który dotychczas nie był znany odbiorcom<sup>4</sup>. Literatura przedmiotu obejmuje także opracowania, w których opisuje się częstotliwość wykorzystania muzyki w spotach politycznych, podaje się konkretne przykłady reklam i rodzaje zastosowanego w nich tła muzycznego, ale empirycznie nie sprawdza się już, jaki jest faktyczny wpływ muzyki na odbiór reklamy<sup>5</sup>. Deficyt badań poświęconych znaczeniu muzyki w audiowizualnej reklamie politycznej jest więc oczywisty.

Celem artykułu jest zmniejszenie wspomnianego deficytu poprzez określenie, jak charakter muzyki w audiowizualnej reklamie politycznej (będący wypadkową jej cech strukturalnych, takich jak np. tempo, tona-

---

<sup>2</sup> Zob. N. Graakjaer, *Analyzing Music in Advertising: Television Commercials and Consumer Choice*, New York–London, 2014, s. 9–12.

<sup>3</sup> E. Thorson, W. Christ, C. Caywood, *Effects of Issue–Image Strategies, Attack and Support Appeals, Music, and Visual Content in Political Commercials*, „Journal of Broadcasting & Electronic Media”, 1991, vol. 35(4).

<sup>4</sup> Ł. Kubisz-Muła, *Muzyka w audiowizualnej wizerunkowej reklamie wyborczej a wyobrażenia o cechach kandydata wcześniej nieznanego odbiorcom*, „Media–Kultura–Komunikacja Społeczna”, 2019, nr 2.

<sup>5</sup> Zob. T. Brader, *Campaigning for hearts and minds: How emotional appeals in political ads work*. Chicago–London 2006, *passim*; B. Can, *Political advertising and its music on television and electronic media in Turkey*, „Adam Academy Journal of Social Science”, 2015, vol. 5 (1); P. Christiansen, *It's Morning Again in America': How the Tuesday Team Revolutionized the Use of Music in Political Ads*, „Music and Politics”, 2016, vol. 10 (1); P. Christiansen, *Orchestrating Public Opinion: How Music Persuades in Television Political Ads for US Presidential Campaigns, 1952–2016*, Amsterdam 2017, *passim*; A. Piecuch, *Muzyka w marketingu politycznym na przykładzie polskich kampanii prezydenckich (1995–2015)*, „Kwartalnik Młodych Muzykologów UJ”, 2018, nr 39(4).

cja, instrumentalizacja, ale czasami także trwałego wpisania konkretnego utworu w określony kontekst<sup>6</sup>) może warunkować wyobrażenia o znanych aktorach politycznych. W pierwszej kolejności należy zaprezentować krótkie omówienie wyników badań nad postrzeganiem muzyki instrumentalnej, gdyż jest to niezbędne tło rozważań nad jej znaczeniem w reklamie politycznej.

### **Tło badań nad muzyką w reklamie – postrzeganie muzyki instrumentalnej**

Historia badań empirycznych nad postrzeganiem muzyki instrumentalnej sięga końca wieku XIX, a za pionierów tego podejścia należy uznać B. Gilmana i J. Downey, którzy ujawnili, że muzyka wywołuje u odbiorców skojarzenia wizualne, ludzie potrafią przypisać do muzyki historie, określony charakter lub nastrój, a także widzą w muzyce nośnik emocji<sup>7</sup>. Ważny krok w badaniach nad odbiorem muzyki poczynili również H. Weld i Ch. Valentine, zwracając uwagę na zależności między strukturalnymi cechami muzyki a jej postrzeganiem<sup>8</sup>.

Podczas gdy dla H. Welda i Ch. Valentine badanie wspomnianych związków stanowiło jedynie uzupełnienie innych rozważań muzykologicznych, to w latach późniejszych pojawiały się już studia wyraźnie poświęcone tej problematyce<sup>9</sup>. Tak na przykład zauważono, że muzyka w skali molowej często odbierana jest jako złowroga lub tajemnicza,

<sup>6</sup> Np. poprzez uczynienie go hymnem narodowym.

<sup>7</sup> J. Downey, *A musical experiment*, "The American Journal of Psychology", 1897, vol. 9(1); B. Gilman, *Report on an experimental test of musical expressiveness*, "The American Journal of Psychology", 1982a, vol. 4(4); B. Gilman, *Report on an experimental test of musical expressiveness (Continued)*, "The American Journal of Psychology", 1982b, vol. 5(1).

<sup>8</sup> H. Weld, *An experimental study of musical enjoyment*, "The American Journal of Psychology", 1912, vol. 23(2); Ch. Valentine, *The aesthetic appreciation of musical intervals among school children and adults*, "British Journal of Psychology", 1913, vol. 6(2).

<sup>9</sup> L. Gagnon, I. Peretz, *Mode and tempo relative contributions to "happy-sad" judgements of equitone music*, "Cognition and Emotion", 2003, vol. 17 (1); R. Gundlach, *Factors Determining the Characterization of Musical Phrases*, "The American Journal of Psychology", 1935, vol. 47(4); K. Hevner, *The Affective Character of the Major and Minor Modes in Music*, "The American Journal of Psychology", 1935, vol. 47(1); K. Hevner, *Experimental Studies of the Elements of Expression in Music*, "The American Journal of Psychology", 1936, vol. 48(2); M. Rigg, *Speed as a determiner of musical mood*, "Journal of Experimental Psychology", 1940, vol. 27(5); K. Scherer, J. Oshinsky, *Cue utilization in emotion attribution from auditory stimuli*, "Motivation and Emotion", 1977, vol. 1(4).

wolniejsze tempo muzyki sprzyja postrzeganiu jej jako smutnej, patetycznej lub sentymentalnej, a dźwięk blaszanych instrumentów dętych często kojarzony jest z triumfalizmem, majestatycznością lub powagą.

Utworom muzycznym można zatem przypisać określony charakter z powodu ich cech strukturalnych. Jak już wspomniano we wstępie, charakter ten może być również określony przez systematyczne łączenie konkretnej kompozycji z konkretnymi sytuacjami, np. poprzez używanie utworu muzycznego w trakcie uroczystości państwowych lub wydarzeń sportowych bądź też jako muzyki wprowadzającej do popularnego serialu. W takich sytuacjach strukturalne cechy kompozycji muzycznej mogą mieć mniejsze znaczenie dla jej postrzegania niż kontekst, w którym zwyczajowo taka muzyka występuje.

### **Idea badania i szczegółowe pytania badawcze**

Fakt, że muzyka może wywoływać u słuchacza emocje, gdyż „zauważa” on je w utworze muzycznym lub też dzięki niej „widzi” określone obrazy, sugeruje, że również wyobrażenia o pewnych obiektach powinny być warunkowane muzyką towarzyszącą ich ekspozycji. Skojarzenia związane z określoną muzyką mogą być bowiem przenoszone nie tylko na odbiorcę (na jego stany afektywne), ale także na obiekty, które współwystępują z muzyką (np. na polityków prezentowanych w reklamie). Wcześniejsze studia nad znaczeniem muzyki w audiowizualnych reklamach politycznych ujawniły, że faktycznie tak jest, choć w małym stopniu<sup>10</sup>. W studiach tych posiłkowano się jednak reklamami zagranicznymi, a więc materiałami, które prezentowały polityków niezwiązanych z rodzimą polityką, co mogło mieć wpływ na uzyskane rezultaty.

W związku z powyższym zrealizowano badanie z wykorzystaniem prawdziwych reklam polskich aktorów politycznych o dużej rozpoznawalności, co oznaczało, że badani mieli, mniej lub bardziej, wyrobione opinie na temat promowanych podmiotów. W przypadku rozpoznawalnych aktorów politycznych ewentualne warunkowanie przez muzykę wyobrażeń o ich cechach nie będzie zatem oznaczało tworzenia tych wyobrażeń od podstaw, lecz modyfikację opinii już istniejących.

Szczegółowe pytania badawcze, na które zostanie udzielona odpowiedź w prezentowanym artykule, brzmią następująco:

1) Jak charakter muzyki w reklamie audiowizualnej warunkuje zmianę wyobrażeń o natężeniu cech promowanego polityka o dużej rozpoznawalności?

<sup>10</sup> Ł. Kubisz-Muła, *op. cit.*

2) Jak charakter muzyki w reklamie audiowizualnej warunkuje zmianę wyobrażeń o grupie polityków reprezentujących promowany podmiot polityczny o dużej rozpoznawalności?

W badaniu diagnozowano wyobrażenia badanych o natężeniu 16 następujących cech aktorów politycznych: 1) Smutek, 2) Aktywność, 3) Duma, 4) Delikatność, 5) Nastawienie patriotyczne, 6) „Bujanie w obłokach”, 7) Profesjonalizm, 8) Uczciwość, 9) Życzliwość, 10) Zdecydowanie, 11) Powaga, 12) Słabość psychiczna, 13) Przywiązanie do tradycji, 14) Schorowanie, 15) Zapewnianie bezpieczeństwa, 16) Skuteczność.

### **Procedura badania i charakter wykorzystanej w badaniu muzyki**

Badani oglądali wyselekcjonowane reklamy na przenośnym komputerze, czyniąc to indywidualnie, w parach lub w triadach. W ten sposób starano się odwzorować warunki, w jakich zazwyczaj oglądane są reklamy polityczne (tj. samodzielnie lub w małym gronie). Ponadto dzięki takiemu rozwiązaniu każdy badany znajdował się w podobnej odległości od nośnika obrazu i dźwięku. Dźwięk komputera zawsze był ustawiony na tym samym poziomie, zapewniającym słyszalność, ale niepowodującym dyskomfortu z powodu zbytnej głośności.

Uczestników badań losowo przydzielano do trzech grup badawczych/ warunków eksperymentalnych (randomizacja). Łącznie w badaniu uczestniczyły 79 osoby. Grupa nr 1 liczyła 30 osób, grupa nr 2 – 24 osoby, a grupa nr 3 – 25 osób. Badanych nie informowano o prawdziwym celu badania, podając jedynie ogólną informację, że dotyczy ono reklam politycznych.

Wszyscy badani byli studentami reprezentującymi zróżnicowane kierunki studiów, przy czym nie było wśród nich osób, których wiedza mogła wpływać na uzyskane wyniki (badani nie byli studentami muzykologii lub politologii, a także nie mieli styczności z przedmiotami, na których omawiane mogły być zagadnienia związane z problematyką referowanych badań).

Badanym prezentowano te same reklamy polityczne, przy czym dla każdej grupy badawczej reklamy miały inne tło muzyczne. Pierwszą emitowaną reklamą był spot Prezydenta RP A. Dudy. Drugą w kolejności reklamą był film reklamowy Koalicji Obywatelskiej.

Na potrzeby badania oryginalne ścieżki dźwiękowe wspomnianych reklam zastąpiono fragmentami następujących utworów instrumentalnych: a) *Polskie drogi* (kompozytor: A. Kurylewicz); b) *Mariage D'Amour* (kompozycja P. de Senneville w aranżacji R. Claydermana); c)

*Invasion* (kompozytor: S. de Carlo); d) *The Final Countdown* (kompozytor: J. Tempest)<sup>11</sup>.

W przygotowanych w ten sposób reklamach nie było głosu lektora (opis wizualnej strony wykorzystanych w badaniu reklam znajduje się w punktach prezentujących wyniki analiz empirycznych).

Zgodnie z wiedzą muzykologiczną utwór *Polskie drogi* może być zakwalifikowany do muzyki sentymentalnej – ma umiarkowane tempo i utrzymany jest w tonacji molowej, a główną linię melodyczną prowadzi fortepian. Jest to muzyka stanowiąca temat muzyczny serialu historycznego pod tym samym tytułem. W związku z tym, że serial opisuje losy Polaków w czasie II wojny światowej i ich walkę z okupantem, wspomniany utwór przez niektórych słuchaczy może być kojarzony z patriotyzmem.

Kompozycja *Mariage D'Amour* wykonywana jest w tonacji molowej, ma umiarkowane tempo i zgodnie z wiedzą muzykologiczną może być zakwalifikowana do muzyki sentymentalnej. Główną linię melodyczną utworu prowadzi fortepian.

Utwór *Invasion* można określić jako muzykę majestatyczną. W bazie danych serwisu muzycznego Jamendo.com utwór ten opisany jest jako epicki i bojowy<sup>12</sup>. Utwór wykonywany jest przez orkiestrę, przez większość czasu dominującą partię odgrywają instrumenty dęte, a utwór utrzymany jest w tonacji molowej i ma umiarkowane tempo.

Utwór *The Final Countdown* jest znanym przebojem zespołu Europe. Jest to kompozycja rockowa o tempie ruchliwym (*allegretto*), w której wyraźnie wyeksponowane są dźwięki takich instrumentów, jak syntezator i gitara elektryczna. Jest to utwór w tonacji molowej, który może być zaliczony do muzyki energicznej.

Przed emisją pierwszej reklamy badani wypełniali kwestionariusz, w którym charakteryzowali A. Dudę, a następnie zbiorczo polityków KO pod kątem natężenia 16 wybranych do badania cech. Badani oceniali natężenie każdej z wyżej wymienionych cech w skali od 0 do 100, wpisując odpowiednią wartość w wyznaczone miejsca kwestionariusza. Wartość 100 oznaczała maksymalne natężenie cechy.

---

<sup>11</sup> Wspomniane utwory muzyczne w wykorzystanej w badaniach aranżacji i w pełnej wersji można odsłuchać za pośrednictwem Internetu pod następującymi adresami:

*Polskie drogi* – <https://www.youtube.com/watch?v=yYfWa4N0yy8> (20.09.2021),

*Invasion* – <https://hearthis.at/sarah-de-carlo/invasion-epic-orchestral-trailer/> (20.09.2021),

*Mariage D'Amour* – <https://www.youtube.com/watch?v=TdxlhpXhKT4> (20.09.2021),

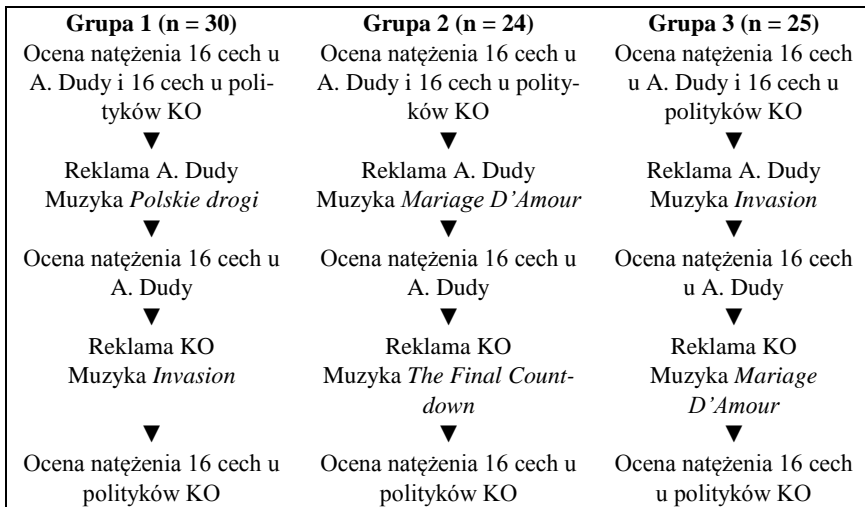
*The Final Countdown* (wersja instrumentalna) – <https://www.youtube.com/watch?v=OFOv1FiZoWI> (20.09.2021).

<sup>12</sup> Sarah De Carlo, Jamendo Music, <https://www.jamendo.com> (20.09.2021).

Po emisji każdej reklamy badani wypełniali kolejne kwestionariusze, charakteryzując przedstawionych w reklamie aktorów politycznych w ten sam sposób jak wcześniej (16 cech, skala 0–100).

Schemat badań prezentuje grafika 1.

Grafika 1. Schemat zrealizowanych badań



Źródło: opracowanie własne.

## Wyniki

### Wyobrażenia o cechach A. Dudy a charakter muzyki w reklamie

W związku z tym, że przed przystąpieniem do badań ich uczestnicy musieli mieć już pewne wyobrażenia na temat A. Dudy, zdecydowano się na porównanie tych „pierwotnych” wyobrażeń z wyobrazeniami, które towarzyszyły badanym po emisji reklamy z określonym tłem muzycznym. Jeżeli muzyka w reklamie politycznej ma wpływać na postrzeganie promowanego polityka na zasadzie przenoszenia na reklamowany obiekt skojarzeń związanych z tą muzyką, to między pomiarem przeprowadzonym przed emisją reklamy a pomiarem zrealizowanym po jej emisji powinniśmy zaobserwować takie zmiany w postrzeganiu cech reklamowanego aktora politycznego, których kierunek będzie zgodny z charakterem wykorzystanej w reklamie muzyki (np. po emisji reklamy z muzyką sentymentalną ocena poziomu delikatności promowanego polityka powinna wzrosnąć). Przede wszystkim zmiany w postrzeganiu A. Dudy pod kątem natężenia 16 wybranych do badania cech powinny



być jednak różne w trzech różnych grupach badawczych, które zostały wyznaczone na podstawie różnego charakteru tła muzycznego emitowanej reklamy. Jeżeli takie różnice między grupami badawczymi nie będą występować, to będzie to oznaczało, że charakter muzyki tła w reklamie polityka o dużej rozpoznawalności nie warunkuje wyobrażeń o jego cechach, a ewentualne zmiany w jego postrzeganiu sprzed i po emisji reklamy są konsekwencją oddziaływania innych, pozamuzycznych elementów spotu politycznego, takich jak na przykład montaż, kolorystyka lub scenografia.

**Tabela 1.** Wyniki analiz statystycznych dla reklamy A. Dudy

Cecha	Istotność statystyczna wyniku testu Wilcozona przy określonym podkładzie muzycznym		Wielkość efektu ( $r_c$ )	Średnia różnicy ocen sprzed i po emisji reklamy (minus oznacza, że po emisji natężenie danej cechy oceniane było jako niższe)
1	2		3	4
Smutek	Nieistotny dla wszystkich podkładów			
Aktywność	Sentymentalny patriotyczny	Istotny, $p < 0,01$	0,52	14,23 (odch. std. = 20,35)
	Sentymentalny	Istotny, $p < 0,01$	0,56	13,63 (odch. std. = 17,61)
	Majestatyczny	Istotny, $p < 0,01$	0,41	14,80 (odch. std. = 25,60)
Duma	Nieistotny dla wszystkich podkładów			
Delikatność	Sentymentalny patriotyczny	Istotny, $p < 0,01$	0,36	8,40 (odch. std. = 19,91)
	Sentymentalny	Istotny, $p < 0,05$	0,35	7,79 (odch. std. = 16,14)
	Majestatyczny	Nieistotny	-	-
Nastawienie Patriotyczne	Sentymentalny patriotyczny	Istotny, $p < 0,01$	0,36	8,43 (odch. std. = 11,79)
	Sentymentalny	Nieistotny	-	-
	Majestatyczny	Nieistotny	-	-
„Bujanie w obłokach”	Sentymentalny patriotyczny	Istotny, $p < 0,01$	0,42	-17,73 (odch. std. = 24,20)
	Sentymentalny	Istotny, $p < 0,05$	0,32	-9,17 (odch. std. = 17,61)
	Majestatyczny	Nieistotny	-	-

<i>1</i>	<i>2</i>		<i>3</i>	<i>4</i>
Profesjonalizm	Sentymentalny patriotyczny	Istotny, $p < 0,01$	0,49	13,17 (odch. std. = 18,66)
	Sentymentalny	Istotny, $p < 0,01$	0,35	10,50 (odch. std. = 16,30)
	Majestatyczny	Istotny, $p < 0,01$	0,38	10,68 (odch. std. = 18,21)
Uczciwość	Sentymentalny patriotyczny	Istotny, $p < 0,05$	0,27	7,33 (odch. std. = 16,03)
	Sentymentalny	Istotny, $p < 0,05$	0,41	7,08 (odch. std. = 15,10)
	Majestatyczny	Nieistotny	-	-
Życzliwość	Nieistotny dla wszystkich podkładów			
Zdecydowanie	Sentymentalny patriotyczny	Istotny, $p < 0,01$	0,55	12,17 (odch. std. = 19,98)
	Sentymentalny	Istotny, $p < 0,05$	0,43	7,71 (odch. std. = 14,93)
	Majestatyczny	Nieistotny	-	-
Powaga	Nieistotny dla wszystkich podkładów			
Słabość psychiczna	Sentymentalny patriotyczny	Istotny, $p < 0,01$	0,30	-10,17 (odch. std. = 19,24)
	Sentymentalny	Nieistotny	-	-
	Majestatyczny	Istotny, $p < 0,01$	0,47	-15,36 (odch. std. = 20,24)
Przywiązanie do tradycji	Sentymentalny patriotyczny	Istotny, $p < 0,01$	0,42	9,20 (odch. std. = 12,85)
	Sentymentalny	Istotny, $p < 0,05$	0,25	7,50 (odch. std. = 14,07)
	Majestatyczny	Istotny, $p < 0,05$	0,17	5,36 (odch. std. = 12,46)
Schorowanie	Sentymentalny patriotyczny	Istotny, $p < 0,05$	0,06	1,90 (odch. std. = 4,51)
	Sentymentalny	Nieistotny	-	-
	Majestatyczny	Nieistotny	-	-
Zapewnianie bezpieczeństwa	Sentymentalny patriotyczny	Istotny, $p < 0,01$	0,58	10,80 (odch. std. = 12,54)
	Sentymentalny	Nieistotny	-	-
	Majestatyczny	Istotny, $p < 0,05$	0,35	10,28 (odch. std. = 19,15)
Skuteczność	Sentymentalny patriotyczny	Istotny, $p < 0,01$	0,48	12,80 (odch. std. = 16,92)
	Sentymentalny	Nieistotny	-	-
	Majestatyczny	Nieistotny	-	-

Źródło: badania własne.

W badaniu wykorzystano prawdziwą reklamę, która jest kompilacją materiałów filmowych z różnego rodzaju spotkań i uroczystości, w których uczestniczył A. Duda. W opisywanym spocie pojawiają się również krótkie informacje tekstowe o tych wydarzeniach, np. „75 rocznica bitwy o Monte Cassino”, „Wizyta w USA”. Część z prezentowanych w reklamie wydarzeń miała charakter patriotyczny. W spocie często wykorzystywana jest symbolika narodowa w postaci biało-czerwonych flag. Reklama trwa 1 minutę i 30 sekund<sup>13</sup>.

Do analizy zebranego materiału empirycznego wykorzystano test Wilcoxon dla par obserwacji, będący nieparametrycznym odpowiednikiem testu t dla prób skorelowanych. W przypadku, gdy ocena natężenia danej cechy w preteście (tj. przed emisją reklamy) i postteście (tj. po emisji reklamy) różniła się istotnie pod względem statystycznym na poziomie konwencjonalnie przyjętym w naukach społecznych ( $p < 0,05$ ), opisywano wielkość zaobserwowanego efektu za pomocą rangowego współczynnika korelacji dwuseryjnej dla par dopasowanych ( $r_c$ )<sup>14</sup>, a w ramach uzupełnienia przedstawiano średnią różnicę ocen natężenia danej cechy sprzed i po emisji reklamy. Obliczenia prowadzono osobno dla każdej grupy badawczej i każdej ocenianej przez badanych cechy aktora politycznego, a wyniki tych analiz statystycznych przedstawia tabela 1.

Przedstawione wyżej wyniki analiz statystycznych pozwalają na stwierdzenie, że tło muzyczne w reklamie polityka o dużej rozpoznawalności może wpływać na zmianę wyobrażeń o niektórych jego cechach, choć nie wszystkie uzyskane rezultaty okazały się zgodne z tym, co sugerują wyniki badań muzykologicznych nad odbiorem muzyki instrumentalnej.

Wykorzystując informacje na temat poziomu istotności statystycznej testu Wilcoxon i wielkości efektu, można powiedzieć, że charakter muzyki ze spotu politycznego A. Dudy w mniejszym lub większym stopniu wpływał na postrzeganie tego polityka pod kątem 12 (z 16) cech, które ujęto w badaniu.

Poniżej zaprezentowano szczegółowe omówienie uzyskanych wyników dla tych cech A. Dudy, w przypadku których nastąpiły istotne statystycznie zmiany między pretestem a posttestem.

Dla trzech cech, takich jak: aktywność, przywiązanie do tradycji i profesjonalizm, zaobserwowano istotne statystycznie zmiany ocen we wszystkich trzech grupach, które wyróżniono ze względu na charakter

---

<sup>13</sup> Oryginalną wersję reklamy można znaleźć pod adresem: *Czwarty rok prezydentury Andrzeja Dudy*, <https://www.youtube.com/watch?v=BlrYz1so37Q> (20.09.2021).

<sup>14</sup> Wedle formuły B. Kinga i E. Miniuma. Zob. B. King, E. Minium, *Statystyka dla psychologów i pedagogów*, Warszawa 2009, s. 572.

muzyki tła. Po emisji spotu A. Duda był oceniany jako bardziej aktywny, bardziej przywiązany do tradycji i bardziej profesjonalny niż przed emisją reklamy. Gdyby wartości współczynnika korelacji dwuseryjnej ( $r_c$ ) były takie same lub bardzo zbliżone dla wszystkich trzech warunków eksperymentalnych, można by stwierdzić, że tło muzyczne nie warunkowało zmiany postrzegania A. Dudy pod kątem wyżej wymienionych cech, a zaobserwowane różnice były jedynie efektem oddziaływania wizualnej strony komunikatu. Tak jednak nie jest. W przypadku aktywności i przywiązania do tradycji wielkości efektu dla utworów o charakterze sentymentalnym są widocznie większe niż wielkość efektu dla muzyki o charakterze majestatycznym, co oznacza, że nawet jeśli majestatyczna muzyka tła w ogóle nie warunkowała zmiany wyobrażeń na temat aktywności i przywiązania do tradycji A. Dudy (czego nie można wykluczyć, a w takiej sytuacji wartość  $r_c$  faktycznie opisywałaby wpływ wizualnych aspektów reklamy), to i tak utwory sentymentalne zmianom takim już sprzyjają.

Jeżeli chodzi o zmiany w postrzeganiu profesjonalizmu A. Dudy, to największy wpływ w tym zakresie okazała się mieć muzyka sentymentalna wpisana w kontekst patriotyczny, co nie musi być obserwacją tak zaskakującą, gdy uwzględnimy dodatkowy fakt, o którym będzie mowa w punkcie poświęconym dyskusji wyników. Wartości efektu dla muzyki sentymentalnej bez konotacji patriotycznych i muzyki majestatycznej są natomiast niższe i bardzo zbliżone, co oznacza, że te rodzaje tła muzycznego w mniejszym stopniu warunkowały wyobrażenia na temat profesjonalizmu A. Dudy (bądź też ewentualnie ich nie warunkowały, a zaobserwowane zmiany były konsekwencją oddziaływania wizualnej strony reklamy).

Sentymentalny charakter tła muzycznego w audiowizualnej reklamie A. Dudy skutkował zmianą postrzegania tego polityka jako delikatniejszego, a prawie identyczne wartości  $r_c$  pokazują, że w tym przypadku bez znaczenia było to, czy muzyka sentymentalna była wpisana w kontekst patriotyczny czy też nie.

Wykorzystanie w spocie A. Dudy muzyki sentymentalnej wpisanej w kontekst patriotyczny sprzyjało natomiast postrzeganiu promowanego polityka jako bardziej nastawionego patriotycznie, co można uznać za zaskakujące. Muzyka sentymentalna przyczyniała się do zmiany postrzegania A. Dudy jako mniej „bujającego w obłokach” i bardziej zdecydowanego, przy czym silniej w tym przypadku oddziaływała muzyka sentymentalna o konotacjach patriotycznych. Próbę wyjaśnienia tych wyników zamieszczono w dyskusji wyników.

Przeprowadzone analizy wykazały również, iż muzyka sentymentalna sprzyjała postrzeganiu A. Dudy jako uczciwszego, przy czym silniej zmiany ocen w tym przypadku warunkowała muzyka sentymentalna bez konotacji patriotycznych. Majestatyczne tło muzyczne sprzyjało natomiast zmianom wyobrażeń na temat słabości psychicznej A. Dudy i zapewniania przez niego bezpieczeństwa – po emisji reklamy był on oceniany jako mniej słaby psychicznie i bardziej zapewniający bezpieczeństwo. Podobny kierunek zmian zaobserwowano także w grupie, której zaprezentowano reklamę z sentymentalną muzyką tła wpisaną w kontekst patriotyczny, przy czym w przypadku słabości psychicznej muzyka o konotacjach patriotycznych słabiej od muzyki majestatycznej warunkowała zmiany wyobrażeń badanych, a w przypadku zapewniania bezpieczeństwa było odwrotnie. Muzyka sentymentalna wpisana w kontekst patriotyczny sprzyjała także postrzeganiu A. Dudy jako skuteczniejszego (więcej na ten temat w dyskusji wyników) i bardziej schorowanego (choć należy podkreślić, że wartość  $r_c$  jest w tym przypadku bardzo mała).

W przypadku pozostałych czterech cech, takich jak: smutek, duma, życzliwość oraz powaga, nie zaobserwowano istotnej statystycznie zmiany ocen natężenia wyżej wymienionych cech po emisji reklamy, co oznacza, że nie tylko charakter muzyki nie warunkował zmiany postrzegania A. Dudy pod kątem wyżej wymienionych właściwości, ale bez znaczenia w tym kontekście był też sam fakt emisji spotu.

### **Wyobrażenia o cechach polityków KO a charakter muzyki w reklamie**

W badaniu wykorzystano prawdziwy spot wyborczy KO z trzema różnymi podkładami muzycznymi – muzyką energiczną, muzyką sentymentalną bez konotacji patriotycznych oraz muzyką majestatyczną.

Reklama prezentuje przebitki z przemówienia G. Schetyny do przypuszczalnych polityków KO oraz grafiki zawierające hasła programowe tej organizacji. Reklama trwa 1 minutę i 41 sekund<sup>15</sup>.

Analizę statystyczną materiału empirycznego przeprowadzono w ten sam sposób jak w przypadku reklamy A. Dudy, a uzyskane wyniki prezentuje tabela 2.

---

<sup>15</sup> Oryginalną wersję reklamy (wraz z materiałami dodatkowymi) można znaleźć pod adresem: *6 kroków do przyszłości*, <https://www.youtube.com/watch?v=DoZawJNs6EE> (20.09.2021). Z przyczyn technicznych wykorzystana w badaniu reklama była minimalnie krótsza od oryginalnej wersji.

**Tabela 2.** Wyniki analiz statystycznych dla reklamy KO

Cecha	Istotność statystyczna wyniku testu Wilcozona przy określonym podkładzie muzycznym		Wielkość efektu ( $r_c$ )	Średnia różnicy ocen sprzed i po emisji reklamy (minus oznacza, że po emisji reklamy natężenie danej cechy oceniane było jako niższe)
Smutek	Energiczny	Nieistotny	-	-
	Sentymentalny	Istotny, $p < 0,01$	0,50	16,40 (odch. std. = 20,64)
	Majestatyczny	Nieistotny	-	-
Aktywność	Nieistotny dla wszystkich podkładów			
Duma	Nieistotny dla wszystkich podkładów			
Delikatność	Nieistotny dla wszystkich podkładów			
Nastawienie patriotyczne	Nieistotny dla wszystkich podkładów			
„Bujanie w obłokach”	Nieistotny dla wszystkich podkładów			
Profesjonalizm	Nieistotny dla wszystkich podkładów			
Uczciwość	Nieistotny dla wszystkich podkładów			
Życzliwość	Nieistotny dla wszystkich podkładów			
Zdecydowanie	Nieistotny dla wszystkich podkładów			
Powaga	Energiczny	Nieistotny	-	-
	Sentymentalny	Nieistotny	-	-
	Majestatyczny	Istotny, $p < 0,05$	0,33	9,63 (odch. std. = 19,49)
Słabość psychiczna	Energiczny	Istotny, $p < 0,05$	0,33	-6,67 (odch. std. = 14,50)
	Sentymentalny	Nieistotny	-	-
	Majestatyczny	Istotny, $p < 0,05$	0,26	-11,27 (odch. std. = 21,99)
Przywiązanie do tradycji	Energiczny	Nieistotny	-	-
	Sentymentalny	Nieistotny	-	-
	Majestatyczny	Istotny, $p < 0,05$	0,36	-9,77 (odch. std. = 19,58)
Schorowanie	Energiczny	Nieistotny	-	-
	Sentymentalny	Nieistotny	-	-
	Majestatyczny	Istotny, $p < 0,01$	0,14	-10,00 (odch. std. = 18,48)
Zapewnianie bezpieczeństwa	Nieistotny dla wszystkich podkładów			
Skuteczność	Nieistotny dla wszystkich podkładów			

Źródło: badania własne.

Przeprowadzone analizy statystyczne ujawniają, że za pomocą muzyki w audiowizualnej reklamie politycznej można kształtować nie tylko wyobrażenia o cechach pojedynczego polityka o dużej rozpoznawalności, ale także opinie na temat cech zbiorowości, takiej jak członkowie znanej organizacji politycznej.

Trzeba jednak zauważyć, że w porównaniu do reklamy A. Dudy, wpływ tła muzycznego z reklamy KO okazał się mniejszy – jedynie dla 5 wybranych do badania cech zaobserwowano istotne statystycznie wyniki. Były to takie cechy, jak: smutek, powaga, słabość psychiczna, przywiązanie do tradycji i schorowanie. Z drugiej strony uzyskane rezultaty są w większym stopniu zgodne z tym, czego można było oczekiwać, kierując się wiedzą naukową na temat postrzegania muzyki o określonych cechach strukturalnych.

Badania wykazały, że sentymentalna muzyka tła sprzyjała postrzeganiu polityków KO jako smutniejszych, podczas gdy zastosowanie muzyki energetycznej i majestatycznej nie wiązało się ze zmianą postrzeganego natężenia smutku u polityków KO.

Przeprowadzone analizy ujawniły również, że zastosowanie muzyki majestatycznej skutkowało takimi zmianami w postrzeganiu cech polityków KO, że po emisji reklamy byli oni postrzegani jako poważniejsi, mniej schorowani i mniej przywiązani do tradycji. W przypadku dwu pozostałych rodzajów tła muzycznego nie zaobserwowano zmian w wyobrażeniach badanych na temat natężenia wyżej wymienionych cech u polityków KO.

Zauważono również, iż muzyka majestatyczna i muzyka energiczna sprzyjały zmianom w postrzeganiu słabości psychicznej polityków KO w ten sposób, że po emisji spotu byli oni postrzegani jako mniej słabi psychicznie, przy czym obniżeniu postrzeganej słabości psychicznej polityków KO w większym stopniu sprzyjała muzyka energiczna niż muzyka majestatyczna, co obrazują wartości korelacji dwuseryjnej dla par dopasowanych ( $r_c$ ).

W przypadku pozostałych cech charakter tła muzycznego nie wiązało się ze zmianą wyobrażeń na temat ich natężenia u polityków KO.

## **Dyskusja wyników**

Zrealizowane badania ujawniły, że instrumentalna muzyka tła z reklamy politycznej może wpływać na kształtowanie wyobrażeń o cechach promowanych podmiotów politycznych, przy czym zakres tego wpływu nie jest stały. Okazuje się, że ten sam rodzaj tła muzycznego może warunkować postrzeganie natężenia konkretnej cechy w przy-

padku jednego aktora politycznego, a w przypadku innego może być bez znaczenia.

Nie wszystkie z zaobserwowanych w badaniu związki okazały się zgodne z tym, co sugerowały wyniki studiów nad postrzeganiem muzyki. Obok oczekiwanych zależności (takich jak na przykład związki między emisją muzyki sentymentalnej a postrzeganiem delikatności A. Dudy lub emisją muzyki majestatycznej a wyobrażeniami na temat zdecydowania oraz słabości psychicznej A. Dudy i polityków KO) zaobserwowano także relacje, których nie da się wytłumaczyć bez dodatkowych badań (np. dodatnia zależność między postrzeganą uczciwością A. Dudy a emisją reklamy z utworami sentymentalnymi lub spadek postrzeganego przywiązania do tradycji polityków KO po emisji reklamy z majestatycznym tłem muzycznym). Wydaje się jednak, że przynajmniej część z tych nieoczekiwanych wyników może być wyjaśniona za pomocą istniejącej już koncepcji zgodności muzycznej (*music congruence*, *music fit*), odnoszącej się do stopnia, w jakim bodziec muzyczny pasuje do obrazów prezentowanych w reklamie<sup>16</sup>.

Kierując się koncepcją zgodności muzycznej, można przypuszczać, że niektóre zaobserwowane związki mogły wystąpić dlatego, że pewne podkłady muzyczne lepiej współgrały z wizualną stroną reklamy, bądź też mówiąc inaczej – bardziej pokrywały się z oczekiwaniami odbiorców, co do tego, jaka muzyka powinna towarzyszyć określonym obrazom. Nie jest wykluczone, że w reklamie pokazującej symbole narodowe i prezentującej Prezydenta RP podczas wykonywania obowiązków, uroczystości państwowych i spotkań z kombatanami bardziej oczekiwana od muzyki majestatycznej była muzyka sentymentalna lub sentymentalna patriotyczna i z tego właśnie powodu A. Duda był postrzegany jako bardziej pasujący do roli przywódcy, tj. bardziej aktywny, bardziej zdecydowany, mniej „bujający w obłokach” (po emisji reklam z obu podkładami sentymentalnymi) oraz bardziej profesjonalny i skuteczniejszy (po emisji reklamy z muzyką wpisaną w kontekst patriotyczny). Z pewnością powyższych związków nie można bowiem potraktować jako bezpośrednio wynikających ze strukturalnych cech wykorzystanej muzyki lub jej trwałego wpisania w określony kontekst. Przypuszczalnie w sytuacji zgodności muzycznej oddziaływanie muzyki polega na wzmacnianiu znaczenia obrazów

---

<sup>16</sup> J. Kellaris, A. Cox, D. Cox, *The effect of background music on ad processing: A contingency explanation*, „Journal of Marketing”, 1993, vol. 57(4); D. MacInnis, C. Park, *The differential role of characteristics of music on high-and low-involvement consumers' processing of ads*, „Journal of consumer Research”, 1991, vol. 18(2).



prezentowanych w reklamie, a nie na przenoszeniu na promowany obiekt skojarzeń związanych z podkładem muzycznym.

### Zakończenie

Przeprowadzone badania pokazały, że w reklamie politycznej muzyka instrumentalna ma znaczenie dla kształtowania wyobrażeń o cechach promowanych polityków, przy czym mechanizmy jej oddziaływania są skomplikowane i w dużym stopniu zależą od tego, jakiemu aktorowi politycznemu poświęcona jest reklama. Jak wykazano, czasami skojarzenia związane z muzyką tła przenoszone są na reklamowany obiekt, czasami jest to też najprawdopodobniej potęgowanie przez muzykę znaczenia niektórych obrazów reklamy. Nie będzie jednak chyba zbyt ryzykownym stwierdzenie, że w przypadku audiowizualnych spotów politycznych możemy mieć do czynienia także z innymi mechanizmami oddziaływania muzyki instrumentalnej. Poszukiwanie tych mechanizmów jest wymagającym zadaniem. Każdy utwór muzyczny jest bowiem niepowtarzalny (ma inny układ nut) i może być zagrany w różny sposób (np. w różnym tempie). Każda reklama jest natomiast odmienna w swej warstwie wizualnej. Wyniki badań zrealizowanych z wykorzystaniem konkretnych utworów i kompilacji obrazów nie muszą zatem korespondować z wynikami badań, w których wykorzystano podobne ścieżki muzyczne i materiały wizualne. Z tego też powodu dalsze studia nad podjętą w artykule problematyką są niezbędne.

### Bibliografia

- Brader T., *Campaigning for hearts and minds: How emotional appeals in political ads work*, Chicago–London 2006.
- Can B., *Political advertising and its music on television and electronic media in Turkey*, "Adam Academy Journal of Social Science", 2015, vol. 5(1), s. 71–88.
- Christiansen P., *It's Morning Again in America': How the Tuesday Team Revolutionized the Use of Music in Political Ads*, "Music and Politics", 2016, vol. 10(1), s. 1–8, doi.org/10.3998/mp.9460447.0010.105.
- Christiansen P., *Orchestrating Public Opinion: How Music Persuades in Television Political Ads for US Presidential Campaigns, 1952–2016*, Amsterdam 2017.
- Downey J., *A musical experiment*, "The American Journal of Psychology", 1897, vol. 9(1), s. 63–69, doi.org/10.2307/1411476.
- Gagnon L., Peretz I., *Mode and tempo relative contributions to "happy-sad" judgements of equitone music*, "Cognition and Emotion", 2003, vol. 17 (1), s. 25–40, doi.org/10.1080/02699930302279.

- Gilman B., *Report on an experimental test of musical expressiveness*, "The American Journal of Psychology", 1982a, vol. 4(4), s. 558–576, doi.org/10.2307/1410803.
- Gilman B., *Report on an experimental test of musical expressiveness (Continued)*, "The American Journal of Psychology", 1982b, vol. 5(1), s. 42–73, doi.org/10.2307/1410813.
- Graakjaer N., *Analyzing Music in Advertising: Television Commercials and Consumer Choice*, New York–London 2014.
- Gundlach R., *Factors Determining the Characterization of Musical Phrases*, "The American Journal of Psychology", 1935, vol. 47(4), s. 624–643, doi.org/10.2307/1416007.
- Hevner K., *Experimental Studies of the Elements of Expression in Music*, "The American Journal of Psychology", 1936, vol. 48(2), s. 246–268, doi.org/10.2307/1415746.
- Hevner K., *The Affective Character of the Major and Minor Modes in Music*, "The American Journal of Psychology", 1935, vol. 47(1), s. 103–118, doi.org/10.2307/1416710.
- Hevner K., *The Affective Value of Pitch and Tempo in Music*, "The American Journal of Psychology", 1937, vol. 49(4), s. 621–630, doi.org/10.2307/1416385.
- Kellaris J., Cox A., Cox D., *The effect of background music on ad processing: A contingency explanation*, "Journal of Marketing", 1993, vol. 57(4), s. 114–125, doi.org/10.2307/1252223.
- King B., Miniem E., *Statystyka dla psychologów i pedagogów*, Warszawa 2009.
- Kubisz-Muła Ł., *Muzyka w audiowizualnej wizerunkowej reklamie wyborczej a wyobrażenia o cechach kandydata wcześniej nieznanego odbiorcom*, „Media – Kultura – Komunikacja Społeczna”, 2019, nr 2(15), s. 79–93, doi.org/10.31648/mkks.5141.
- MacInnis D., Park C., *The differential role of characteristics of music on high-and low-involvement consumers' processing of ads*, "Journal of consumer Research", 1991, vol. 18(2), s. 161–173, doi.org/10.1086/209249.
- Piecuch A., *Muzyka w marketingu politycznym na przykładzie polskich kampanii prezydenckich (1995–2015)*, „Kwartalnik Młodych Muzykologów UJ”, 2018, nr 39(4), s. 79–104, doi.org/10.4467/23537094KMMUJ.18.040.9741.
- Political Music. Communication and Mobilization*, eds. A. Szwed-Walczak, T. Bichta, Berlin–Bern–Bruxelles–New York–Oxford–Warszawa–Wien 2021.
- Rigg M., *Speed as a determiner of musical mood*, "Journal of Experimental Psychology", 1940, vol. 27(5), s. 566–571, doi.org/10.1037/h0058652.
- Scherer K., Oshinsky J., *Cue utilization in emotion attribution from auditory stimuli*, "Motivation and Emotion", 1977, vol. 1(4), s. 331–346, doi.org/10.1007/BF00992539.
- Thorson E., Christ W., Caywood C., *Effects of Issue–Image Strategies, Attack and Support Appeals, Music, and Visual Content in Political Commercials*, "Journal of Broadcasting & Electronic Media", 1991, vol. 35(4), s. 465–486, doi.org/10.1080/08838159109364141.
- Valentine Ch., *The aesthetic appreciation of musical intervals among school children and adults*, "British Journal of Psychology", 1913, Vol. 6(2), s. 190–216, doi.org/10.1111/j.2044-8295.1913.tb00090.x.
- Weld H., *An experimental study of musical enjoyment*, "The American Journal of Psychology", 1912, vol. 23(2), s. 245–308, doi.org/10.2307/1412844.

## **Instrumental background music and the perception of the qualities of politicians in audio-visual advertising**

### Summary

The paper presents the results of a laboratory study whose aim was to describe how the character of background music of audio-visual political advertising shapes the watchers' perception of the qualities of politicians. Three groups of participants watched the same Polish political spots accompanied with different music: a) majestic; b) sentimental with patriotic connotations; c) sentimental without patriotic connotations; d) energetic. The conducted analysis has shown that the character of the background music can affect the viewers' opinions about some of the features of the politicians in question.

**Keywords:** political advertising, audio-visual advertising, music, image

Małgorzata Kuśmierczyk\*

## INSTYTUCJE PAŃSTWA POLSKIEGO ORAZ KRAJOWE ORGANIZACJE ZAANGAŻOWANE W OCHRONĘ I PROMOCJĘ POLAKÓW NA ŚWIECIE NA TLE ICH ODPOWIEDNIKÓW W INNYCH PAŃSTWACH – ANALIZA PORÓWNAWCZA

### Streszczenie

Autorka pracy skupia się na nowoczesnych formach i kierunkach dyplomacji publicznej, analizując działania polskich placówek dyplomatycznych w Izraelu i Wielkiej Brytanii na tle ich zagranicznych odpowiedników. Ujęcie ochrony Polaków rozpatrzone zostaje na gruncie dobrego imienia, przeciwdziałania stereotypom oraz promocji kultury polskiej. Główne źródło wymienionych i omawianych na kolejnych stronach praktyk stanowi bezpośredni kontakt z przedstawicielami wspomnianych placówek dyplomatycznych. Przeprowadzona analiza pozwala nakreślić współczesne kierunki polskiej dyplomacji publicznej i porównać je z priorytetami innych państw. Artykuł ukazuje różnorodność działań podejmowanych przez poszczególne instytucje oraz stopień ich dostosowania do specyfiki konkretnego państwa.

**Słowa kluczowe:** dyplomacja publiczna, stosunki międzynarodowe, działalność ambasad, promocja Polaków za granicą

### Wstęp

Wiek XXI to czas szczególny, znacznie mniej stabilny i przewidywalny niż minione dziesięciolecie. W wyniku mozaiki zjawisk o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym *modus vivendi* ustanowiony dzięki zwycięstwu Zachodu nad komunistycznym totalitaryzmem zaczął się powoli wyczerpywać, prowadząc do erozji utrwalonego dotychczas porządku międzynarodowego. W dobie nasilonego, wielostronnego kryzysu świata zachodniego, dodatkowo pogłębionego epidemią wirusa SARS-CoV-2, strategicznie prowadzona polityka zagraniczna

---

\* Uniwersytet Jagielloński, e-mail: malgorzata.kusmierczyk@student.uj.edu.pl, ORCID: 0000-0002-4104-2552

powinna stanowić jeden z priorytetów każdego państwa. Realizacja jej założeń wymaga praktycznego wykorzystania zróżnicowanych środków i instrumentów<sup>1</sup>. W ciągu ostatnich lat szczególny wzrost znaczenia i popularności można zaobserwować wśród tych, które należą do kategorii tzw. *soft power*. Pojęcie to, stosując klasyfikację Josepha Nye, oznacza zdolność narodu lub kraju do pozyskiwania sojuszników i zdobywania wpływów dzięki atrakcyjności własnej kultury, wartości, polityki, ideałów politycznych<sup>2</sup>. Uznać zatem należy, że jest to jeden z fundamentów współcześnie prowadzonej dyplomacji publicznej, wręcz nierozrwalna, trwała część nowoczesnej praktyki dyplomatycznej<sup>3</sup>. Wszakże znamioną cechą dyplomacji publicznej jest kształtowanie albo wspieranie pozytywnego wizerunku państwa, społeczeństwa za granicą, w szerokiej perspektywie ułatwiające osiągnięcie celów polityki zagranicznej<sup>4</sup>.

Dyplomacja publiczna to sposób oddziaływania na zagraniczną publiczność, kształtowanie pozytywnego odbioru danego narodu i państwa, a także realizowanych przez nie kierunków polityki. Jednym z jej podstawowych komponentów jest dyplomacja kulturalna. Jej celem jest budowanie długotrwałych, pozytywnych relacji i więzi pomiędzy społeczeństwami, a także ich rządami, poprzez wymianę idei, wartości, prezentację dorobku kulturalnego i kooperację na wielu poziomach, także tych pozarządowych<sup>5</sup>. Fundamentalnym instrumentem prowadzenia dyplomacji publicznej pozostaje działalność placówek dyplomatycznych i ośrodków kulturalnych za granicą, których aktywność zostanie poddana analizie w dalszej części pracy.

Współcześnie, gdy skuteczna realizacja celów politycznych wymaga ścisłej kooperacji międzypaństwowej, szczególnego znaczenia nabiera budowanie autorytetu międzynarodowego. Jest to bowiem czynnik umożliwiający kształtowanie pozytywnego wizerunku Polski i umacnianie jej wiarygodności w skali europejskiej i globalnej, a także mający znaczenie dla realizacji konkretnych przedsięwzięć na arenie międzynarodowej i współpracy w zakresie ekonomicznym, naukowym, turystycz-

---

<sup>1</sup> Zob. np. T. Clifton Morgan, G. Palmer, *A Model of Foreign Policy Substitutability. Selecting the Right Tools for the Job(s)*, "Journal of Conflict Resolution", 2000, nr 1, s. 11–32.

<sup>2</sup> J. Nye, *Soft Power, czyli jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007, s. 38.

<sup>3</sup> J. Melissen, *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, London 2007.

<sup>4</sup> B. Ociepka, *Nowa dyplomacja publiczna – perspektywa teorii stosunków międzynarodowych i komunikowania politycznego*, „Przegląd Strategiczny”, 2012, nr 1, s. 129.

<sup>5</sup> A. Woroniecka, *Instytuty Polskie jako instrument dyplomacji publicznej w polskiej polityce wschodniej*, „Dyplomacja i Bezpieczeństwo”, 2013, nr 1 s. 144.

nym czy kulturalnym. Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP w *Strategii Polskiej Polityki Zagranicznej 2017–2021* określa, iż: „obraz Polski za granicą powinien być zakorzeniony w tradycji i jednocześnie otwarty na nowoczesność w jej najważniejszych przejawach [...], współgrając z celami w sferze bezpieczeństwa i rozwoju gospodarczego”<sup>6</sup>. Budowanie wizerunku państwa należy postrzegać tym samym jako jedno z najważniejszych zadań polityki zagranicznej, wywierające realny wpływ na otoczenie międzynarodowe RP oraz na jej międzynarodową pozycję gospodarczą i polityczną.

Kwestia instytucji państwa polskiego oraz krajowych organizacji zaangażowanych w ochronę i promocję Polaków na świecie jest więc niezwykle szeroka. Autorka skupia się na nowoczesnych formach i kierunkach dyplomacji publicznej, analizując działania polskich placówek dyplomatycznych w Izraelu i Wielkiej Brytanii na tle ich zagranicznych odpowiedników. Jest to podyktowane chęcią jak najwierniejszej analizy współczesnych priorytetów i sposobów kształtowania wizerunku Polski za granicą. Dobór placówek został oparty na specyficznej relacji pomiędzy państwem polskim a ww. krajami. Izrael, ze względu na traumatyczne dziedzictwo II wojny światowej, jest szczególnym miejscem na mapie świata w zakresie prowadzonej przez Polskę dyplomacji publicznej. Wielka Brytania jako państwo wyjątkowo atrakcyjne w obszarze szeroko pojętych migracji, stanowi oś porównawczą ze względu na liczną Polonię zamieszkującą te tereny. Dodatkowo kraj ten został uznany przez autorkę za wartościowy do analizy ze względu na jego wyjście z Unii Europejskiej. Interesujące wydało się autorce, czy zmiana ta przyczyni się do kierunków prowadzonej dotychczas dyplomacji publicznej.

Główne źródło wymienionych na kolejnych stronach praktyk stanowi bezpośredni kontakt z opisywanymi placówkami dyplomatycznymi. Studium przypadku stanowią będą dwie placówki, których działania egzemplifikują wykorzystanie mnogich instrumentów promocji państwa polskiego za granicą, także rozwiązań własnych, często dostosowywanych do warunków społeczno-kulturowych panujących w konkretnym państwie. Kryteria doboru placówek zostały wyjaśnione we wcześniejszej części pracy. Autorka stosowała wywiad pogłębiony, rozmawiając z przedstawicielami konkretnych placówek, a następnie analizowała materiały dostępne na stronach ambasad oraz źródła przekazane jej przez ich pracowników. Kontakt z ambasadami nastąpił za pośrednictwem platform zdalnych<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> *Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej...*, s. 21.

<sup>7</sup> Głównie za pośrednictwem platformy Zoom.

## Działania dyplomacji polskiej w Izraelu<sup>8</sup>

Izrael to szczególne państwo na mapie politycznej świata. Pomimo niewielkich rozmiarów geograficznych państwo to dysponuje ogromnym potencjałem politycznym i militarnym. Dodatkowo pokłóse II wojny światowej, jak również wpisany w nie mit polskich obozów zagłady, bezpośrednio rzutują na kształt współczesnych relacji polsko-izraelskich. Punktem zapalnym w ostatnich latach okazała się nowelizacja ustawy o IPN<sup>9</sup>, wymuszająca dodatkową ostrożność w kreowaniu praktyk w zakresie wzajemnych relacji. Mając to na uwadze, należy wskazać, że dyplomacja publiczna prowadzona przez polską placówkę dyplomatyczną w Izraelu jest przypadkiem nieprzeciętnym. Fenomen ten polega na osadzeniu prowadzonej polityki w szerszym kontekście kulturowym, a nawet czerpania z zakorzenionych stereotypów.

Jednym z filarów aktywności Ambasady RP w Izraelu są działania dotyczące kobiet, będące jednocześnie odpowiedzią na mity odnoszące się do Polek mieszkających w Izraelu czy Żydówek polskiego pochodzenia. *Isza Polaniya* oraz *Polaniya* to w dosłownym tłumaczeniu „Polka”. Słowo to nabiera jednak pejoratywnego znaczenia rozpatrywane na tle kodu kulturowego Izraela i powszechnie znanych porzekadeł. Przykładem tego typu mądrości ludowych może być powiedzenie „nie bądź taką Polką”, w znaczeniu despotycznej żony, która wiecznie marudzi, narzeka i użala się nad sobą. W kulturze przyjęło się także określenie *Ima Polaniya*<sup>10</sup> (Matka Polka), rozumiane jako tzw. *helicopter mom*, która nieustannie i obsesyjnie kontroluje swoją rodzinę. Jest to zatem bardzo negatywny obraz polskiej kobiety, któremu polscy dyplomaci zadają kłam poprzez swoje działania. Egzemplifikuje to między innymi polsko-izraelska konferencja z 2019 r. o przedsiębiorczości kobiet *How women do business in Poland and Israel... and why they rock!*<sup>11</sup> Mając na uwadze specyfikę relacji polsko-żydowskich, pomysł ten stanowił

---

<sup>8</sup> Wpływ na opis działań dyplomacji polskiej w Izraelu miała rozmowa autorki z Katarzyną Rybką-Iwańską, Kierowniczką Referatu ds. Komunikacji i Dyplomacji Publicznej w Ambasadzie RP w Izraelu, przeprowadzona 11 stycznia 2021 r. za pomocą komunikatora internetowego Zoom.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. 2018, poz. 369).

<sup>10</sup> S. Kordova, *Word of the Day | Ima Polaniya: Want Chicken Soup With That Guilt Trip?*, Haaretz, <https://www.haaretz.com>, 13.01.2014 (18.01.2021).

<sup>11</sup> *How Woman Do Business In Poland And Israel... And Why They Rock!*, Eventact, <https://ws.eventact.com> (18.01.2021).

innowację wśród stosowanych dotychczas praktyk dyplomacji publicznej. Kobięca perspektywa biznesu została przedstawiona przez wykwalifikowane panelistki, co przekłada się na kreowanie wizerunku Polski jako państwa o wysokim poziomie kultury biznesu<sup>12</sup>, posiadającym nowoczesną infrastrukturę biznesową i pewne zaplecze gospodarcze. Konferencję tę traktować można zatem równoległe jako skuteczną praktykę dyplomacji ekonomicznej.

Pandemia koronawirusa wymusiła przeniesienie działań Ambasady RP w Izraelu do rzeczywistości wirtualnej. Praktyki mające na celu odbudowę wizerunku polskich kobiet znalazły odzwierciedlenie w utworzonym w kwietniu 2020 r. kanale na YouTube<sup>13</sup>. Główną ideą projektu jest przystępne przedstawienie sylwetek Polek, ilustrujące tym samym wkład Polski w rozwój cywilizacji światowej. Krótkie filmiki w sposób przekrojowy opisują wyjątkowe postacie kobiece, włączając w to Michałinę Wisłocką, Stefanię Wilczyńską czy Annę Walentynowicz. Polityka pamięci w tym ujęciu to prawdziwe zaciekawienie polską historią, tworzenie platform do wspólnego porozumiewania się. Jej przykładem są nie tylko cyklicznie prowadzone lekcje w izraelskich szkołach, ale także ogólnodostępne e-booki: poświęcony działaniom polskich dyplomatów w czasie drugiej wojny światowej<sup>14</sup> oraz dotyczący priorytetów polskiej polityki zagranicznej w XXI wieku<sup>15</sup>.

Za obszar promocji kultury polskiej odpowiada Instytut Polski w Tel Avivie. Ogólnym celem działalności instytutów polskich jest „upowszechnianie polskiej kultury, wiedzy o historii oraz dziedzictwie narodowym w świecie, a także promocja współpracy w dziedzinie kultury, edukacji, nauki oraz życia społecznego”<sup>16</sup>. Katalog należących do nich zadań obejmuje między innymi działanie na rzecz kształtowania pozytywnego wizerunku Polski w państwie przyjmującym, inicjowanie i umacnianie kontaktów między polskimi i zagranicznymi partnerami w sferze międzynarodowej wymiany kulturalnej<sup>17</sup>. Działania Instytutu Polskiego w Tel Avivie są komplementarne do działań Ambasady. Zauważalna różnica polega na większym skupieniu się na działaniach nastawionych na promocję kultury polskiej w ramach funkcjonowania Instytutu, pod-

<sup>12</sup> Świadczy o tym choćby niewielka w stosunku do innych krajów europejskich luka płacowa (*gender pay gap*).

<sup>13</sup> בעברית פולין – Poland in Hebrew, YouTube, <https://www.youtube.com> (18.01.2021).

<sup>14</sup> סיפורים לחובבי היסטוריה לדיפלומטיה בעת מלחמת העולם השנייה הדיפלומטיה הפולנית.

<sup>15</sup> סדרי עדיפויות במדיניות החוץ של פולין.

<sup>16</sup> *Misja i zadania instytutów polskich w świecie*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, <http://www.msz.gov.pl> (18.01.2021).

<sup>17</sup> A. Woroniecka, *op. cit.*, s. 147.



czas gdy Ambasada większy nacisk kładzie na politykę historyczną oraz promocję Polski na spektrum biznesowym.

## Działania Ambasady Izraela w Polsce

Zarówno Ambasada RP w Izraelu, jak i Ambasada Izraela w Polsce mogą pochwalić się szerokim katalogiem prowadzonych aktywności. Wpływ na to może mieć współpraca i stały kontakt pomiędzy placówkami. Co istotne, zauważa się znaczącą różnicę w zakresie osadzenia realizowanych działań w kontekście kulturowym. O ile Ambasada RP w Izraelu w wielu momentach kładzie nacisk na wspólne inicjatywy Polski i Izraela, o tyle Ambasada Izraela w Polsce w większym stopniu decyduje się na promocję kultury własnej *per se*.

Strategia obydwu placówek oscyluje wokół tworzenia marki międzynarodowej, różni się natomiast droga do realizacja tego celu. Władze Izraela nie dysponują odpowiednikiem Instytutu Polskiego, co bezpośrednio rzutuje na konieczność promowania kultury izraelskiej przez Ambasadę. Ciekawym aspektem tych praktyk jest próba upowszechnienia lokalnej kuchni, tak ważnej w kulturze bliskowschodniej<sup>18</sup>. Izraelscy dyplomaci z powodzeniem publikują w swoich mediach społecznościowych przepisy na proste i szybkie dania kuchni regionalnej, które w założeniu mają przybliżyć Polakom smak tamtych potraw. Kampania *Smak Izraela* to jednak nie jedyne działanie prowadzone zgodnie z maksymą „przez żołądek do serca”<sup>19</sup>. Część wspólną w polsko-izraelskim podejściu do kuchni ilustruje akcja zorganizowana w czasie tłustego czwartku przez Ambasadę Izraela. Ambasador Bon Zvi odwiedził wówczas Magdę Gessler<sup>20</sup> w poszukiwaniu najlepszych pączków w Warszawie. Jest to o tyle istotne, że pączki jako regionalny specjał są charakterystyczne zarówno dla Polski, jak i Izraela<sup>21</sup>. Innym przykładem swoistej syntezy narracji kulinarnej idącej w parze tym razem z prowadzoną polityką

---

<sup>18</sup> *The excellence of the Mediterranean Way*, Barilla Center For Food & Nutrition, <https://www.barillacfn.com>, (19.01.2021).

<sup>19</sup> *Informacja Ambasady Izraela w RP z dnia 14.12.2020 oraz 17.12.2020*, Twitter, <https://twitter.com> (19.01.2021).

<sup>20</sup> *Informacja Ambasady Izraela w RP z dnia 20.02.2020*, Twitter, <https://twitter.com> (19.10.2021).

<sup>21</sup> Pączki izraelskie to sufganijot. Tak jak w Polsce jedzenie pączków jest popularne w Tłusty Czwartek, tak w Izraelu sufganijot konsumuje się z okazji obchodów żydowskiego święta Chanuka. Są one wyrabiane z drożdżowego ciasta i smażone na głębokim oleju, ale różnią się sposobem nadziewania. Polskie pączki nadziewane są z boku, a sufganijot nadziewa się szprycą cukierniczą od góry.

historyczną będzie choćby *Operacja Dugo*<sup>22</sup>, w ramach której warszawiacy mieli okazję zapoznać się z historią Dawida Dugo Leitnera przy konsumpcji regionalnego specjału, falafela, co miało na celu upamiętnienie ofiar Holocaustu<sup>23</sup>.

Piętno drugiej wojny światowej na narodzie żydowskim bezpośrednio wpływa na kierunek prowadzonej przez państwo polityki historycznej. Innym działaniem związanym z szeroko pojętą dyplomacją publiczną kształtowaną przez Izrael, jednocześnie korzystającą z nowoczesnych praktyk, może być *Hackathon Antisemitism*<sup>24</sup>. W ramach tego wydarzenia młodzi ludzie z Polski, Izraela, Stanów Zjednoczonych i Niemiec wspólnie podejmowali próbę stworzenia technologicznych rozwiązań do walki z nienawiścią. Jest to przykład działania skierowanego do młodzieży, czerpiącego z historii, ale jednocześnie kreującego przyszłość. Interesującą aktywnością jest także *bootcamp* organizowany we współpracy z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości, który umożliwił Polakom poznanie dobrych praktyk biznesowych dzięki zaangażowaniu ekspertów z Izraela<sup>25</sup>. W zakresie edukacji kulturalnej Ambasada prowadzi kanał w serwisie YouTube<sup>26</sup>, na którym w przystępnej formie przybliża Polakom kulturę Izraela. Całokształt działań prowadzonych przez Ambasadę Izraela w Polsce można określić mianem innowacyjnych, opierających się na filarze kultury żydowskiej. Bez wątplenia interesującą praktyką jest korzystanie z dorobku kulinarnego, zaplecza gastronomicznego, głęboko zakorzenionego w kulturze Izraela.

### Działania dyplomacji polskiej w Wielkiej Brytanii<sup>27</sup>

Zjednoczone Królestwo to państwo bardzo licznej polskiej emigracji. Odzwierciedleniem tego jest szeroki katalog instrumentów promocji i ochrony Polaków wykorzystywany w ramach placówki. Działania

<sup>22</sup> *Informacja Ambasady Izraela w RP z dnia 11.01.2021*, Twitter, <https://twitter.com> (19.01.2021).

<sup>23</sup> M. Wyrwał, *Operacja DUGO – zjedz falafel i wesprzyj inicjatywę upamiętnienia ofiar Holocaustu*, Onet, <https://www.onet.pl> (19.01.2021).

<sup>24</sup> *Informacja Ambasady Izraela w Warszawie o Hackathonie*, Ambasada Izraela w Warszawie, <https://embassies.gov.il/warsaw> (19.01.2021).

<sup>25</sup> *Startupie! Weź udział w bootcampach online i poznaj najlepsze praktyki izraelskich ekspertów*, Centrum Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, <https://www.parp.gov.pl/>, 18.12.2020 (19.01.2021).

<sup>26</sup> *Ambasada Izraela*, YouTube, <https://www.youtube.com/> (19.01.2021).

<sup>27</sup> Wpływ na opracowanie niniejszego fragmentu miał kontakt z Szymonem Szaranem, Trzecim Sekretarzem Referatu Politycznego Ambasady RP w Londynie, i Anetą Bielak, Asystentką Sekretarza/Dyrektora w Instytucie Polskim w Londynie (14.01.2021).

promocyjne prowadzone przez Ambasadę w Wielkiej Brytanii w dużej mierze opierają się na polskiej historii, dopasowując realizowane przedsięwzięcia do tzw. lokalnego rynku, by w jak największym stopniu dotrzeć do zagranicznego odbiorcy. Za cel obiera się budowanie świadomości historycznego znaczenia Polski w Europie i na świecie, a co za tym idzie, dokonania naszych rodaków na przestrzeni wieków. Przykładem przedsięwzięcia promującego Polaków, polską historię i kulturę w Wielkiej Brytanii są organizowane cyklicznie *Polish Heritage Days*. Celem tego wydarzenia jest „jeszcze bliższe zintegrowanie polskiej społeczności z innymi społecznościami zamieszkującymi Wielką Brytanię [...], podzielenie się polską kulturą, dziedzictwem i słynną polską gościnnością [...] przedstawienie Polaków jako naród otwarty i tolerancyjny”<sup>28</sup>. Inne wydarzenia bezpośrednio czerpiące z polskiej perspektywy to upamiętnienie 125. rocznicy urodzin św. Maksymiliana Kolbe<sup>29</sup> czy propagowanie działań podejmowanych przez Polski Rząd na Uchodźstwie na rzecz ochrony Żydów w czasie II wojny światowej<sup>30</sup>.

Kolejnym istotnym filarem praktyk placówki jest promocja polskich towarzystw biznesowych i naukowców na rynku brytyjskim. Regularnie organizowane są konferencje, seminaria i spotkania z inwestorami, w których udział biorą liczni przedstawiciele brytyjskich i międzynarodowych firm. Istotne są także różnorodne spotkania z polskimi ekspertami oraz przedsiębiorcami działającymi na terenie Zjednoczonego Królestwa, które budują renomę i umożliwiają tworzenie sieci kontaktów. Ich przykładami mogą być *Central European Start-ups Day*<sup>31</sup>, debata poświęcona wkładowi polskich profesjonalistów w rozwój brytyjskiej gospodarki<sup>32</sup>, czy *Science Polish Perspectives*<sup>33</sup>. Jest to narzędzie kreowania wizerunku Polski jako państwa o wysokim poziomie naukowym, mającego nowoczesną infrastrukturę gospodarczo-ekonomiczną. Do cyklicznych wydarzeń, które skupione są na promocji Polaków w Wielkiej Brytanii, należy także *Polsko-Brytyjskie Forum Bel-*

<sup>28</sup> *Polish Heritage Days*, gov.pl, <https://www.gov.pl> (19.01.2021).

<sup>29</sup> *W holdzie św. Maksymilianowi Kolbe*, goniec.com, <https://goniec.com>, 16.01.2019 (19.01.2021).

<sup>30</sup> *Informacja Ambasady Polskiej w UK z dnia 20.01.2020*, Twitter, <https://twitter.com/> (19.01.2021).

<sup>31</sup> *CENTRAL EUROPEAN TECH START-UPS*, <https://www.centraleuropeanstartups.com/> (20.01.2021).

<sup>32</sup> *Informacja Ambasady Polskiej w UK z dnia 18.10.2018*, Facebook, <https://www.facebook.com/> (20.01.2021).

<sup>33</sup> *Science: Polish Perspectives (SPP)*, Polonium Foundation, <https://poloniumfoundation.org/> (20.01.2021).

wederskie<sup>34</sup>, coroczne wydarzenie służące dialogowi polsko-brytyjskiemu, mające na celu wzmocnienie partnerstwa społecznego, gospodarczego i politycznego między obu krajami.

Komplementarnie do Ambasady RP w Wielkiej Brytanii działa Instytut Polski w Londynie. Jego zadaniem jest promowanie i zacieśnianie więzi kulturowych pomiędzy Wielką Brytanią a Polską poprzez prezentowanie Brytyjczykom współczesnej kultury polskiej. Instytut Polski w Londynie jest jedną z najdłużej funkcjonujących tego typu placówek<sup>35</sup>, co bezpośrednio przekłada się na rozpiętość jego działań. Wśród nich wyróżnić można organizowany od 2003 r. Festiwal Polskich Filmów *Kinoteka*<sup>36</sup>, serię filmów *Polish Roots Music Profiles*<sup>37</sup>, ukazującą aktualne odrodzenie muzyki ludowej w Polsce, czy wystawę obrazu Jana Matejki pt. *Rozmowy z Bogiem: Kopernik*. Jest to przykład eksponowania wkładu polskiego w rozwój cywilizacji europejskiej. Warto zauważyć, że podobnie jak w przypadku Instytutu Polskiego w Tel Aviwie, Instytut Polski w Londynie skupia się głównie na promocji kulturalnej Polski. Ostatnie materiały na kanale Ambasady na portale YouTube pochodzą sprzed ponad 6 lat.

### Działania Ambasady Wielkiej Brytanii w Polsce

Dyplomacja publiczna prowadzona przez Wielką Brytanię w Polsce oscyluje wokół promocji gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem płaszczyzn współdziałania z Polską, wykorzystując kanały internetowe. Obecnie filarem publikowanych treści jest kwestia prezydencji Wielkiej Brytanii w grupie G7, której poświęcona jest aktywność w mediach społecznościowych Ambasady<sup>38</sup>. Działalność adresowana promocji Brytyjczyków na rynku polskim wypada z kolei dosyć skromnie. Wydawać by się mogło, że nie jest to jeden z głównych celów placówki.

---

<sup>34</sup> *III polsko-brytyjskie Forum Belwederskie*, gov.pl, <https://www.gov.pl>, 09.03.2019 (20.01.2021).

<sup>35</sup> Akt mianowania pierwszego dyrektora Instytutu Kultury Polskiej w Londynie A. Słonimskiego pochodzi dopiero z 1946 r., choć w literaturze wskazywany jest 1938 r.

<sup>36</sup> *Festiwal Polskich Filmów „Kinoteka”*, Wikipedia, <https://pl.wikipedia.org/> (20.01.2021).

<sup>37</sup> *Polish Roots Music Profiles*, Instytut Polski w Londynie, <https://instytutpolski.pl/london> (20.01.2021).

<sup>38</sup> *Informacja Foreign, Commonwealth & Development Office z dnia 17.01.2021*, Twitter, <https://twitter.com> (20.01.2021).

Ambasada Brytyjska w Warszawie zajmuje się rozwojem ważnych i długotrwałych związków pomiędzy Wielką Brytanią a Polską<sup>39</sup>. Pojęmowane aktywności oscylują wokół szerokiego spektrum spraw z zakresu polityki, handlu, bezpieczeństwa czy gospodarki, nie dotyczą natomiast dyplomacji publicznej *sensu stricto*. Ambasada, w odróżnieniu od jej polskiego odpowiednika, zasadniczo nie prowadzi działań promocyjnych. Może z tego wynikać, że rozwój relacji polsko-brytyjskich nie należy do priorytetowych. Co istotne, nie widać zmian w tym zakresie przed brexitem, jak i po nim. Aktywność Ambasady Wielkiej Brytanii w Polsce jest mocno ograniczona. Warto zauważyć, że posty publikowane w Internecie są w całości w języku angielskim, co przekłada się na ich mniejszą przystępność w Polsce. Ogólne działania Ambasady skierowane są w stronę obywateli Wielkiej Brytanii mieszkających w Polsce. Cyklicznie organizuje się spotkania w większych polskich miastach na temat praw przysługujących migrantom z wysp. Trudno natomiast odnotować inicjatywy mające na celu promocję kultury brytyjskiej, tak jak ma to miejsce w przypadku działalności instytutów polskich za granicą.

### Zakończenie

Analiza studium przypadku w postaci dwóch polskich ambasad na tle ich odpowiedników pozwala nakreślić współczesne kierunki polskiej dyplomacji publicznej i porównać je z priorytetami innych państw. Jednym z podstawowych filarów działań polskiej dyplomacji określonych w *Strategii Polskiej Polityki Zagranicznej 2017–2021* jest budowanie autorytetu międzynarodowego, umożliwiającego kształtowanie pozytywnego wizerunku Polski i umacnianie jej wiarygodności. Tworzenie korzystnego obrazu Polski i Polaków na świecie możliwe jest poprzez wykorzystanie szerokiego katalogu instrumentów. Badanie wykazało, że działania w tym obszarze w ramach poszczególnych placówek znacząco różnią się. Praktyki wykorzystywane przez polskich dyplomatów są dywersyfikowane, dostosowywane do lokalnych warunków, starając się w jak największym stopniu dotrzeć do określonych odbiorców.

Jednymi z najważniejszych obszarów działalności placówek dyplomatycznych są polityka historyczna i kulturalna. Na uwagę w tym zakresie zasługują w szczególności czynności Ambasady RP w Izraelu, a także jej odpowiednika w Polsce. Obraz Polski wydaje się zakorzeniony w tradycji i jednocześnie otwarty na nowoczesność w jej najważniej-

---

<sup>39</sup> *Ambasada Brytyjska*, gov.uk, <https://www.gov.uk/world/organisations/british-embassy-warsaw.pl> (20.01.2021).

szych przejawach, podobne wrażenie starają się kreować władze Izraela. Wachlarz stosowanych instrumentów jest dostosowany do lokalnych potrzeb (zob. działania prokobiece w Izraelu) oraz bezpośrednio czerpie z dorobku kulturalnego (zob. dyplomacja kulinarna prowadzona przez Izrael w Warszawie). Największych innowacji w zakresie analizowanej dyplomacji publicznej autorka dopatrywałaby się właśnie w tych przypadkach. Wpływ na wzmożoną aktywność tych placówek ma ich współpraca. Jest to przypadek wyjątkowy, który wychodzi poza ramy prowadzenia polityki historycznej *sensu stricto*, korzystając z własnego dziedzictwa kulturowego.

*Casus* Wielkiej Brytanii wykazuje z kolei dosyć dużą dysproporcję pomiędzy działaniami dyplomacji publicznej prowadzonymi przez polską placówkę dyplomatyczną a jej odpowiednikiem. Ambasada Wielkiej Brytanii skupia się głównie na kontakcie z własnymi obywatelami, którzy znajdują się na terenie Polski. Promocja własnego kraju w państwie przyjmującym ma większy priorytet dla państwa polskiego niż dla strony brytyjskiej. Motywacją do prowadzenia szerokich działań przez Ambasadę RP może stanowić fakt, że Zjednoczone Królestwo przez lata stanowiło kierunek polskiej emigracji. W tym szczególnym przypadku należy zwrócić uwagę na prężnie działający Instytut Polski w Londynie, pełniący funkcję komplementarną do działań Ambasady RP w zakresie prowadzenia polityki kulturalnej.

Analiza ta prowadzi do wniosku, że wykorzystanie dyplomacji publicznej przy promocji państwa na arenie międzynarodowej jest dość zróżnicowana. Prowadzona polityka w tym zakresie, choć oparta na jednolitych wytycznych Ministerstwa Spraw Zagranicznych, przybiera różne formy. Ciekawą alternatywą dla prowadzenia wyłącznie polityki historycznej jest wykorzystywanie także polityki kulturalnej, która w wielu przypadkach jest bliższa ludziom. Niektóre podmioty dążą do kreowania własnych rozwiązań w zakresie dyplomacji publicznej, inne są w tym zakresie odtwórcze. Działania te stanowią próbę sprostania wyzwaniom współczesnego świata zarówno w zakresie promocji kulturalnej, jak i gospodarczej Polski.

## Bibliografia

- Clifton Morgan T., Palmer G., *A Model of Foreign Policy Substitutability. Selecting the Right Tools for the Job(s)*, "Journal of Conflict Resolution", 2000, nr 1, s.11–32.
- Dyrektywa Rady (UE) 2015/637 z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie środków koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich oraz uchylającej decyzję 95/553/WE (Dz.Urz. UE L 106 z 24.04.2015, s. 1).

- Informacja o wynikach kontroli: Promocja Gospodarcza Polski, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2016, KGP.410.009.00.2015, nr ewid. 161/2016/P/15/023/KGP.
- Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych sporządzona w Wiedniu 24 kwietnia 1963 roku (Dz.U. z 1982 r. nr 13, poz. 98, załącznik).
- Melissen J., *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*, London 2007.
- Misja i zadania instytutów polskich w świecie, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, <http://www.msz.gov.pl>.
- Nye J., *Soft Power, czyli jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007.
- Ociepka B., *Nowa dyplomacja publiczna – perspektywa teorii stosunków międzynarodowych i komunikowania politycznego*, „Przegląd Strategiczny”, 2012, nr 1.
- Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017–2021*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2016.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. 2018, poz. 369).
- Woroniecka A., *Instytuty Polskie jako instrument dyplomacji publicznej w polskiej polityce wschodniej*, „Dyplomacja i Bezpieczeństwo”, 2013, nr 1.
- [www.barillacfn.com](http://www.barillacfn.com).
- [www.centraleuropeanstartups.com](http://www.centraleuropeanstartups.com).
- [www.culturescapes.ch](http://www.culturescapes.ch).
- [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).
- [www.een.org.pl](http://www.een.org.pl).
- [www.embassies.gov.il](http://www.embassies.gov.il).
- [www.goniec.com](http://www.goniec.com).
- [www.gov.pl](http://www.gov.pl).
- [www.haaretz.com](http://www.haaretz.com).
- [www.instyutpileckiego.pl](http://www.instyutpileckiego.pl).
- [www.instyutpolski.pl](http://www.instyutpolski.pl).
- [www.onet.pl](http://www.onet.pl).
- [www.open.spotify.com](http://www.open.spotify.com).
- [www.pl.wikipedia.org](http://www.pl.wikipedia.org).
- [www.poloniumfoundation.org](http://www.poloniumfoundation.org).
- [www.twitter.com](http://www.twitter.com).
- [www.wiadomosci.gazeta.pl](http://www.wiadomosci.gazeta.pl).
- [www.ws.eventact.com](http://www.ws.eventact.com).
- [www.youtube.com](http://www.youtube.com).

**Institutions of the Polish state and national organizations involved in the protection of Poles and promotion of Polish culture in the world against the background of the activities of their counterparts in other states: A comparative analysis**

Abstract

The author of the research paper focuses on modern forms and directions of public diplomacy, analyzing select activities of Polish diplomatic establishments in Israel, Switzerland, and Great Britain against the background of their foreign counterparts. The issue

of the protection of Poles is considered with regard to repute, to counteracting national stereotypes, and to promotion (popularization / dissemination) of Polish culture. The main source of the practices mentioned and discussed on the following pages is a result of direct contact with representatives of the above-mentioned embassies. The analysis conducted makes it possible to outline the contemporary directions of Polish public diplomacy and compare them with the priorities of other countries. The article shows the variety of activities undertaken by individual institutions and the extent of their adaptation to the specificity of a particular country.

**Keywords:** public diplomacy, international relations, activities of embassies, promotion of Poles abroad



**Monika Pawłowska\***

## **UDZIAŁ PREZYDENTA RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ W PROWADZENIU POLITYKI ZAGRANICZNEJ**

### Streszczenie

Celem niniejszej pracy jest zbadanie, jaką rolę na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. odgrywa prezydent w polskiej polityce zagranicznej. Dotyczy to przede wszystkim aspektu prawnego, ale z uwzględnieniem również analizy rzeczywistej działalności praktycznej osób sprawujących tę funkcję. Celem artykułu jest stwierdzenie, jak formalne możliwości działania prezydenta przekładają się na faktyczne wykonywanie jego funkcji w tej sferze. Zostały tu wykorzystane przede wszystkim akty prawne, na czele z Konstytucją, oraz literatura naukowa. Z przeprowadzonej analizy wynika wprawdzie, że kompetencje prezydenta w dziedzinie polityki zagranicznej są dość ograniczone, jednak Konstytucja w tym obszarze faktycznie dopuszcza znaczny zakres swobody, a stopień jej wykorzystania zależy w znacznej mierze od woli i osobowości osoby pełniącej funkcję głowy państwa.

**Słowa kluczowe:** prezydent, Konstytucja, polityka zagraniczna, ratyfikacja, kompetencje

### Wstęp

Z praktyki funkcjonowania urzędu prezydenta pod rządami Konstytucji z 1997 r. wynika, że osoba sprawująca ten urząd potrafi wywierać znaczny wpływ na kształtowanie polskiej polityki zagranicznej. Jednak pozycja prezydenta w tym zakresie nie jest jednoznaczna. Stanowi on bowiem tylko jeden z jej pomiotów, którego działanie w tym zakresie jest przez ustawę zasadniczą w znacznym stopniu ograniczone. Równocześnie jest reprezentantem państwa, uczestniczącym aktywnie w sposób równorzędny w uzgodnieniach i porozumieniach ze swoimi odpowiednikami w krajach, których ustroj oparty jest na systemie prezydenckim czy semiprezydenckim, a więc mającym o wiele większe władcze możliwości decyzyjne. Dodatkowo „umiejscowienie” ustrojowe prezydenta

---

\* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: pawlowska.monika.jolanta@gmail.com, ORCID: 0000-0001-7405-0754.

w Polsce nie jest do końca jednoznaczne. Z jednej strony, zgodnie z art. 10 ustawy zasadniczej jest obok Rady Ministrów organem władzy wykonawczej, z drugiej zaś, pełni rolę głowy państwa, posiadającej bezpośrednią legitymację społeczną, której funkcja i kompetencje wymykają się zwykłemu trójpodziałowi władzy. Celem niniejszego artykułu jest stwierdzenie, jak formalne możliwości działania prezydenta przekładają się na faktyczne wykonywanie jego funkcji w tej sferze.

### Role ustrojowe prezydenta

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z art. 126 ust. 1 Konstytucji „jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej”<sup>1</sup>. Przepis ten można odnieść tak do stosunków wewnętrznych państwa, jak i do polityki zagranicznej. Prezydent stanowi w tym drugim kontekście uosobienie majestatu państwa, gwaranta realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej wobec organizacji międzynarodowych i innych państw. Jest – przynajmniej w sposób symboliczny – organem zapewniającym respektowanie ratyfikowanych umów, traktatów i porozumień międzynarodowych, w których Polska jest stroną. Jak obrazowo zauważa P. Sarnecki, prezydent, będąc „żywym symbolem państwa, czyni powszechnie wiadomym, że uosabiane przez nią państwo przyjmuje pewne zobowiązania prawne w stosunkach międzynarodowych”<sup>2</sup>. Rolę tę pełni jako głowa państwa, mająca charakter monokratyczny, pochodząca z wyborów powszechnych, a więc stanowiąca bezpośrednio wybranego reprezentanta narodu. Nie bez znaczenia w pełnieniu przez niego roli gwaranta zawartych porozumień i ciągłości polityki państwowej jest także jego dłuższa kadencja niż w przypadku izb parlamentu<sup>3</sup>.

Prezydent może działać jedynie „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”<sup>4</sup>. Oznacza to, że jest uprawniony jedynie do postępowania w granicach prawa, czyli jest władny do prowadzenia aktywności tylko w tych dziedzinach, które wskaże dla niego ustrojowo-

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997 r., nr 78, poz. 483).

<sup>2</sup> P. Sarnecki, *Uwaga nr 4 do art. 133 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, t. I, s. 2.

<sup>3</sup> J. Wawrzyniak, *Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Institucja Prezydenta w Polsce i we Włoszech*, red. J. Kielin-Maziarsz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014, s. 119.

<sup>4</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., art. 126 ust. 3. Por. S. Wronkowska, *Klauzula państwa prawnego* [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP*, red. A. Preisner, T. Zalański, Wrocław 2005, s. 19.

dawca czy ustawodawca<sup>5</sup>. Jednocześnie posiada jednak w wyznaczonych mu przez Konstytucję i ustawach granicach stosunkowo znaczną swobodę<sup>6</sup>. Jako „najwyższy przedstawiciel RP” ma swobodę wyboru środków postępowania. Żaden inny organ nie dysponuje możliwością narzucenia prezydentowi celów jego aktywności, zadań, które ma realizować, ani nie ma bezpośredniego władczego wpływu na treść wydawanych przez niego aktów. Prezydent „samodzielnie określa więc skalę swego zaangażowania oraz obszary «reprezentowania państwa», a tym samym – kierunki i zakres wpływu na relacje zewnętrzne”<sup>7</sup>. Warunkiem *sine qua non* jest tu, aby mieściły się one w granicach przewidzianych dla niego kompetencji oraz służyły zadaniom przewidzianym w art. 126 ust. 2 ustawy zasadniczej, to znaczy suwerenności i bezpieczeństwu państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, ochronie Konstytucji. Dotyczy to także zadań związanych z zapewnieniem ciągłości władzy państwowej, wynikającym z ust. 1 tego przepisu<sup>8</sup>.

W przeciwieństwie do tzw. Małej Konstytucji, obowiązującej w latach 1992–1997, możliwości działania prezydenta w zakresie polityki międzynarodowej są dość ograniczone. Na gruncie tamtego aktu prawnego dysponował on ogólnym kierownictwem w dziedzinie stosunków zagranicznych<sup>9</sup>, pozostawiając jednak w rękach Rady Ministrów samo bieżące prowadzenie polityki zagranicznej<sup>10</sup>. Prezydent miał także realny wpływ na obsadę stanowiska ministra spraw zagranicznych, bowiem art. 61 Małej Konstytucji nakładał obowiązek przedstawienia Sejmowi wniosku Prezesa Rady Ministrów w sprawie jego powołania dopiero po zasięgnięciu opinii prezydenta. Stąd ten ostatni był w stanie wywierać wpływ na politykę zewnętrzną państwa również za pośrednictwem zaakceptowanego, czy nawet wskazanego przez siebie, ministra<sup>11</sup>. Jednocześnie sytuacja ta tworzyła dualizm ustrojowy w dziedzinie polityki zewnętrz-

---

<sup>5</sup> E. Popławska, *Prezydent w systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Instytucja Prezydenta w Polsce i we Włoszech*, red. J. Kielin-Maziarz, J. Wawrzyński, Warszawa 2014, s. 221.

<sup>6</sup> J. Osiński, B. Pytlik, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Prezydent w państwach współczesnych*, red. J. Osiński, Warszawa 2000, s. 201.

<sup>7</sup> M. Grzybowski, A. Dobosz, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP a jego kompetencje w stosunkach zewnętrznych państwa*, „Horyzonty Polityki”, 2018, nr 26, s. 138.

<sup>8</sup> J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 211.

<sup>9</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426, art. 32 ust. 1).

<sup>10</sup> *Ibidem*, art. 51 ust. 1.

<sup>11</sup> Zob. szerzej R. Mojak, *Stanowisko konstytucyjne Prezydenta RP w Małej Konstytucji 1992 r.*, „Przegląd Sejmowy”, 1993, nr 2, s. 68–112.

nej, utrudniający jej prowadzenie, zwłaszcza jeśli premier i prezydent wywodzili się ze skonfliktowanych ze sobą obozów politycznych. Powstawały także poważne pytania o zakres współdecydowania prezydenta w dziedzinie polityki zewnętrznej, zakres związania prezydenckimi aktami Rady Ministrów czy też granice wpływu prezydenta w tej sferze.

### Kompetencje prezydenta

Stąd na gruncie obowiązującej Konstytucji z 1997 r. nie posiada on właściwie w omawianej tu dziedzinie kompetencji władczych o charakterze instrumentalnym<sup>12</sup>. Z ustawy tej został usunięty przepis o kierowniczej roli prezydenta w zakresie kształtowania stosunków zewnętrznych<sup>13</sup>. Natomiast w myśl art. 146 ust. 1 obecnej ustawy zasadniczej politykę zagraniczną prowadzi Rada Ministrów. Z kolei ust. 2 tego artykułu wprowadza domniemanie jej kompetencji w sprawach polityki państwa niezastrzeżonych wyraźnie do właściwości innych organów państwowych i samorządowych. Dlatego niemożliwe jest domniemywanie władztwa prezydenta w zakresach dlań wyraźnie niewskazanych<sup>14</sup>. Z przepisu tego można także wyciągnąć wniosek, że intencją ustrojodawcy stanowiło raczej umieszczenie prezydenta w roli organu wspierającego Radę Ministrów w jej funkcjach wykonawczych niż czynnika decydującego o polityce państwa<sup>15</sup>. Można zauważyć, że w przyjętym w Polsce modelu parlamentarno-gabinetowym prezydentowi przysługuje pozycja tego organu dwuczłonowej egzekutywy, który dysponuje mniejszym zestawem instrumentów działania i słabszymi kompetencjami wykonawczymi<sup>16</sup>. W systemie takim zasadniczo „rola głowy państwa waha się między funkcjami ceremonialnymi i reprezentatywnymi [...] a funkcjami mediatorskimi”<sup>17</sup>.

W dziedzinie polityki zagranicznej większe uprawnienia Rady Ministrów w tym zakresie eksponuje art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji, zgodnie z którym organ ten posiada kompetencję do sprawowania ogólnego kierownictwa „w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organiza-

<sup>12</sup> A. Chojan, *Polityka zagraniczna współczesnej Polski w świetle uwarunkowań instytucjonalno-prawnych*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2013, nr 1, s. 135.

<sup>13</sup> Zob. R. Alberski, *Władza wykonawcza [w:] System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. H. Lisicka, Wrocław 2005, s. 243–244.

<sup>14</sup> M. Grzybowski, A. Dobosz, *op. cit.*, s. 139.

<sup>15</sup> A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 33.

<sup>16</sup> J. Juchniewicz, M. Dąbrowski, *Kompetencyjny charakter art. 126 Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy”, 2015, nr 4, s. 70.

<sup>17</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 74.

cjami międzynarodowymi”<sup>18</sup>. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, prezydent nie ma upoważnienia do samodzielnego prowadzenia polityki zagranicznej czy też sprawowania kierownictwa w zakresie stosunków z organizacjami międzynarodowymi<sup>19</sup>. Dlatego też formalnie możliwości jego działania dotyczą przede wszystkim przedstawiania własnych wniosków w zakresie celów tej polityki, niewładczego inspirowania rządu do określonych działań i wspierania koordynacji posunięć władzy wykonawczej w tej dziedzinie. Prezydent może też razem z rządem współkształtować ogólne kierunki polityki zewnętrznej<sup>20</sup>.

### Działania faktyczne prezydenta

Przykładem takiego działania inspiratorskiego jest powstanie Inicjatywy Trójmorza. Inicjatorem jej narodzin był, oprócz prezydenta Chorwacji Kolindy Grabar-Kitarović, również prezydent Polski Andrzej Duda. Pierwsze kroki do jej stworzenia zostały poczynione podczas 70. Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ we wrześniu 2015 r., gdzie gościł polski prezydent. Konkretyzacja tej idei nastąpiła podczas szczytu w Dubrowniku 25–26 sierpnia 2016 r., na którym przedstawicielem Rzeczypospolitej był również prezydent. Efektem tego spotkania była deklaracja, która określiła Inicjatywę jako niesformalizowane przedsięwzięcie mające na celu przede wszystkim rozwój współpracy infrastrukturalnej i gospodarczej pomiędzy środkowoeuropejskimi państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Na szczycie w 2018 r. w Bukareszcie – również z udziałem polskiego prezydenta – ustalono listę priorytetowych projektów, które mają być realizowane w ramach Inicjatywy, a także zdecydowano o powołaniu wspólnego Funduszu Trójmorza. Natomiast konkretyzacja współpracy w ramach poszczególnych dziedzin i projektów prowadzona jest już na szczeblu rządowym – przede wszystkim przez kierowników poszczególnych resortów<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> Zob. P. Sarnecki, *Uwaga 21 do art. 146 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, s. 16.

<sup>19</sup> *Spór kompetencyjny dotyczący określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej*, Trybunał Konstytucyjny, <https://trybunal.gov.pl> (15.09.2021).

<sup>20</sup> J. Ciapała, *op. cit.*, s. 214; M. Grzybowski, P. Mikuli, *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych [w:] System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 53.

<sup>21</sup> Por. P. Ukielski, *Inicjatywa Trójmorza w polskiej polityce zagranicznej*, „Studia Europejskie”, 2018, nr 3, s. 46–55.

Prezydent reprezentuje państwo polskie w sposób ciągły, nawet jeśli nie podejmuje żadnych konkretnych działań. Może natomiast wydawać akty, na przykład oświadczenia czy deklaracje, formalnie pozbawione mocy prawnej, które jednak silnie akcentują zaangażowanie Rzeczypospolitej w określoną kwestię<sup>22</sup>. A. Chorążewska określa je mianem aktów deklaratoryjnych, ponieważ nie są one dla państwa polskiego wiążące formalnoprawnie. Mogą więc albo wzmacniać posunięcia rządu, jeżeli są wydawane w porozumieniu z nim, albo też stanowić niewiążące deklaracje, które zaznaczają jedynie intencję polskich władz co do możliwości wyrażania w przyszłości bardziej formalnego stanowiska<sup>23</sup>. Określenie tych działań mianem deklaratoryjnych spotkało się jednak ze sprzeciwem M. Grzybowskiemu i A. Dobosz. Zauważają oni, że wprowadzenie tego typu oświadczenia nie nakładają na inne organy państwa obowiązku określonych działań (a więc trudno przypisać im „czyste” działanie władcze) ani nie mają charakteru obligującego dla ich zewnętrznych adresatów, jednak ich artykułowanie przez najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej sprawia, że stają się punktem odniesienia w polityce zagranicznej<sup>24</sup>.

Ponadto prezydent dysponuje możliwościami prowadzenia działań, które niezwykle trudno zakwalifikować pod względem prawnym. Nie mają one charakteru władczego, jednak mogą mieć w praktyce duże znaczenie. Dotyczy to wygłaszania przemówień, przyjmowania przedstawicieli innych państw, uczestniczenia w uroczystościach państwowych, w których biorą udział delegacje innych krajów, składania wizyt międzypaństwowych, udziału w międzynarodowych szczytach i spotkaniach<sup>25</sup>. Przy czym prezydent sam decyduje o miejscach i formach takich działań, pod warunkiem, że są one zgodne z jego rolą najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej i mieszczą się w kręgu jego konstytucyjnych zadań<sup>26</sup>.

W czasie wizyt międzynarodowych i spotkań z członkami władz innych państw prezydent pełni funkcję reprezentanta Polski w dwojaki

---

<sup>22</sup> P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 61–62.

<sup>23</sup> A. Chorążewska, *op. cit.*, s. 44–49.

<sup>24</sup> M. Grzybowski, A. Dobosz, *op. cit.*, s. 143–144.

<sup>25</sup> H. Zięba-Załucka, *Charakterystyka instytucji Prezydenta w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku [w:] Władza ustawodawcza wykonawcza i sądownicza w Konstytucji RP*, red. H. Zięba-Załucka, Warszawa 2002, s. 110; P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 38–40; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 169.

<sup>26</sup> *Spór kompetencyjny...* Zob. D. Dudek, *Autorytet prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 254.

sposób. Po pierwsze, jest reprezentantem symbolicznym jako głowa państwa i uosobienie majestatu Rzeczypospolitej. Po drugie zaś, w trakcie rozmów o konkretnych problemach czy o rozwoju stosunków wzajemnych z przedstawicielami innych krajów, może sprawować funkcję pewnej reprezentacji władczej, przekazując stanowisko władz Polski na dany temat. Dotyczy to przede wszystkim spraw zawartych w materii zadań prezydenta wynikających z art. 126 Konstytucji<sup>27</sup>. Prezydent ma także możliwość podpisywania umów międzynarodowych, nawet jeśli prawo przyznaje możliwość ich zawierania jedynie Radzie Ministrów<sup>28</sup>. (Przy czym należy odróżnić samą czynność podpisania od zawierania umowy, co stanowi pewien dłuższy proces).

### Kompetencje prezydenta w zakresie polityki zagranicznej

Art. 133 ust. 3 Konstytucji nakłada na prezydenta obowiązek współdziałania w zakresie polityki zewnętrznej z Prezesem Rady Ministrów i ministrem spraw zagranicznych. Oznacza to, że głowa państwa i rząd nie powinny prowadzić sprzecznej ze sobą polityki zagranicznej. Nie mogą też stanowić dla siebie w tym względzie konkurencji. Tego typu sytuacja nie zgadzałaby się bowiem z polską racją stanu<sup>29</sup>. Stąd podstawowym zagadnieniem jest dobra komunikacja pomiędzy tymi organami i prowadzenie na bieżąco różnego rodzaju uzgodnień. Daje to nie tylko możliwość zapewnienia spójności polityki zewnętrznej Rzeczypospolitej, ale stanowi także ułatwienie dla pracy Rady Ministrów i samego prezydenta. Przy czym należy zauważyć, że zadanie współdziałania nie spoczywa tylko na prezydencie, ale również na Radzie Ministrów, która winna informować głowę państwa o swoich istotnych zamierzeniach.

Współdziałanie takie może obejmować formułowanie przez prezydenta publicznych apeli do Rady Ministrów, w których wskazuje istotne z własnej perspektywy kierunki i cele polityki<sup>30</sup>. Istotną rolę pełnią nie-

<sup>27</sup> Por. A. Chorążewska, *op. cit.*, s. 161.

<sup>28</sup> M. Grzybowski, P. Mikuli, *op. cit.*, s. 63; Z. Galicki, *Konstytucyjne aspekty integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską*, „Przegląd Sejmowy”, 2003, nr 5, s. 65. Odmienne: M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003, s. 63.

<sup>29</sup> B. Banaszak, *Kompetencje Prezydenta RP w zakresie spraw zagranicznych i ich realizacja* [w:] *Institucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 447.

<sup>30</sup> *Ibidem*, s. 447.

formalne spotkania prezydenta z premierem i innymi członkami rządu<sup>31</sup>. Instrumentem współdziałania – jednak o charakterze nadzwyczajnym – jest też Rada Gabinetowa. Zgodnie z art. 141 Konstytucji jest ona zwoływana przez prezydenta i obejmuje Radę Ministrów obradującą pod przewodnictwem głowy państwa. Może być to dokonywane jedynie w sprawach szczególnej wagi, zaś sama Rada Gabinetowa nie posiada kompetencji Rady Ministrów, to znaczy nie może podejmować żadnych wiążących rozstrzygnięć. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby podjęte na jej obradach ustalenia stanowiły podstawę do późniejszych rządowych decyzji<sup>32</sup>.

Podczas Rady Gabinetowej prezydent może nie tylko zapoznać się bliżej z sytuacją bieżącą państwa czy poznać intencje rządu, ale także zwrócić uwagę na dotychczas pomijane kwestie czy też wykorzystać ją do zainspirowania poczynań Rady Ministrów lub też ostrzeżenia jej przed potencjalnymi zagrożeniami<sup>33</sup>. Rady Gabinetowe są zwoływane również w sprawach związanych z polityką zagraniczną. Przykładem mogą być obrady tego gremium w styczniu 2020 r., kiedy to rozmawiano na temat potencjalnego kryzysu na Bliskim Wschodzie oraz o uroczystościach 75. rocznicy wyzwolenia obozu koncentracyjnego Auschwitz-Birkenau, zaplanowanych w Jerozolimie<sup>34</sup>.

Oprócz tego prezydent w polityce zagranicznej dysponuje kompetencjami o charakterze *stricte* władczym. Na podstawie art. 133 ust. 1 pkt 2 „jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych” „mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych”. Obejmuje to ambasadorów oraz stałego przedstawiciela Polski przy Unii Europejskiej. W tym pierwszym przypadku robi to na wniosek ministra spraw zagranicznych, w drugim na wspólny wniosek ministra spraw zagranicznych oraz ministra właściwego ds. integracji europejskiej, przy czym wnioski te muszą uzyskać akceptację premiera. Przedstawiciel Kancelarii Prezydenta wchodzi też w skład Konwentu Służby Zagranicznej oceniającej kandydatów na ambasadorów<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Por. A. Chorażewska, *op. cit.*, s. 138–143.

<sup>32</sup> B. Opaliński, *Rada Gabinetowa w polskim systemie ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2011, nr 1, s. 121–122.

<sup>33</sup> P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 93; T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005, s. 251.

<sup>34</sup> *Prezydent: Przesądziłmy. Nie będę brał udziału w wydarzeniu w Jerozolimie*, TVN24, <https://tvn24.pl> (25.09.2021).

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. 2021, poz. 1403, art. 39). Warto dodać, że ustawa ta powtarza w tym względzie zapisy wcześniejszej ustawy z 27 lipca 2001 roku o służbie zagranicznej (Dz.U. 2020, poz. 1854).



W doktrynie brakuje jednolitego stanowiska, czy prezydent odgrywa tu *de facto* rolę bierną. Zdaniem A. Chorążewskiej na prezydencie ciąży obowiązek nominacji osoby wskazanej przez ministra spraw zagranicznych, ponieważ zadaniem ambasadora jest prowadzenie polityki zagranicznej rządu<sup>36</sup>. Natomiast według B. Opalińskiego nominacja ambasadorska powinna stanowić rezultat współpracy prezydenta z rządem. Wynika to z tego, że zadaniem ambasadora jest zarówno udział w prowadzeniu polityki zagranicznej, jak i reprezentowanie Rzeczypospolitej w określonym kraju (a więc kompetencja prezydencka). Stąd może on odmówić mianowania ambasadora<sup>37</sup>. Z podobną interpretacją tego przepisu wystąpili również prezydenci Aleksander Kwaśniewski<sup>38</sup> i Lech Kaczyński. Ten drugi domagał się w tej dziedzinie nawet swego rodzaju nieformalnego parytetu: oddania prawa wskazania osób obsadzających określoną część takich stanowisk przez prezydenta<sup>39</sup>.

W praktyce w wielu przypadkach miały miejsce nieformalne uzgodnienia pomiędzy rządem a prezydentem co do obsady poszczególnych stanowisk ambasadorskich. Wstrzymywanie przez prezydenta nominacji ambasadorskich zdarzało się również wtedy, gdy prezydent i rząd pochodzili z tych samych obozów politycznych. Przykładem mogą tu być działania A. Dudy, który w 2017 r. „blokował” ich podpisanie, ponieważ chciał „zmobilizować” Ministerstwo Spraw Zagranicznych do szybszego wskazania kandydatów na wakujące stanowiska tego typu<sup>40</sup>.

Prezydent jest także uprawniony do samodzielnego ustanowienia swojego specjalnego przedstawiciela w randze ambasadora, który nie wchodzi w skład służby zagranicznej<sup>41</sup>. Przyjmuje również listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych w Rzeczypospolitej przedstawicieli dyplomatycznych innych państw oraz organizacji międzynarodowych<sup>42</sup>.

<sup>36</sup> A. Chorążewska, *op. cit.*, s. 160.

<sup>37</sup> B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012, s. 131–132.

<sup>38</sup> Zob. M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku* [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998, s. 41.

<sup>39</sup> *Prezydent: ws. nominacji ambasadorów złamane zostały wypracowane reguły*, Prezydent RP, <https://www.prezydent.pl> (25.09.2021).

<sup>40</sup> M. Orłowski, *RMF FM: Prezydent Andrzej Duda opóźnia mianowanie ambasadorów. Konflikt z MSZ*, „Gazeta Wyborcza”, 18.05.2017.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. 2021, poz. 1403, art. 42).

<sup>42</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., poz. 483, art. 133 ust. 1 pkt. 3.

Kompetencją prezydenta jest także ratyfikowanie i wypowiedzanie umów międzynarodowych. Sprawą sporną w doktrynie prawa jest to, czy może odmówić ratyfikacji i z jakich powodów. Według jednego z poglądów może to zrobić tylko wówczas, gdy materia takiego traktatu naruszałaby wartości, do których prezydent jest zobowiązany przez Konstytucję. Dotyczy to zagrożenia dla ciągłości władzy państwowej, suwerenności i bezpieczeństwa państwa, niepodzielności oraz nienaruszalności jego terytorium oraz dla zasad wyrażonych w samej ustawie zasadniczej<sup>43</sup>. Według stanowiska mniej restrykcyjnego przesłanką do odmowy ratyfikacji może być także niezgodność treści umowy z prezentowaną przez prezydenta wizją interesu państwa, którego jest najwyższym reprezentantem<sup>44</sup>. Dodatkowo w tym względzie prezydent, na podstawie art. 133 ust. 2 Konstytucji, przed ratyfikacją dysponuje prawem zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności tej umowy z ustawą zasadniczą. W przypadku, jeśli zostanie ona uznana za niekonstytucyjną, prezydent ma obowiązek odmówić jej ratyfikacji, nawet jeżeli zostanie wcześniej poparta w referendum przez suwerena – Naród<sup>45</sup>.

W doktrynie prawa brakuje także jednomyślności, czy prezydent może przejawiać inicjatywę ustawodawczą w sprawie przedstawienia własnego projektu aktu ratyfikacyjnego, czy też stanowi to materię zastrzeżoną dla Rady Ministrów. Należy jednak nadmienić, że w większości uznaje się taką inicjatywę głowy państwa za niedopuszczalną lub niezgodną z praktyką ustrojową<sup>46</sup>. Wątpliwości w tym względzie pojawiły się wraz z przygotowaniem przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego własnego projektu ustawy o ratyfikacji traktatu lizbońskiego.

Jak można zauważyć, kompetencje głowy państwa w dziedzinie polityki zostały w Konstytucji określone w sposób dość ogólny i dopuszczający różną ich interpretację. W praktyce uprawnienia te są w różny sposób realizowane przez każdego z prezydentów.

Dość znaczną aktywność w polityce zagranicznej wykazywał Aleksander Kwaśniewski, przy czym w tej sferze starał się współpracować z rządem, również z gabinetem Jerzego Buzka opartym na antagonicznych wobec niego siłach politycznych. Prezydent swoją aktywność kierował w stronę podobnych celów co Rada Ministrów. Dotyczyło to, po pierwsze, akcesji naszego kraju do NATO i Unii Europejskiej, po

<sup>43</sup> J. Juchniewicz, M. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 80.

<sup>44</sup> M. Grzybowski, A. Dobosz, *op. cit.*, s. 141.

<sup>45</sup> B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji...*, s. 120.

<sup>46</sup> Zob. R. Chruściak, *Ratyfikacja Traktatu z Lizbony. Spory polityczne i prawne*, Warszawa 2010, s. 58–61.

drugie zaś, budowania korzystnego wizerunku Polski w stosunkach dwustronnych, po trzecie natomiast, rozwijania współpracy regionalnej. Przejawiał przy tym własną inicjatywę, która może nie zawsze była zgodna z celami Rady Ministrów, jednak nie była z nimi sprzeczna. Dotyczyła ona bowiem przede wszystkim budowania systemu bezpieczeństwa w Europie Środkowo-Wschodniej. Oparty on miał być na jak najszerszym zasięgu integracji państw tego regionu z Sojuszem Północnoatlantyckim, a udział w tych strukturach państw ościennych wspierał – choć nie zawsze w takim zakresie – również polski rząd<sup>47</sup>.

Lech Kaczyński realizował swoją aktywność w tej sferze w znacznej mierze tak, jakby prezydent nadal posiadał uprawnienia, które przyznawała mu Mała Konstytucja z 1992 r. W czasie rządów koalicji Prawo i Sprawiedliwość, Samoobrona, Liga Polskich Rodzin (2005–2007) to on faktycznie przejął od rządu rolę kierownika polityki zewnętrznej państwa. Robił to częściowo za pośrednictwem minister spraw zagranicznych, Anny Fotygi, która stanowiła *de facto* jego nominatkę<sup>48</sup>, a częściowo zupełnie samodzielnie. Kontynuował prowadzenie własnej polityki zagranicznej po zwycięstwie w wyborach parlamentarnych ugrupowań należących do skonfliktowanego z nim obozu – Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Próbował przy tym nadal mieć wpływ na obsadę stanowiska ministra spraw zagranicznych, sprzeciwiając się nominacji na tę funkcję Radosława Sikorskiego<sup>49</sup>. Wbrew intencjom rządu jego działania prowadziły do dalszego pogorszenia stosunków polsko-rosyjskich. Bez uzgodnienia z premierem i ministrem spraw zagranicznych udał się do Gruzji, by doprowadzić do zakończenia konfliktu tego państwa z Rosją<sup>50</sup>. Wszedł z rządem w spór o ratyfikację traktatu lizbońskiego oraz w sprawie nominacji ambasadorów. Kolejny konflikt kompetencyjny – o to, czy Polskę w Radzie Europejskiej może reprezentować prezydent czy jedynie premier – rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny. Orzekł, że wprawdzie prezydent – na mocy uprawnień głowy państwa – może brać udział w obradach tego ciała, winien jednak w tym względzie ściśle współpracować z Radą Mi-

<sup>47</sup> Por. A. Chorążewska, *op. cit.*, s.161–169.

<sup>48</sup> Zob. M.P. Fijołek, *Anna Fotyga – minister Lecha Kaczyńskiego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio K, 2007, nr 2, s. 298–314.

<sup>49</sup> R. Podgórzeńska, *Problem kohabitacji egzekutywy w Polsce i jego implikacje dla polskiej polityki zagranicznej* [w:] *Polityka zagraniczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, red. R. Podgórzeńska, Toruń 2009, s. 195.

<sup>50</sup> Zob. S. Kucharski, *Prezydent Kaczyński leci na wojnę do Gruzji*, „Polska The Times”, 12.08.2008; D. Litwin-Lewandowska, *Gruziński epizod w polskiej polityce zagranicznej w okresie prezydentury Lecha Kaczyńskiego (2005–2010)*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio M, 2017, nr 2, s. 196–198.

nistrów, zaś oficjalne stanowisko Polski podczas obrad ustala Prezes Rady Ministrów i on je prezentuje<sup>51</sup>.

Rola Bronisława Komorowskiego w polityce zagranicznej była natomiast dość bierna. Oddał kierownictwo w tym zakresie w ręce rządu. Sam natomiast ograniczył się głównie do pełnienia funkcji reprezentacji symbolicznej i wykonywania kompetencji władczych wprost wskazanych przez Konstytucję. Sprzyjała temu sytuacja, że rządy sprawowało wówczas ugrupowanie, z którego się wywodził (Platforma Obywatelska).

O wiele aktywniejszą rolę w stosunkach zagranicznych odgrywa prezydent Andrzej Duda. Prowadzi on również politykę współpracy z rządem tworzonym przez ten sam obóz polityczny, który stanowi dla niego podstawowe wsparcie (Prawo i Sprawiedliwość). Pełni on w tej sferze niemal równie aktywną rolę, co Prezes Rady Ministrów. Można mieć nawet wrażenie, że premier z prezydentem w tym zakresie „podzielili się rolami”. O ile premier pełni dominującą rolę w kontaktach Polski z Unią Europejską, o tyle prezydent wykazuje większą aktywność w stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi, Ukrainą czy działaniach realizowanych na forum ONZ. Prezydent odgrywa wiodącą rolę także w sprawach omawianej wyżej Inicjatywy Trójmorze. Natomiast po dymisji Witolda Waszczykowskiego faktycznej marginalizacji uległ trzeci organ odpowiedzialny za prowadzenie polityki zewnętrznej – minister spraw zagranicznych. O rosnącej roli prezydenta w tej dziedzinie świadczy powołanie w kwietniu 2021 r. w Kancelarii Prezydenta Biura Polityki Międzynarodowej. Jego zadaniem jest wspieranie prezydenta w prowadzeniu polityki zagranicznej. Zostało ono utworzone na wzór Biura Bezpieczeństwa Narodowego, a na jego czele stoi sekretarz stanu, co dodatkowo podnosi rangę tej instytucji.

## Zakończenie

Formalnie kompetencje prezydenta w dziedzinie polityki zagranicznej są dość ograniczone. Konstytucja oddaje zarówno prowadzenie takiej polityki, jak i kierownictwo tej sfery rządowi. Jednocześnie ustawa zasadnicza pozostawia pole do działania w zakresie stosunków zewnętrznych prezydentowi jako najwyższemu przedstawicielowi i reprezentantowi państwa. Można przy tym zauważyć, że przepisy Konstytucji w tym względzie są ewidentnie niedookreślone i pozostawiają znaczne pole luzu interpretacyjnego. Najbardziej „jasnym” z nich jest konieczność współdziałania prezydenta i Rady Ministrów w kształtowaniu polityki

---

<sup>51</sup> *Spór kompetencyjny...*

zewnątrznej państwa. Nie do końca jest jednak pewne – mimo rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego – pod czyimi auspicjami ta współpraca ma się zawsze rozwijać. Z jednej strony bowiem mamy przepis ustawy zasadniczej oddający kierownictwo polityki zewnętrznej Radzie Ministrów, z drugiej zaś autorytet pochodzącej z wyborów powszechnych głowy państwa, który wykracza poza literalne brzmienie Konstytucji. Daje to szerokie pole do interpretacji, pozostawiając prezydentowi dość szeroki wybór stosowanych w polityce zewnętrznej środków. W praktyce zaś rola prezydenta w tej sferze zależy w znacznej mierze od jego osobowości, wizji państwa i stosunków z konkretnym rządem. Taka sytuacja otwiera drogę dla całego szeregu praktycznych modeli prezydentury: od aktywnego realizowanego przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego do ograniczającego się w zasadzie do pełnienia roli symbolicznej głowy państwa realizowanego przez prezydenta Bronisława Komorowskiego.

## Bibliografia

- Alberski R., *Władza wykonawcza* [w:] *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. H. Lisicka, Wrocław 2005.
- Banaszak B., *Kompetencje Prezydenta RP w zakresie spraw zagranicznych i ich realizacja* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009.
- Chojan A., *Polityka zagraniczna współczesnej Polski w świetle uwarunkowań instytucjonalno-prawnych*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2013, nr 1, s. 114–142.
- Chorążewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Chruściak R., *Ratyfikacja Traktatu z Lizbony. Spory polityczne i prawne*, Warszawa 2010.
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.
- Dudek D., *Autorytet prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013.
- Fijołek M.P., *Anna Fotyga – minister Lecha Kaczyńskiego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio K, 2007, nr 2, s. 297–317.
- Galicki Z., *Konstytucyjne aspekty integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską*, „Przeгляд Sejmowy”, 2003, nr 5, s. 63–65.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998.
- Grzybowski M., Dobosz A., *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP a jego kompetencje w stosunkach zewnętrznych państwa*, „Horyzonty Polityki”, 2018, nr 26, s. 129–148.
- Grzybowski M., Mikuli P., *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych* [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
- Juchniewicz J., Dąbrowski M., *Kompetencyjny charakter art. 126 Konstytucji RP*, „Przeгляд Sejmowy”, 2015, nr 4, s. 65–84.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Kruk M., *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku* [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998.
- Kucharski S., *Prezydent Kaczyński leci na wojnę do Gruzji*, „Polska The Times”, 12.08.2008.
- Litwin-Lewandowska D., *Gruziński epizod w polskiej polityce zagranicznej w okresie prezydentury Lecha Kaczyńskiego (2005–2010)*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, Sectio M, 2017, nr 2, s. 187–205.
- Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003.
- Mojak R., *Stanowisko konstytucyjne Prezydenta RP w Małej Konstytucji 1992 r.*, „Przełęcz Sejmowy”, 1993, nr 2, s. 68–112.
- Opaliński B., *Rada Gabinetowa w polskim systemie ustrojowym*, „Przełęcz Prawa Konstytucyjnego”, 2011, nr 1, s. 109–125.
- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012.
- Orłowski M., *RMF FM: Prezydent Andrzej Duda opóźnia mianowanie ambasadorów. Konflikt z MSZ*, „Gazeta Wyborcza”, 18.05.2017.
- Osiński J., Pytlak B., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Prezydent w państwach współczesnych*, red. J. Osiński, Warszawa 2000.
- Podgórzńska R., *Problem kohabitacji egzekutywy w Polsce i jego implikacje dla polskiej polityki zagranicznej* [w:] *Polityka zagraniczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, red. R. Podgórzńska, Toruń 2009.
- Popławska E., *Prezydent w systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Instytucja Prezydenta w Polsce i we Włoszech*, red. J. Kielin-Maziarz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014.
- Prezydent: Przesądziłmy. Nie będę brał udziału w wydarzeniu w Jerozolimie*, TVN24, <https://tvn24.pl> (25.09.2021).
- Prezydent: ws. nominacji ambasadorów złamane zostały wypracowane reguły*, Prezydent RP, <https://www.prezydent.pl> (25.09.2021).
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.
- Sarnecki P., *Uwaga 21 do art. 146* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999.
- Sarnecki P., *Uwaga nr 4 do art. 133 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, t. I.
- Słomka T., *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005.
- Spór kompetencyjny dotyczący określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej*, Trybunał Konstytucyjny, <https://trybunal.gov.pl> (15.09.2021).
- Ukielski P., *Inicjatywa Trójmorza w polskiej polityce zagranicznej*, „Studia Europejskie”, 2018, nr 3, s. 45–58.

- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. 2021, poz. 1403).
- Wawrzyniak J., *Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Instytucja Prezydenta w Polsce i we Włoszech*, red. J. Kielin-Maziarz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Wronkowska S., *Klauzula państwa prawnego [w:] Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP*, red. A. Preisner, T. Zalasieński, Wrocław 2005.
- Zięba-Zalucka H., *Charakterystyka instytucji Prezydenta w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku [w:] Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji RP*, red. H. Zięba-Zalucka, Warszawa 2002.

### **Participation of the President of the Republic of Poland in conducting foreign policy**

#### **Abstract**

The purpose of this study is to investigate the role that the president plays within the Polish foreign policy under the 1997 Constitution of the Republic of Poland. This applies primarily to the legal aspect, but also to the analysis of the real-life and practical activity of persons holding this particular office. The article aims to assess how the formal possibilities of the president's actions translate into the actual performance of his functions within the analysed area. As a theoretical framework, a selection of legal acts, including the Constitution, and relevant scientific literature serve as principal sources. The analysis shows that the president's powers in the field of foreign policy are quite limited, but the Constitution provides him with a considerable scope of freedom, and the degree of its use depends to a large extent on the will and disposition of the person holding the position of the head of state.

**Keywords:** President, Constitution, foreign policy, ratification, competencies

Patryk Pleskot\*

## THE RED (UN)RULE OF LAW. THE ISSUE OF HUMAN RIGHTS VIOLATIONS IN THE MILITARY JUSTICE SYSTEM OF “PEOPLE’S” POLAND. THE CASE OF MILITARY DISTRICT COURTS (1946–1955)

### Abstract

The network of Military District Courts, which encircled the Polish People's Republic (also known as People's Poland) in the first post-war decade, was a fundamental tool for installing communist power and building a new “worker-peasant” system for the party and state decision-makers. Courts served primarily to crack down on political opposition and (declining) armed resistance. Despite their theoretically military nature, the Military District Courts [WSRs] sentenced mainly civilians, and the reasons for sentences lay in political and ideological calculation rather than in real, objective crimes. In this sense, the WSRs should be regarded as a clear manifestation and symbol of the lawlessness of the “people's” justice system, infringing fundamental human rights.

**Keywords:** Military District Courts, lawlessness, human rights, political judgments, People's Poland

### Introduction

“My worst memories of the entire service in the military justice system are linked to this court. Lawlessness, death sentences executed on the best sons of the nation, despair of families of the very often innocently convicted persons. I had to watch the crimes committed by the blind, heartless and unjust Temida” – this is how Zygmunt Mączyński, a former trainee in this court, evaluated the functioning of the Military District Court [Polish abbrev. WSR] in Warsaw in the early 1990s<sup>1</sup>. In the

---

\* Uniwersytet Rzeszowski; Instytut Pamięci Narodowej (Oddział w Warszawie), e-mail: patrykpleskot@gmail.com, ORCID: 0000-0001-5627-8325.

<sup>1</sup> Z. Mączyński, *Niesprawiedliwa, zbrodnicza Temida*. „Wy nie wiecie, co to jest NKWD” [Injustice, Criminal Themis. ‘You don't know what the NKVD is’], „Prawo i życie”, 1991, no. 5, p. 10.



paper, I would like to touch upon some sketchy issues related to the WSRs in the context of human rights violations, based on the analysis of historical literature on the subject and archival sources (mainly the WSR's own materials stored in the IPN Archives).

The network of Military District Courts, which encircled the Polish People's Republic (also known as People's Poland) in the first post-war decade, was a fundamental tool for installing communist power and building a new "worker-peasant" system for the party and state decision-makers. Courts served primarily to crack down on political opposition and (declining) armed resistance. Despite their theoretically military nature, the WSRs sentenced mainly civilians, and the reasons for sentences lay in political and ideological calculation rather than in real, objective crimes. In this sense, the WSR should be regarded as a clear manifestation and symbol of the lawlessness of the "people's" justice system, infringing fundamental human rights.

### Genesis of the WSR network

On 31 August 1944, the Polish Committee of National Liberation [Polish abbrev. PKWN] issued the Decree "On the imposition of penalties on Fascist and Nazi criminals guilty of murder and abuse of representatives of the civilian population and prisoners of war, and traitors to the Polish Nation"<sup>2</sup>. In September 1944, based on the PKWN decisions and the Army's orders, among other things, the Supreme Military Prosecutor's Office and the first military garrison court (in Lublin) were established, and a new criminal code of the Polish Army<sup>3</sup> and the law on the system of military courts and the military prosecutor's office were introduced. Immediately afterwards, on 30 October 1944, the PKWN Decree "On the protection of the state" was announced (effective retroactively from 15 August)<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Journal of Laws of 1944, No. 4, item 16 (as amended).

<sup>3</sup> PKWN Decree of 23 November 1944 – Penal Code of the Polish Army, Journal of Laws of 1944, No. 6, item 27.

<sup>4</sup> Cf. F. Musiał, *Polityka czy sprawiedliwość? Wojskowy Sąd Rejonowy w Krakowie (1946–1955)* [Politics or Justice? Military District Court in Kraków (1946–1955)], Kraków 2005, pp. 36–58. For more on communist legal acts and military judiciary see incl.: J. Poksiński, „TUN”. *Tatar – Utnik – Nowicki. Represje wobec oficerów Wojska Polskiego w latach 1949–1956* [Tatar - Utnik - Nowicki. Repressions Against Officers of the Polish Army in 1949–1956], Warsaw 1992, pp. 11–89; K. Szwagrzyk, *Prawnicy czasu bezprawia. Sędziowie i prokuratorzy wojskowi w Polsce 1944–1956* [Lawyers of the Lawless Time. Military Judges and Prosecutors in Poland 1944–1956], Kraków–

Military instances gained the right to try civilians accused of political crimes on the grounds of these (and other, more detailed) solutions. In this way, a framework in which the WSRs would soon begin to function was created<sup>5</sup>.

Meanwhile, in the first months of 1945, a rapid increase in the number of military garrison courts could be observed. The Warsaw court was established in May, as the eighth one (after Białystok, Chełm, Katowice - in an embryonic form, Lublin, Przemyśl, Siedlce and Rzeszów). Already earlier, in February, six military districts were separated, in which military circuit courts were established (in Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Toruń and Warsaw)<sup>6</sup>.

At the later stage – on 16 November 1945 – the State National Council issued a decree “On particularly dangerous crimes during national reconstruction<sup>7</sup>. It was to be in force since 17 December and to replace the decree of 30 October 1944. In theory, it somewhat limited the competence of military courts in relation to civilians, but in practice, they were still used to smash the underground and the opposition. At the same time, the Council of Ministers issued a decree “On summary proceedings”, which was binding for the general judiciary, and in practice also for the military one<sup>8</sup>.

In June 1946, in turn, a new “Decree on particularly dangerous crimes during the period of national reconstruction”, called the Small Penal Code [Polish abbrev. MKK] was issued, which replaced the provi-

---

Wrocław 2005, *passim*; M. Zaborski, *Ustrój sądów wojskowych w Polsce w latach 1944–1955* [The System of Military Courts in Poland in 1944–1955], Lublin 2005, *passim*.

<sup>5</sup> Cf. M. Zaborski, *U źródła sądownictwa państwa totalitarnego: zmiany ustroju sądownictwa powszechnego w tzw. Polsce Lubelskiej (22 lipca 1944 – 31 grudnia 1944): zarys problematyki* [At the Sources of the Judiciary of a Totalitarian State: Changes in the System of Common Judiciary in the So-Called Poland in Lublin (22 July 1944 – 31 December 1944): Outline of the Problem], „Czasy Nowożytnie”, 2005, vol. 18/19, pp. 35–40.

<sup>6</sup> M. Paszek, *Wojskowy Sąd Rejonowy w Katowicach (1946–1955). Organizacja i funkcjonowanie* [Military District Court in Katowice (1946–1955). Organisation and Operation], Katowice–Warsaw 2019, *passim*.

<sup>7</sup> Decree of the National National Council of 16 November 1945 on crimes particularly dangerous in the period of state reconstruction, Journal of Laws of 1945 No. 53, item 300.

<sup>8</sup> F. Musiał, *Procesy pokazowe jako forma represji. Rozprawy Zarządów Głównych WiN* [Show Trials as a Form of Repression. Hearings of WiN Main Boards] [in:] *idem*, *Raj grabarzy narodu. Studia i materiały do dziejów aparatu represji w Polsce „ludowej” 1945–1989* [The Nation Gravediggers’ Paradise. Studies and Materials on the History of the Apparatus of Repression in ‘People’s Poland’], Kraków 2010, pp. 39–50; *idem*, *Polityka czy sprawiedliwość?...*, pp. 36–58.

sional document of November of the previous year<sup>9</sup>. The MKK, together with the Military Penal Code and the “Decree on particularly dangerous crimes”, for the following years was the most frequently used legal “bludgeon” in civilian cases (of course, not only) within the whole system of the “people’s” judiciary.

### Characteristics of the WSR network

In such a structural and legislative context, the reorganisation of the structures of the military judiciary began in January 1946. It would have taken place earlier if it had not been for discussions and disputes over competencies, among others, between the command of the Polish People’s Army [Polish abbrev. LWP], the Supreme Military Court and the Ministry of the Interior [Polish abbrev. MBP]. As part of the reorganisation, garrison courts were abolished, but seven district courts were retained. First, however, the organisational order of the Ministry of Defence of 20 January 1946 ordered to create the network of Military District Courts as special courts to function ultimately in each voivodeship<sup>10</sup>. In practice, they began to be formed in February but they did not commence their activities until March and April of that year at the earliest (in the case of Warsaw, the beginnings of judicial activity could be justifiably placed as late as May)<sup>11</sup>.

What is extremely important, the establishment of the WSRs by an order, and not by a statute or a normative act introducing a new law, undermines the legitimacy of their existence, even in the light of the then jurisprudence. This one and many other reasons lead to a conclusion that the Military District Courts functioned without any legal basis<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Decree of the Council of Ministers of 13 June 1946 on crimes particularly dangerous in the period of state reconstruction (small penal code), Journal of Laws of 1946, No. 30, item 192.

<sup>10</sup> See the text of the order in: M. Zaborski, *Oni skazywali na śmierć... Szkolenie sędziów wojskowych w Polsce w latach 1944–1956* [They Sentenced to Death ... Training of Military Judges in Poland in 1944–1956] [in:] *Skryte oblicza systemu komunistycznego. U źródeł zła...* [The Hidden Faces of the Communist System. At the Sources of Evil...], R. Bäcker, P. Hübner (ed.), Warsaw 1997, pp. 142–145.

<sup>11</sup> For more on this, see: R. Ptaszyński, *Wojskowy Sąd Rejonowy i Wojskowa Prokuratura Rejonowa w Szczecinie w latach 1946–1955* [Military District Court and Military District Prosecutor’s Office in Szczecin in 1946–1955], Szczecin 2010, pp. 17–67; see also incl. T. Szczygieł, *Czy funkcjonujące w latach 1946–1955 w Polsce wojskowe sądy rejonowe były sądami wojskowymi?* [Were the Military District Courts Operating in Poland in 1946–1955 Military Courts?], „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, 2018, no. 1, pp. 5–18.

<sup>12</sup> See: M. Zaborski, *Ustrój sądów wojskowych...*, pp. 224–225

As befits their official name, Military District Courts were military units, and therefore the internal structural and personnel scheme of the courts was based on the (updated) posts of the Minister of National Defence. The posts established the material basis for the operation of WSRs with regard to armament, means of transport, etc. The functioning of all courts created in the first months of 1946 was contingent on the dispositions contained in Articles 38 – 43 of the law on military courts and the military prosecution system<sup>13</sup>. On this general basis, individual courts organised their own detailed rules of operation by issuing instructions, organisational orders, daily orders, internal orders, etc.

It does not change the fact that the WSRs became very specific units of the LWP. Unlike any other unit, they did not receive their own numbers. Even though they were assigned to military districts, they did not follow the Army's allocation logic, but "civilian" administrative-territorial units: voivodeships<sup>14</sup>.

As part of the reforms carried out at the beginning of 1946, a total of fourteen WSRs was established in Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kielce (initially with its seat in Radom), Kraków, Koszalin (with its seat in Szczecin; since May 1946 as the WSR in Szczecin with a branch in Koszalin), Lublin, Łódź, Olsztyn, Poznań, Rzeszów, Warsaw and Wrocław; Later, in 1950, three new WSRs were set up in in Opole, Zielona Góra and again in Koszalin<sup>15</sup>. Meanwhile, in 1946, the state's territory was divided into 14 zones; in each, a group of about 250,000 members of the Security Office [Polish abbrev. UB], the Citizens' Militia [Polish abbrev. MO] and the Volunteer Reserve of Citizens' Militia [Polish abbrev. ORMÓ] operated under the supervision of the State Security Commission<sup>16</sup>. They provided the courts with "material" for their work, apprehending people considered enemies of the new authorities.

It should be noted that the court of appeal against the judgements of the WSR was the Supreme Military Court [Polish abbrev. NSW]. Judges

---

<sup>13</sup> Law on the system of military courts and the military prosecutor's office, Journal of Laws of 1944, No. 29; R. Leśkiewicz, *Badanie procesów archiwotwórczych na przykładzie akt Wojskowego Sądu Rejonowego w Poznaniu (1946–1955)* [Research on Archival Processes on the Example of the Files of the Military District Court in Poznań (1946–1955)], „Przegląd Archiwalny Instytutu Pamięci Narodowej”, 2008, no. 1, p. 91.

<sup>14</sup> Cf. M. Paszek, *Wojskowy Sąd Rejonowy w Katowicach...*, p. 66.

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 35–40.

<sup>16</sup> F. Musiał, *Polityka czy sprawiedliwość?...*, *passim*; see: M. Paszek, *Wojskowy Sąd Rejonowy w Katowicach...*, *passim*.

of individual first-instance military courts were also obliged to follow the case-law of the NSW and implement its guidelines<sup>17</sup>.

Most WSRs operated until the end of April 1955. At the beginning of that month, a law on “transferring to common courts the existing jurisdiction of military courts in criminal cases of civilians, officers [*sic!*] of public security authorities, the Citizens’ Militia and the Prison Service”<sup>18</sup> was passed. The WSRs thus became one of the (few) victims of the slowly progressing thaw.

### Political background of jurisdiction

As early as the beginning of 1945, Colonel Marian Muszkat, later Vice President of the Supreme Military Court, argued as follows: “among the leading tasks of our military judiciary will be to defeat the enemies of our democracy”, i.e., “saboteurs, spies, subversives, and criminals of all kinds”<sup>19</sup>. In a word, anyone appointed by the party and the UB.

In August of the following year – after the WSRs had already been established – none other than Bolesław Bierut added that military judges’ “condition for a just verdict” and “conscientious scrutiny” informed their fight for “eliminating criminal elements’ and [for] the elimination of those holding back social development in a democratic spirit”<sup>20</sup>.

Leon Chajn, Undersecretary of State in the Ministry of Justice, put it more simply: “we expect harsh sentences for those who stand in the way of progress”<sup>21</sup>. In 1950, party ideologist Leszek Lernell reiterated that the justice system served “the basic function of the people’s state”, i.e., “to stifle the resistance of the class enemy”<sup>22</sup>. It is, therefore, “a coercive organ, using the weapon of direct repression”<sup>23</sup>.

---

<sup>17</sup> F. Musiał, *Polityka czy sprawiedliwość? ..., passim*; M. Paszek, *Wojskowy Sąd Rejonowy w Katowicach..., passim*. For more, see: E. Leniart, *Skazani za antykomunizm. Orzecznictwo Wojskowego Sądu Rejonowego w Rzeszowie (1946–1954/1955)* [Condemned for Anti-Communism. Jurisprudence of the District Military Court in Rzeszów (1946–1954 / 1955)], Rzeszów 2016, *passim*.

<sup>18</sup> Journal of Laws of 1955, No. 15, item 83.

<sup>19</sup> Quote from: M. Paszek, *Wojskowy Sąd Rejonowy w Katowicach..., p. 46*.

<sup>20</sup> Quote from: „*My, sędziowie, nie od Boga...*”. *Z dziejów sądownictwa wojskowego PRL 1944–1956. Materiały i dokumenty* [“We, the Judges, Not from God ...”. From the History of the Military Judiciary of the Polish People’s Republic in 1944–1956. Materials and Documents], J. Poksiński (ed.), Warsaw 1996, p. 32.

<sup>21</sup> Quote from: M. Paszek, *Wojskowy Sąd Rejonowy w Katowicach..., p. 47*.

<sup>22</sup> Quote from: Z.A. Ziemia, *Prawo przeciwko społeczeństwu. Polskie prawo karne w latach 1944–1956* [Law Against Society. Polish Criminal Law in 1944–1956], Warsaw 1997, pp. 28–29.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

These guidelines were taken to heart by the management of the Department of Justice of the Ministry of National Defence and later by the Board of Military Justice (i.e., institutions superior to the WSRs). From time to time, they sent circulars to these courts calling for greater severity and determination in liquidating enemies of the state. Only one argument could convince them: the firing squad, as stated in one of the circulars<sup>24</sup>. No one required the judges to establish the guilt or innocence of the accused reliably; it was only (and as much as) a matter of implementing the ideological guidelines formed by the totalitarian state.

Long after the liquidation of the WSRs, party ideologists quite openly argued that these courts were “on the front line of the class struggle, they were on the front line of the bloody fight against the bands of the counter-revolutionary underground. Such tasks were imposed on Military District Courts as could not be coped with by the then newly-formed apparatus of ordinary courts”<sup>25</sup>. The tasks also concerned the ideological propaganda sphere, and that is why the Military District Courts should also be considered the primary judicial tool for the realisation of the ideological propaganda message around show trials in that period.

The judges themselves were perfectly aware of that. In November 1956, during one of the party’s accountability discussions, the former head of the Warsaw WSR, Colonel Aleksander Warecki, made no secret of the fact that “district judiciary was given [...] political tasks; tasks of fighting those who rose against people’s power [...]. We, the officers of the district judiciary, were told that we were on the front line of the fight against the class enemy”<sup>26</sup>.

Already before, the high activity of the Warsaw Court was explained directly by ideological motives. Although in the late 1940s, the armed opposition in the form of “the cursed soldiers” (*żołnierze wyklęci*) had been virtually smashed, not unlike the real political opposition, the military judiciary had not lost its “spark”. As Aleksander Warecki stressed in his report for 1949, “the class struggle continues in the field and is still developing with considerable force [...]. The remnants of reaction, fuelled by diversionary-spying Anglo-Saxon agents, are putting up desperate resistance to the working class, moving from victory to victory on the road to building a socialist

<sup>24</sup> See: *Wytyczne polityki karnej w sprawach „kontrrewolucyjnych” (wybór dokumentów)*, [Criminal Policy Guidelines in "Counter-Revolutionary" Cases (Selection of Documents)], F. Musiał (ed.), „Zeszyty Historyczne WiN”, 2004, no. 21, pp. 354–359.

<sup>25</sup> J. Drohomirecki, H. Kostrzewa, *XXX-lecie sądownictwa wojskowego w PRL* [30<sup>th</sup> Anniversary of Military Judiciary in the People’s Republic of Poland], „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, 1973, no. 3, p. 317.

<sup>26</sup> Quote from: „*My, sędziowie, nie od Boga...*” ..., p. 172.

system in Poland”<sup>27</sup>. Both the “desperate resistance” and the subsequent “victories” were to last only as long as the authorities wished. The concrete practices developed in the WSRs for conducting a given criminal trial were only a side effect of those ideological assumptions.

All in all, there is no doubt that – as Filip Musiał emphasises – throughout the first post-war decade these courts “constituted an element of the repressive apparatus, whose task was most often to legalise the crime – pronounce a sentence suggested or even imposed by the party or the Security Office”<sup>28</sup>.

### Statistics

It is estimated that altogether the WSRs sentenced almost 3,500 people to death. The number may be slightly inflated, but this problem requires more in-depth research. In any case, according to nationwide estimates, at least 39 per cent of the death sentences imposed were carried out. The year 1946 was particularly intense in this regard<sup>29</sup>.

The WSR in Warsaw pronounced the highest number of death sentences in the country; according to some statistics, there were 878 of them, of which the highest number was also carried out – 328 (i.e., more than 37 per cent). Analysis of the statistical reports of this Court indicates that these figures should be lowered by at least 200<sup>30</sup>, which, however, does not significantly affect the dominant position of the capital’s Court. Indeed, the second-ranked WSR in Kraków was far behind the Warsaw institution regarding death sentences: 392 verdicts, of which 172 executions were eventually conducted. On the other hand, the capital WSR was inferior to several others (Białystok or Kraków) in the proportion between the number of sentences passed and executed<sup>31</sup>. Nonethe-

---

<sup>27</sup> The Institute of National Remembrance Archives [Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej, AIPN], 945/115, Sprawozdanie opisowe z działalności WSR w Warszawie w 1949 r. [Descriptive Report on the Activities of the WSR in Warsaw in 1949], 8 II 1950, k. 12–16.

<sup>28</sup> F. Musiał, *Polityka czy sprawiedliwość?...*, p. 87.

<sup>29</sup> For more, see: F. Musiał, *Polityka czy sprawiedliwość?...*, pp. 35–64, 85–101; K. Szwagrzyk, *Prawnicy czasu bezprawia...*, *passim*; M. Zaborski, *Ustrój sądów wojskowych w Polsce...*, *passim*.

<sup>30</sup> See mainly files with AIPN reference numbers: 945/38; 945/61; 945/79; 945/92; 945/99; 945/106; 945/115; 945/116, 945/129; 945/135; 945/156; 945/163; 945/198; 945/199; 945/214; 945/219; 945/231; 945/235; 945/262; 945/266.

<sup>31</sup> F. Musiał, *Polityka czy sprawiedliwość?...*, pp. 35–64, 85–101; K. Szwagrzyk, *Prawnicy czasu bezprawia...*, *passim*; M. Zaborski, *Ustrój sądów wojskowych w Polsce...*, *passim*.

less, statistics related to the activity of individual WSRs do not always allow for any definitive conclusions to be drawn.

One thing is sure: although, as special military courts, the WSRs were automatically interested in officers/soldiers of the Internal Security Corps [KBW], Border Protection Forces (from 1949), as well as officers of the UB, Citizen's Militia or Prison Guard, approx. 70 per cent of their cases concerned civilians, whom they could try on the pretext of their committing political crimes<sup>32</sup>.

It is mainly for this reason that in the years 1946-1955, in the absence (at least initially) of total political control over the judiciary and due to staffing limitations, the WSRs became the main instrument of the repressive machinery and propaganda of the communist party and state apparatus against the entire society<sup>33</sup>. As Filip Musiał stresses in general, "the availability of the military judiciary meant that it was assigned the key tasks of the regime's legal sanctioning of eliminationist actions"<sup>34</sup>.

These theses are confirmed by the own materials of the largest and most important of the WSRs: the Warsaw one. Undoubtedly, civilians - men and women alike<sup>35</sup> - constituted by far the most considerable (not consistently completely dominant, though) group of those sentenced by the WSR in Warsaw. Their percentage share in the total number of convicted persons did not fall below 60% even in 1955, and in 1948-1949, i.e., during the Court's most significant activity, it reached 80%. In quantifiable indicators, the prevalence of civilians is thus even more pronounced: in total, during the entire period of the Court's functioning - let us underline that this was a military court - civilians accounted for 72.8% - 73.6% of the total accused<sup>36</sup>. Thus, almost three out of four convicts did not serve in the Army, the KBW or the security apparatus (MO, UB).

For comparison, according to partial calculations, the WSR in Kielce sentenced 5,258 people in 1946-1954, 81% of whom were civilians<sup>37</sup>; their number was slightly higher than in Warsaw. On the other hand, in 1946-1955, among those sentenced by the WSR in Olsztyn, 61.9% were

<sup>32</sup> M. Paszek, *Wojskowy Sąd Rejonowy w Katowicach...*, p. 9.

<sup>33</sup> Cf. M. Zaborski, *Zadania sądów wojskowych w Polsce w latach 1944-1956* [Tasks of Military Courts in Poland in 1944-1956], „Palestra”, 2004, no. 7/8, pp. 174-188.

<sup>34</sup> F. Musiał, *Polityka czy sprawiedliwość?*..., p. 61.

<sup>35</sup> The calculation of the proportions between women and men in the group of convicts requires separate studies.

<sup>36</sup> See mainly the statistical lists of the WSR in Warsaw: AIPN: 945/38; 945/61; 945/79; 945/92; 945/99; 945/106; 945/115; 945/116; 945/129; 945/135; 945/156; 945/163; 945/198; 945/199; 945/214; 945/219; 945/231; 945/235; 945/262; 945/266.

<sup>37</sup> *Inwentarz zespołu archiwalnego Wojskowego Sądu Rejonowego w Kielcach [1918] 1946-1954 [2013]* [Inventory of the Archives of the Military District Court in Kielce [1918] 1946-1954 [2013]], M. Jedynak, R. Piwko (ed.), Kielce-Kraków 2014, p. 32.



civilians, and 7.4% constituted KBW soldiers<sup>38</sup>, while in Gdańsk 64.9 % were civilians and only 3.6% KBW soldiers<sup>39</sup>. Thus, each court had its specificity, related to the social cross-section of its voivodeship, the number of military units, and the UB and/or MO structures.

According to Radosław Ptaszyński's general calculations based on statistics from the Main Political Board of the Polish Army [Główny Zarząd Polityczny WP], from 1946 to the third quarter of 1953, the military justice system convicted a total of 131,570 people, of whom 95,602 (i.e., 72.7%) heard sentences handed down by the WSRs<sup>40</sup>. Even if one may harbour some doubts about the accuracy of these estimates, they perfectly illustrate the very high, even crucial, significance that the WSRs held in the system of military justice.

Interestingly, the pre-Stalinist years of 1946, 1947, and 1948 accounted for almost half (48.3 per cent) of all sentences, which shows that the tightening of the ideological-political belt, as Stalinism was being built, did not have to go hand in hand with an increase in the scale of military court jurisdiction. It was related to the fact that, as the tightening occurred, the level of real resistance to the new power was on the decrease. However, the level was undoubtedly decreasing much faster and more clearly than the group of people summoned every year before the court, including those working in the WSRs.

It is characteristic that the most common offence for which the WSRs sentenced people was a variety of forms of "banditism", "supporting bands / gangs", and "participation in illegal organisations"<sup>41</sup>. All of the above had nothing to do with any definition of a crime available in standard legislation. It was merely a pretext for depriving people considered hostile by the party-state apparatus of their liberty.

## Supervision system

It is important to remember that Military District Courts did not function in isolation. Among their most important partners were institutions whose essential task was to supervise the activity of the courts as closely as

---

<sup>38</sup> B. Łukaszewicz, *Wojskowy Sąd Rejonowy w Olsztynie 1946–1955. Szkice do monografii* [Military District Court in Olsztyn 1946–1955. Sketches for the Monograph], Olsztyn 2000, pp. 66–67.

<sup>39</sup> D. Burczyk, *Wojskowy Sąd Rejonowy w Gdańsku (1946–1955)* [Military District Court in Gdańsk (1946–1955)], Gdańsk 2012, p. 314.

<sup>40</sup> R. Ptaszyński, *Wojskowy Sąd Rejonowy...*, p. 285.

<sup>41</sup> See mainly the statistical lists of the WSR in Warsaw: AIPN: 945/38; 945/61; 945/79; 945/92; 945/99; 945/106; 945/115; 945/116; 945/129; 945/135; 945/156; 945/163; 945/198; 945/199; 945/214; 945/219; 945/231; 945/235; 945/262; 945/266.

possible so that they carried out current ideological and political guidelines. Such control could make use of the system of subordination in which the WSRs were located: from the purely military side (the Department of Justice of the Ministry of National Defence / Board of Military Justice), from the judicial side (Supreme Military Court, Supreme Military Prosecutor's Office), from the party political side (from the Basic Party Organisation to the Political Bureau of the PPR / PZPR), and from the operational side (the Ministry of Public Security, the Main Board of Information of the Polish Army, i.e. military counterintelligence)<sup>42</sup>. These numerous, overlapping, co-existing forms of control, alongside the appropriate selection of judicial personnel, created a dense network of supervision that tightly wrapped WSR structures. The network did not provide room for discretion in adjudication, not to mention traces of judicial independence.

However, a fundamental point needs to be stressed: the various forms of control did not relieve the judges of personal responsibility for their decisions and rulings. They co-created a system of judicial lawlessness that, although they were more often pawns than important figures, could not function without them. They should be perceived not as unwilling tools or even victims of the top-down mechanism of terror and fear, but rather as people entangled in the system (it was the image they were trying to build in the period of the "thaw"), as an active element of that reality, as zealous careerists (who often sincerely believed in communism), as eager executors wanting to please their superiors, and as a factor improving and radicalising the actions of the then military justice system.

The longest-serving head of the Warsaw WSR, Aleksander Warecki, in a spirit of ideological self-criticism, argued and explained himself in November 1956: "concerned and deeply convinced of the rightness of the expanding class struggle, I was not able – as I see it today – to properly oppose [...] the many pressures on this Court, especially from the Supreme Military Prosecution [...], I was not able to take a critical approach to many rulings of the Supreme Military Court [...]. In the enormous workload, we worked too frantically and hurriedly during that period, we often believed uncritically in the work of the bodies of the Supreme [Military] Prosecutor's Office and Security"<sup>43</sup>.

However, Warecki added that in the whole system, the WSR was treated as "a kind of necessary evil, an albatross around the neck

---

<sup>42</sup> Cf. „*My, sędziowie nie od Boga...*”..., p. 223.

<sup>43</sup> „*My, sędziowie nie od Boga...*”..., p. 172.

(sic!)”<sup>44</sup>. These words were an apparent attempt to play down his role in propelling the lawless machine and even present himself as a victim. Meanwhile, though comprehensively controlled and often playing the role of the weaker ones to other party-state or military organs, individual WSRs were an inherent part, a living tissue of the system, from which Warecki tried to distance himself.

## Conclusion

The judging of civilians by military units, the political and ideological conditioning of sentences, the total subordination of the judging staff to party-political supreme institutions, their involvement in the creation of an ideological vision of the world, the lack of a firm footing even in the communist legal system – these are only some of the “sins” attributed to Military District Courts. An analysis of their functioning in the first decade of “People's” Poland – a pivotal decade for the remodelling of the state system in the Stalinist (or more broadly: Soviet) fashion – fully entitles them to be described as “courts of lawlessness”<sup>45</sup>. Moreover, lawlessness is one of the most elementary and flagrant manifestations of human rights violations in their most classic (and universally acknowledged) sense of the term.

## Bibliography

- Burczyk D., *Wojskowy Sąd Rejonowy w Gdańsku (1946–1955)*, Gdańsk 2012.
- Drohomirecki J., Kostrzewa H., *XXX-lecie sądownictwa wojskowego w PRL*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, 1973, no 3.
- Inwentarz zespołu archiwalnego Wojskowego Sądu Rejonowego w Kielcach [1918] 1946–1954 [2013]*, ed. M. Jedynek, R. Piwko, Kielce-Kraków 2014.
- Leniart E., *Skazani za antykomunizm. Orzecznictwo Wojskowego Sądu Rejonowego w Rzeszowie (1946–1954/1955)*, Rzeszów 2016.
- Leśkiewicz R., *Badanie procesów archiwotwórczych na przykładzie akt Wojskowego Sądu Rejonowego w Poznaniu (1946–1955)*, „Przegląd Archiwalny Instytutu Pamięci Narodowej”, 2008, no 1.
- Łukaszewicz B., *Wojskowy Sąd Rejonowy w Olsztynie 1946–1955. Szkice do monografii*, Olsztyn 2000.

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, pp. 174, 176.

<sup>45</sup> Cf. P. Pleskot, *Sądy bezprawia. Wokół pokazowych procesów politycznych organizowanych w Warszawie (1944–1989)* [Courts of Lawlessness. Around Political Show Trials Organised in Warsaw (1944–1989)], Warsaw 2020.

- Mączyński Z., *Niesprawiedliwa, zbrodnicza Temida. „Wy nie wiecie, co to jest NKWD”*, „Prawo i życie”, 1991, no 5.
- Musiał F., ed., *Wytyczne polityki karnej w sprawach „kontrrewolucyjnych” (wybór dokumentów)*, „Zeszyty Historyczne WiN”, 2004, no 21.
- Musiał F., *Polityka czy sprawiedliwość? Wojskowy Sąd Rejonowy w Krakowie (1946–1955)*, Kraków 2005.
- Musiał F., *Raj grabarzy narodu. Studia i materiały do dziejów aparatu represji w Polsce „ludowej” 1945–1989*, Kraków 2010.
- Paszek M., *Wojskowy Sąd Rejonowy w Katowicach (1946–1955). Organizacja i funkcjonowanie*, Katowice–Warszawa 2019.
- Pleskot P., *Sądy bezprawia. Wokół pokazowych procesów politycznych organizowanych w Warszawie (1944–1989)*, Warszawa 2020.
- Poksiński J., ed., „*My, sędziowie, nie od Boga...*”. *Z dziejów sądownictwa wojskowego PRL 1944–1956. Materiały i dokumenty*, Warszawa 1996.
- Poksiński J., „*TUN*”. *Tatar – Utnik – Nowicki. Represje wobec oficerów Wojska Polskiego w latach 1949–1956*, Warszawa 1992.
- Polish Journal of Laws [Dziennik Ustaw RP].
- Ptaszyński R., *Wojskowy Sąd Rejonowy i Wojskowa Prokuratura Rejonowa w Szczecinie w latach 1946–1955*, Szczecin 2010.
- Szczygieł T., *Czy funkcjonujące w latach 1946–1955 w Polsce wojskowe sądy rejonowe były sądami wojskowymi?*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy”, 2018, no 1.
- Szwagrzyk K., *Prawnicy czasu bezprawia. Sędziowie i prokuratorzy wojskowi w Polsce 1944–1956*, Kraków–Wrocław 2005.
- The Institute of National Remembrance’s Archives [Archiwum Instytutu Pamięci Narodowej, AIPN].
- Zaborski M., *Oni skazywali na śmierć... Szkolenie sędziów wojskowych w Polsce w latach 1944–1956*, [in:] *Skryte oblicza systemu komunistycznego. U źródeł zła...*, ed. R. Bäcker, P. Hübner, Warszawa 1997.
- Zaborski M., *U źródeł sądownictwa państwa totalitarnego: zmiany ustroju sądownictwa powszechnego w tzw. Polsce Lubelskiej (22 lipca 1944 – 31 grudnia 1944): zarys problematyki*, „Czasy Nowożytny”, 2005, vol. 18/19.
- Zaborski M., *Ustrój sądów wojskowych w Polsce w latach 1944–1955*, Lublin 2005.
- Zaborski M., *Zadania sądów wojskowych w Polsce w latach 1944–1956*, „Palestra”, 2004, no 7/8.
- Ziemia Z.A., *Prawo przeciwko społeczeństwu. Polskie prawo karne w latach 1944–1956*, Warszawa 1997.

**Czerwone (nie)rzędy prawa.  
Kwestia naruszania praw człowieka  
w wojskowym systemie sprawiedliwości Polski „ludowej”.  
Przykład wojskowych sądów okręgowych (1946-1955)**

Streszczenie

Sieć Wojskowych Sądów Rejonowych, która oplotła Polskę ludową w pierwszej powojennej dekadzie, stanowiła dla decydentów partyjno-państwowych podstawowe narzędzie instalowania komunistycznej władzy i budowy nowego ustroju „robotniczo-

---

chłopskiego”. Sądy służyły przede wszystkim rozprawie z opozycją polityczną i (malejącym) oporem zbrojnym. Pomimo teoretycznie wojskowej natury, WSR skazywały przede wszystkim cywilów, a przyczyny wyroków tkwiły w kalkulacji politycznej i ideologicznej, a nie w rzeczywistych, obiektywnych przestępstwach. W tym sensie WSR należy uznać za wyrazisty przejaw i symbol bezprawia „ludowego” wymiaru sprawiedliwości, godzący w podstawowe prawa człowieka.

**Słowa kluczowe:** Wojskowe Sądy Rejonowe, bezprawie, prawa człowieka, wyroki polityczne, Polska ludowa

Joanna Sanecka-Tyczyńska\*

## MIĘDZY MOCARSTWOWOŚCIĄ A PERYFERYJNOŚCIĄ. MIĘDZYNARODOWA POZYCJA POLSKI W XXI WIEKU W NARODOWEJ I KONSERWATYWNEJ REFLEKSJI POLITYCZNEJ

### Streszczenie

Celem poznawczym artykułu jest analiza dwóch nurtów współczesnej polskiej myśli politycznej (narodowego i konserwatywnego) w perspektywie systemowej i problemowej przez pryzmat pożądanej pozycji międzynarodowej Polski w XXI w. Analizie poddano myśl polityczną partii politycznych – Ligi Polskich Rodzin (nurt narodowy) oraz Prawa i Sprawiedliwości (nurt konserwatywny) w dwóch jej wymiarach. Po pierwsze – w wymiarze ideologicznym, obejmującym poglądy polityczne o największym stopniu uogólnienia. Po drugie – w wymiarze programowym, który należy rozumieć jako zestaw konkretnych propozycji politycznych, koncepcji pożądanego ładu międzynarodowego i miejsca w nim Polski. Realizacji celu badawczego służyły odpowiedzi na postawione pytania badawcze: W jaki sposób LPR i PiS definiowały i opisywały ład międzynarodowy? Na jakich podstawach aksjologicznych chciano opierać proces kształtowania pozycji międzynarodowej Polski? Jakie role międzynarodowe przypisywali Polsce politycy obu badanych partii?

**Słowa kluczowe:** ład międzynarodowy, Liga Polskich Rodzin, Prawo i Sprawiedliwość, myśl polityczna, realizm polityczny

### Wstęp

Partie polityczne jako podmioty myślenia politycznego tworzą wyobrażenia odnoszące się do struktury międzynarodowej, dokonują oceny rzeczywistości, kreślą oczekiwane i odrzucają niepożądane wizje ładu międzynarodowego oraz tworzą koncepcje i programy przekształcania rzeczywistości, precyzując w nich drogi, sposoby i środki działania<sup>1</sup>.

---

\* Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, e-mail: j.sanecka-tyczynska@poczta.umcs.lublin.pl, ORCID: 0000-0002-0344-4307.

<sup>1</sup> Zob. W. Paruch, *Między wyobrażeniami a działaniami. Wybrane aspekty przedmiotowe badań politologicznych nad myślą polityczną*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2004, nr 4, s. 20.

Percepcja ładu międzynarodowego służy zdefiniowaniu interesów narodowych i ról międzynarodowych państwa: rzeczywistych i deklarowanych. W debacie o polityce zagranicznej RP dla partii politycznych kluczowe jest rozstrzygnięcie trzech dylematów: 1) jak należy określić system międzynarodowy – jako arenę rywalizacji czy raczej pole współpracy?; 2) jakie są fundamenty ładu międzynarodowego: prawo i wartości czy siła i interesy? oraz 3) co stanowi podstawową siłę sprawczą stosunków międzynarodowych: geopolityka z dominacją i rywalizacją czy geoeconomia i globalizacja z rosnącą współzależnością państw? Niezależnie od werdyktu, politycy zazwyczaj są zgodni, że współcześnie państwa nie mogą działać „w pojedynkę”, nierealne jest oddzielenie wartości od polityki, a silna pozycja Polski może się ziszczyć wyłącznie w stabilnym i przyjaznym środowisku międzynarodowym.

Celem badawczym artykułu jest analiza dwóch nurtów współczesnej polskiej myśli politycznej – narodowego i konserwatywnego – w perspektywie systemowej i problemowej przez pryzmat pożądanej pozycji międzynarodowej Polski w XXI w. Analizie poddano myśl polityczną partii politycznych: Ligi Polskich Rodzin (nurt narodowy) oraz Prawa i Sprawiedliwości (nurt konserwatywny)<sup>2</sup> w dwóch jej wymiarach. Po pierwsze, w wymiarze ideologicznym, obejmującym poglądy polityczne o największym stopniu uogólnienia. Zaliczają się do nich inspiracje ideowe (recepty innych nurtów ideowych oraz teorii naukowych) i pragmatyczne (stosunek i ocena rzeczywistości politycznej zarówno w odniesieniu do przeszłości, jak i teraźniejszości), wzorzec (paradygmat), czyli zespół idei niezmienny dla danego nurtu myśli politycznej, na który składa się system wartości i przekonań oraz tożsamość polityczna. Po drugie, w wymiarze programowym, który należy rozumieć jako zestaw konkretnych propozycji politycznych tworzących koncepcje oraz definiujących warunki do ich urzeczywistnienia w przyszłości.

Realizacji celu badawczego służyły odpowiedzi na postawione pytania badawcze: w jaki sposób LPR i PiS definiowały i opisywały ład międzynarodowy? jakim wartościom przypisywano kluczową rolę w kształtowaniu pozycji międzynarodowej Polski? jakie role międzynarodowe przypisywano Polsce? jaką rolę przypisywano innym podmiotom międzynarodowym? Podstawę artykułu stanowi analiza źródeł, szczególnie świadectw myśli politycznej: dokumentów programowych i wypowiedzi polityków obu badanych partii.

---

<sup>2</sup> Klasyfikacja partii politycznych za: K. Kowalczyk, *Typologia polskich partii politycznych według kryterium programowego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2014, nr 1, s. 73–94.

## Liga Polskich Rodzin wobec międzynarodowej pozycji Polski

Dla Ligi Polskich Rodzin punktem wyjścia do określenia pozycji Polski w systemie międzynarodowym była jego diagnoza. Przy opisie systemu międzynarodowego uwzględniano cztery zasady o charakterze nadrzędnym:

1) dla LPR charakterystyczne było państwocentryczne rozumienie stosunków międzynarodowych, w których głównymi podmiotami były suwerenne państwa narodowe, a ich interesy decydowały o relacjach z innymi podmiotami międzynarodowymi. Konsekwencją akceptacji zasady suwerenności państw był pogląd, że w świecie panowała anarchia, wynikająca z braku jednego zwierzchniego ośrodka władzy. W takiej rzeczywistości dominowała nieufność i konieczne było uwzględnienie ewentualnej konfrontacji oraz predykcje różnorodnych zagrożeń. Jednakże w sytuacjach konfliktowych należało opierać się na prawie międzynarodowym i wykorzystać wszelkie możliwości pokojowego rozwiązania kryzysu, drogą dyplomacji, gdyż pokoju nie można osiągnąć „przemocą i bronią”. Dla LPR wojna była „porażką ludzkości”<sup>3</sup>.

2) czynniki kulturowe, obok geopolitycznych, były zasadniczą determinantą ładu światowego. Dla LPR nie było obojętne, która cywilizacja dominowała w świecie, bo to z kolei decydowało o normach organizujących stosunki międzynarodowe. Naturalna była konfliktowość cywilizacji i jednocześnie wyższość cywilizacji łaćńskiej w porównaniu z innymi: bizantyńską, turańską, żydowską oraz arabską. Owa „przewaga” cywilizacji zachodnioeuropejskiej wynikała z tego, iż została ona ukształtowana pod wpływem moralności chrześcijańskiej, z Dekalogiem jako etycznym drogowskazem w życiu prywatnym i zbiorowym, w tym międzynarodowym<sup>4</sup>.

3) świat jawił się jako struktura dynamiczna i nieprzewidywalna, a państwo narodowe posiadało atuty (suwerenność, tożsamość, terytorium), ale w każdym momencie mogło je stracić. Fałszywe było przekonanie, że „chwilowa konstelacja geopolityczna stanie się stabilną nor-

---

<sup>3</sup> Wypowiedź Zygmunta Wrzodaka z 23 III 2003 r. w debacie po informacji rządu w sprawie udziału polskiego kontyngentu wojskowego w składzie sił koalicji międzynarodowej dla wymuszenia przestrzegania przez Irak rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (12.04. 2021).

<sup>4</sup> Maciej Giertych przyjął za Feliksem Konecznym (1862–1949), historykiem i filozofem, koncepcję różnic cywilizacyjnych. Uznał, iż czynniki, które różnicowały cywilizacje, wzajemnie się wykluczały. Integracja, rozwiązania pośrednie w rodzaju tygla nie były możliwe, a cywilizacje konkurowały ze sobą, a w ramach jednej społeczności ostatecznie wygrać mogła tylko jedna. M. Giertych, *Wojna cywilizacji w Europie*, Warszawa 2007, s. 10, 27.



ma”, a „kto tak czyni, wyzbywa się mądrości minionych dziejów, ten po prostu nie ma świadomości, czym jest tu i teraz realny interes narodowy”<sup>5</sup>.

4) światem rządziły egoizmy narodowe, dlatego należało kierować się własną racją stanu, kształtując „przyjazne stosunki ze wszystkimi krajami świata”<sup>6</sup>.

Wzorcem dla organizacji ładu międzynarodowego miała być cywilizacja łacińska. Trzem zasadom przypisano fundamentalne znaczenie dla stabilności ładu międzynarodowego. Pierwszą była subsydiarność, która miała zapobiegać globalistycznej tendencji federalizowania państw i gwarantować suwerenność państw na arenie międzynarodowej, przejawiającą się w prawie do samodzielnego decydowania o swoich sprawach. Współpraca międzynarodowa miała opierać się na „jedności w różnorodności, a nie podporządkowaniu wszystkich krajów wspólnemu rządowi światowemu”<sup>7</sup>. Drugą zasadą była solidarność rozumiana jako równorzędność państw w decydowaniu o ładzie międzynarodowym oraz równość szans rozwojowych. Te ostatnie były możliwe dzięki wspomaganiam państw słabych przez państwa silne ekonomicznie na zasadzie obowiązku, nie dobrowolności. Solidarność zapobiegała skrajnemu egoizmowi w stosunkach międzynarodowych oraz rekompensowała „niegodziwości najnowszej historii”<sup>8</sup>. Trzecią zasadą było prawo narodów do samostanowienia. Współpraca międzynarodowa nie mogła pozbawiać państw ich wolności, nasilać niesprawiedliwość, naruszać praw człowieka i pokoju. O ile doceniano rolę globalizacji w rozwoju cywilizacyjnym państw, o tyle uznano ją za niewykorzystane narzędzie rozpowszechniania wolności i „ludzkiej solidarności”<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> Wypowiedź Marka Kotlinowskiego z 12 XI 2002 r. w debacie nad obywatelskim wnioskiem o poddanie pod referendum ogólnokrajowe rozstrzygnięcia sprawy zgody obywateli RP na sprzedaż ziemi cudzoziemcom, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (12.04.2021).

<sup>6</sup> M. Giertych, *Koniec europosłowania*, „Opoka w Kraju”, 2009, nr 70, s. 1.

<sup>7</sup> *Idem*, *Globalizm chrześcijański*, „Opoka w Kraju”, 2012, nr 79, s. 5–6.

<sup>8</sup> Wypowiedź Marka Kotlinowskiego z 30 VI 2004 r. w debacie po informacji rządu w sprawie wyników Konferencji Międzyrządowej, która odbyła się w Brukseli w dniach 17 i 18 czerwca 2004 r., Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (12.04.2021); Wypowiedź Marka Kotlinowskiego z 17 IV 2003 r. w dyskusji nad wnioskiem o zarządzenie ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (10.08.2021); Wypowiedź Marka Kotlinowskiego z 10 III 2005 r. w debacie po informacji dla Sejmu i Senatu o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec-grudzień 2004 r., Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (2.09.2021).

<sup>9</sup> Wypowiedź Jana Łopuszańskiego z 10 I 2002 r. w debacie przed rozpatrzeniem poselskiego wniosku o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego, w którym obywa-

Sprzeciw LPR budziły zjawiska i działania osłabiające suwerenność i tożsamość państw oraz prawo do samostanowienia narodów. Wśród nich wymieniano „globalistyczną hegemonię”, czyli istnienie „żandarma świata, który będzie decydował o tym, co jest dobre, a co złe”; promowanie demokracji „siłą i przemocą” usprawiedliwianą wyższą koniecznością; utworzenie rządu światowego, który decydowałby o losach świata i służył pogłębieniu nierówności między państwami oraz podporządkowaniu państw słabych i małych kilku światowym mocarstwom<sup>10</sup>.

Narodowcy określili pozycję międzynarodową Polski z perspektywy państwa „średniej wielkości”, państwa ważnego, ale nie światowej potęgi ani mocarstwa<sup>11</sup> i dlatego należało realnie nakreślać cele polityki międzynarodowej, adekwatnie do możliwości, specyfiki i potencjału państwa.

W ocenie LPR na pozycję międzynarodową Polski i jej „specjalny” status międzynarodowy wpływało co najmniej siedem czynników: (1) „znaczące terytorium”, którego „nie mógł zlekceważyć żaden z sąsiadów”; (2) położenie geopolityczne, które w czasie pokoju było korzystne, niemal „błogosławione”, z powodu usytuowania Polski „na skrzyżowaniu” głównych szlaków handlowych Wschód – Zachód i Północ – Południe, co pozwalało uniknąć jednokierunkowości powiązań gospodarczych; (3) potencjał demograficzny, tak w Polsce, jak i w świecie (Polonia), w połączeniu z jednolitością narodowościową dawał „wielkie możliwości rozwoju” i stabilność wewnętrzną; (4) potencjał surowcowy i energetyczny obejmujący bogactwa naturalne i źródła energii był podstawą myślenia o samowystarczalności Polski; (5) potencjał żywnościowy uwzględniał zasoby rolnictwa oraz produkcję zdrowej żywności, a nie „schemizowanej papki i genetycznych mutantów”; (6) potencjał intelektualny i kulturowy, na który składała się wykształcona ludność, „dorobek duchowy minionych pokoleń” oraz historia, której nie należało się wstydzić, świadczyły o atrakcyjności kulturowej RP oraz (7) potencjał moralny, tak jak inne rodzaje potencjału, warunkował pozycję Polski na arenie międzynarodowej. W tym kontekście wskazywano na atut w postaci silnej polskiej rodziny oraz nieodzowność wzmocnienia tej

---

*tele Polski odpowiedzą na pytanie: Czy jesteś za przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej?*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (12.04.2021).

<sup>10</sup> *Wypowiedź Janusza Dobrosza z 21 I 2004 r. w dyskusji po informacji ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2004 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (22.06.2021).

<sup>11</sup> *Wypowiedź Zygmunta Wrzodaka z 28 XI 2003 r. w dyskusji po informacji rządu o zagrożeniu dla polskich wojsk stacjonujących w okupowanym Iraku oraz aktualnej sytuacji politycznej i militarnej na Bliskim Wschodzie, szanse na pokój w tym rejonie świata*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (8.06.2021).

„naturalnej podstawy rozwoju społecznego”, respektowanie jej praw, autorytetu i funkcji wychowawczych oraz ochronę przed wpływem „różnych międzynarodówek” i importowaniem do Polski „patologii życia rodzinnego”<sup>12</sup>.

LPR, biorąc pod uwagę atuty, widziała Polskę jako państwo pełniące poważną rolę na arenie międzynarodowej, co było możliwe dzięki spójnej „wizji tego, co się chce osiągnąć” i konsekwentnej jej realizacji. Polska jako „klient Niemiec, Rosji, Unii Europejskiej czy Ameryki” była pozbawiona możliwości odgrywania znaczących ról międzynarodowych. Wśród realnych, bo wynikających z potencjału i położenia, ról międzynarodowych Polski narodowcy wymieniali sześć zasadniczych:

1) Polska mogła pełnić rolę pomostu między Wschodem i Zachodem, gdyż jej atutem było położenie geograficzne oraz brak reminiscencji kolonialnych. „Pomost” miał obejmować „wszystkie kraje świata”, bo jak podkreślano – „możemy współpracować z Rosją, z krajami środkowej Azji, z Japonią, z Dalekim Wschodem, z Brazylią – nie tylko z Unią Europejską”<sup>13</sup>.

2) Pożądaną przez LPR rolą Polski była rola promotora zasad moralnych, szczególnie w UE, swoistego „misjonarza” propagującego i rozprzestrzeniającego wartości chrześcijańskie i pomagającego Kościołowi katolickiemu w misji odnowienia wiary i pryncypiów leżących u podstaw wspólnoty europejskiej.

3) Polskie państwo było obrońcą Europy łacińskiej, „przedmurzem chrześcijaństwa”, realizującym misję dziejową obrony cywilizacji chrześcijańskiej przed zagrożeniami płynącymi ze strony innych cywilizacji, „ideologii globalizmu” oraz zlaicyzowanego Zachodu. Oceniono, że o ile w przeszłości Polska zdała egzamin z roli *antemurale Christianitatis*, bo obroniła Europę przed islamem, moskiewskim barbarzyństwem, niemieckim bizantyzmem, Krzyżakami, kontrreformacją oraz stała po stronie antyniemieckiej w I i II wojnie światowej, o tyle współcześnie miała do spełnienia zadanie obrony kontynentu przed nowymi proble-

---

<sup>12</sup> Wypowiedź Janusza Dobrosza z 24 VI 2004 r. w debacie po przedstawieniu przez prezesa Rady Ministrów programu działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (22.06.2021); Wypowiedź Jana Łopuszańskiego z 10 I 2002 r. w debacie po rozpatrzeniu poselskiego wniosku o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego, w którym obywatele Polski odpowiedzą na pytanie: Czy jesteś za przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej?, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (12.05.2021); M. Giertych, *Z nadzieją w przyszłość*, Warszawa 2005, s. 76.

<sup>13</sup> Wypowiedź Romana Giertycha z 14 III 2002 r. w debacie po informacji ministra spraw zagranicznych o podstawowych kierunkach polityki zagranicznej Polski, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (22.06.2021).

mami o charakterze cywilizacyjnym: napływem mniejszości religijnych, a szczególnie ekspansją islamu, który poprzez infiltrację ludnościową zdobywał Europę łacińską, „cywilizacyjnie osłabioną” i niezdolną do obrony, oraz „odwiecznym problemem bizantynizmu niemieckiego, który dzisiaj przejmuje stery w Unii Europejskiej”<sup>14</sup>.

4) Polska, będąc największym państwem Europy Środkowo-Wschodniej, mogła zostać „przywódcą regionu” oraz inicjatorem i organizatorem bloku państw Międzymorza, tzw. państw ABC, czyli położonych między Adriatykiem, Bałtykiem i Morzem Czarnym<sup>15</sup>.

5) Polsce należała się rola „kreatora polityki unijnej” ze względu na „siłę”, czyli atuty geopolityczne, społeczne, ekonomiczne i moralne, których brakowało innym państwom członkowskim. Politycy LPR nie mieli wątpliwości, że „to nie Unia Europejska powinna nam narzucać swój styl, tylko Polska winna dyktować swoje warunki”<sup>16</sup>.

6) Państwo polskie pełniło rolę państwa łagodzącego konflikty poprzez wspieranie pokojowej drogi rozwiązywania konfliktów międzynarodowych, a nie uczestniczenia w nich jako „strona”<sup>17</sup>. LPR preferowała oparcie aktywności na rzecz pokoju światowego na współpracy multilateralnej.

LPR do katalogu interesów państwa w środowisku międzynarodowym zaliczała utrwalenie i umocnienie niepodległości, przeciwdziałanie odbudowie imperium rosyjskiego i wzrostowi pozycji międzynarodowej Niemiec, wypracowanie „oparcia geopolitycznego, które nam pomoże zachować niepodległość” oraz zapewnienie Polsce, poprzez obecność w polityce międzynarodowej, wysokiej pozycji międzynarodowej „nie dla naszej próżności narodowej, ale żebyśmy mogli współdecydować o sprawach bezpośrednio dotyczących naszego bezpieczeństwa”<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> M. Giertych, *Wy, młode pokolenie!*, „Opoka w Kraju”, 2010, nr 74, s. 9; *Oświadczenie Jana Jaroty z 8 V 2007 r.*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (9.07.2021).

<sup>15</sup> M. Giertych, *Wy, młode pokolenie!*..., s. 9.

<sup>16</sup> *Wypowiedź Stanisława Gudzowskiego z 4 XII 2002 r. w dyskusji po informacji rządu w sprawie negocjacji Polski z Unią Europejską*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (22.06.2021).

<sup>17</sup> *Wypowiedź Zygmunta Wrzodaka z 23 III 2003 r. w debacie po informacji rządu w sprawie udziału polskiego kontyngentu wojskowego w składzie sił koalicji międzynarodowej dla wymuszenia przestrzegania przez Irak rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (22.06.2021); *Wypowiedź Macieja Giertycha z 22 I 2003 r. w dyskusji po informacji rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2003 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (20.09.2021); *Wypowiedź Janusza Dobrosza z 21 I 2004 r. w debacie po informacji ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2004 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (22.06.2021).

<sup>18</sup> *Wypowiedź Zygmunta Wrzodaka z 28 XI 2003 r. w dyskusji po informacji rządu o zagrożeniu dla polskich wojsk stacjonujących w okupowanym Iraku oraz aktualnej*

## Prawo i Sprawiedliwość a pozycja międzynarodowa Polski

W sposobie postrzegania systemu międzynarodowego przez Prawo i Sprawiedliwość należało wziąć pod uwagę dwa punkty odniesienia. Pierwszym była geopolityka, uważana przez PiS za „dominujący wzorzec relacji międzynarodowych w XXI wieku” i „podstawowe narzędzie porządkowania sceny globalnej”<sup>19</sup>. Dzieliła z realizmem przekonanie o decydującym znaczeniu siły i bezpieczeństwa w stosunkach międzynarodowych i stała w kontrze do liberalnej koncepcji „końca historii”, wizji ładu globalizacyjnego oraz wiary w „spłaszczenie hierarchii” państw i „globalne zarządzanie”. Geopolityczne podejście nakazywało postrzegać ład międzynarodowy jako „zmienny system gier geopolitycznych”, a relacje państw – w kategoriach konfliktu interesów i nieustannej rywalizacji o wpływy. Choć paradygmat geopolityczny wymagał scharakteryzowania badanej przestrzeni i uwzględnienia jej potencjalnych zalet i wad<sup>20</sup>, to dla PiS stanowił perspektywę szerszą niż tradycyjny „determinizm geopolityczny”, uznający środowisko geograficzne za główny punkt odniesienia w definiowaniu celów i kierunków polityki zagranicznej poprzez określenie geograficznego położenia państwa i wiążący się z tym kontekst otoczenia (sąsiedzi) i usytuowania (rdzeń – peryferie)<sup>21</sup>. Drugim punktem odniesienia w percepcji systemu międzynarodowego był interes państwa (interes narodowy), który PiS traktowało jako uniwersalne kryterium analizy stosunków międzynarodowych i kategorię porządkującą środowisko międzynarodowe, pozwalającą na realistyczną ocenę zachowania innych państw oraz zrozumienie ich decyzji i działań<sup>22</sup>.

Pożądanym kierunkiem rozwoju stosunków międzynarodowych były relacje oparte na „poszanowaniu prawa oraz efektywnej współpracy wielostronnej”<sup>23</sup>. Jednakże zdawano sobie sprawę, że był to stan trudny

---

*sytuacji politycznej i militarnej na Bliskim Wschodzie, szanse na pokój w tym rejonie świata*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (2.10.2021).

<sup>19</sup> *Zdrowie. Praca. Rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Prawo i Sprawiedliwość, <http://old.pis.org.pl/>, 20.05.2014 (21.04.2021); K. Szczerski, *Polska geopolityka europejska*, „Arcana”, 2009, nr 5, s. 17.

<sup>20</sup> J. Czapotowicz, *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007, s. 84; M.A. Kostun, P. Stawarz, *Rola geopolityki w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Polski i państw Kaukazu południowego na przełomie XX i XXI wieku*, „Przegląd Europejski”, 2013, nr 3, s. 79.

<sup>21</sup> K. Szczerski, *Polska geopolityka...*, s. 17–18; *Zdrowie. Praca. Rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Prawo i Sprawiedliwość, <http://old.pis.org.pl/>, 20.05.2014 (21.04.2021).

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 5.

do osiągnięcia. Dominowała realistyczna ocena rzeczywistości międzynarodowej oparta na przekonaniu, że krótkotrwała „iluzja” kantowskiego wiecznego pokoju okazała się „strategiczną pauzą” w rywalizacji państw świata. O ile na początku XXI w. można było obserwować schyłek jednobiegunowego systemu bezpieczeństwa ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej jako światowym hegemonem, o tyle powstanie efektywnego multilateralizmu pozostawało wizją nieokreślonej przyszłości<sup>24</sup>.

W refleksji politycznej PiS na system międzynarodowy składało się co najmniej sześć cech:

1) Anarchiczność, czyli stan chaosu i zaprzeczenie hierarchii, była rozumiana jako brak jednego globalnego ośrodka decyzyjnego (państwa lub organizacji międzynarodowej), dysponującego instrumentami wymuszania stanowionego przez siebie prawa na pozostałych uczestnikach stosunków międzynarodowych.

2) Złożoność, która polegała na wielostronnych, sieciowych powiązaniach o charakterze politycznym, handlowym, przemysłowym, kulturowym, a towarzyszyła jej „wielka intensywność przemieszczania się ludzi” oraz rozprzestrzenianie się zagrożeń i problemów w skali globalnej<sup>25</sup>.

3) Dychotomia, rozumiana jako istnienie dwóch wzajemnie się wykluczających „światów”, „orientacji międzynarodowych”. Z jednej strony istniał „świat bezpieczny” złożony z „państw narodowych, moralnie i politycznie zdolnych do poparcia swojego bezpieczeństwa i swoich praw” z dominacją Stanów Zjednoczonych – mocarstwa zaangażowanego w obronę bezpieczeństwa zbiorowego i sprzeciwiającego się systemowi regionalnych stref wpływów. Z drugiej zaś strony istniał „świat międzynarodowego chaosu” i „regionalnych dominacji”, określane mianem globalizmu, czyli ładu międzynarodowego, w którym suwerenność państw była ograniczona, a globalne potrzeby mocarstw były ważniejsze od interesów narodowych słabych państw. W ocenie PiS dychotomia ta sprzyjała wielostronnej rywalizacji, a nie multipolarnej współpracy<sup>26</sup>.

4) Dynamika, która sprawiała, że „w życiu narodów, podobnie jak w życiu jednostek, nic nie jest dane raz na zawsze”, a „porządek międzyna-

<sup>24</sup> W. Waszczykowski, *Refleksje na temat polskiej polityki bezpieczeństwa*, Ośrodek Myśli Politycznej, <https://www.omp.org.pl/> (9.12.2020).

<sup>25</sup> K. Szczerski, *Polska w świecie*, Gazeta Polska, <http://niezalezna.pl>, 7.09.2015 (9.07.2021).

<sup>26</sup> *Wypowiedź Marka Jurka z 26 III 2003 r. w debacie po informacji rządu w sprawie udziału polskiego kontyngentu wojskowego w składzie sił koalicji międzynarodowej dla wymuszenia przestrzegania przez Irak rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (2.10.2021); W. Waszczykowski, *Refleksje na temat polskiej polityki bezpieczeństwa*, Ośrodek Myśli Politycznej, <https://www.omp.org.pl/> (9.12.2020).

rodowy nie jest zastygłą, niewzruszalną formą” i w każdym czasie historycznym przynosił nowe wyzwania. Zmienność i dynamika systemu międzynarodowego wymuszały stały wysiłek w polityce zagranicznej i często wprowadzały niestabilność i konflikty, dlatego preferowane były twarde gwarancje bezpieczeństwa<sup>27</sup>.

5) Zróżnicowanie było uznawane za zjawisko naturalne, bo wynikające z nierównego potencjału państw w systemie międzynarodowym. W PiS nie było wątpliwości, że przewagę miały podmioty silne i samodzielne i należało robić wszystko, by wejść do rywalizacji geopolitycznej o miejsce w strukturze systemu międzynarodowego<sup>28</sup>. Rozkład sił w systemie wywoływał określone zachowania państw w środowisku międzynarodowym: dążenie do hegemonii, równowagi sił bądź klientelizmu.

6) Rywalizacja, immanentna cecha środowiska międzynarodowego, czyniła zeń pole współzawodnictwa między państwami i „gry, w której krzyżowały się interesy państw”. Rywalizacja, tak jak zróżnicowanie, była zjawiskiem naturalnym, gdyż wynikała ze zderzenia różnych interesów, systemów wartości, tożsamości i ideologii. W PiS nie było wątpliwości, że rywalizacyjna natura relacji międzynarodowych nie zmieniła się po wejściu Polski do NATO i UE, gdyż żadna organizacja międzynarodowa nie zdołała zniwelować walki o interesy narodowe<sup>29</sup>.

PiS w skomplikowanym i chaotycznym systemie międzynarodowym widziało liczne zagrożenia dla egzystencji państw narodowych. Wśród nich najbardziej eksponowano trzy. Pierwszym był „koncert mocarstw”, czyli grupa państw działających wspólnie, odpowiedzialnych za ład terytorialny i polityczny oraz globalne bezpieczeństwo. W takiej konstelacji państw stosunki między nimi były ułożone na zasadzie równowagi m.in. w wyodrębnieniu stref wpływów, tak aby żadne z nich nie osiągnęło strategicznej przewagi nad innymi<sup>30</sup>. To właśnie podział świata na strefy

<sup>27</sup> *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 3; *Wypowiedź Krzysztofa Szczerskiego z 18 XII 2011 r. w debacie po przedstawieniu przez prezesa Rady Ministrów programu działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (2.10.2021); *Zdrowie. Praca. Rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Prawo i Sprawiedliwość, Prawo i Sprawiedliwość, <http://old.pis.org.pl/>, 20.05.2014 (21.04.2021).

<sup>28</sup> *Wypowiedź Krzysztofa Szczerskiego z 23 IV 2015 r. w dyskusji po informacji ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2015 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (12.08.2021).

<sup>29</sup> K. Szymański, *Musimy bronić polskich atutów*, rozm. J. Karnowski, M. Karnowski, „Uważam Rze”, 14–20.11. 2011, nr 41, s. 22.

<sup>30</sup> K. Trembicka, W. Paruch, *Typologia systemów bezpieczeństwa w XIX i XX wieku*, Lublin 1996, s. 25–26. J. Kibbe, R. Rosecrance, A. Stein, *Conclusion* [w:] *The New Great Power Coalition. Toward a World Concert of Nations*, red. R. Rosecrance, s. 366 i n. Więcej w: H. Larsen, *The Russo-Georgian War and Beyond. Towards a European*

wpływów PiS uznało za główne zagrożenie dla podmiotowości państw narodowych i całego ładu światowego. Zamiast kształtowania się systemu wielobiegunowego, opartego na współpracy państw, PiS dostrzegało próby budowania konfiguracji sojuszniczych, przypominających „XIX-wieczny koncert mocarstw”, rozumiany jako niedemokratyczny układ geopolityczny zmierzający do podporządkowania państw mniejszych interesom mocarstw. Klasyczna polityka mocarstw skutkowałą powstaniem świata „stref wpływów”, „nowej architektury bezpieczeństwa” i hegemonizmu, gdzie wszystkie najważniejsze decyzje byłyby podejmowane w ramach porozumienia kilku silnych państw<sup>31</sup>. To zaprzeczałoby suwerenności państw małych i średnich, idei solidarności międzynarodowej i normom prawa międzynarodowego i spowodowałaby marginalizację, a nawet „wasalizację” państw słabych. Główną rolę w kształtowaniu współczesnego koncertu mocarstw przypisywano przede wszystkim Niemcom, Francji i Federacji Rosyjskiej. PiS wskazywało na symptomy kształtowania się współczesnego koncertu mocarstw, niejako „ponad głowami” państw małych i średnich. Wśród nich wymieniano niemieckorosyjskie porozumienie energetyczne (*Nord Stream*), sprzeciw Niemiec i Francji wobec interwencji NATO w Iraku w 2003 r., niemiecki sprzeciw wobec tarczy antyrakietowej w Europie Środkowo-Wschodniej, łagodną reakcję Francji i Niemiec na wojnę rosyjsko-gruzińską w kontraście do zdecydowanego sprzeciwu państw Europy Środkowo-Wschodniej, Europę „dwóch prędkości”, czyli dominację tandemu francusko-brytyjskiego czy rokowania pokojowe Rosja – Ukraina na bazie tzw. formuły normandzkiej, tzn. prowadzenie negocjacji pokojowych w wąskim gronie (Ukraina, Francja, Niemcy, Rosja), z pominięciem instytucji europejskich i Polski<sup>32</sup>.

---

*Great Power Concert*, „Danish Institute for International Studies (DIIS) Working Paper”, 2009, nr 32, 24 ss.; K. Lascurettes, *The Concert of Europe and Great-Power Governance Today. What Can the Order of 19th-Century Europe Teach Policymakers About International Order in the 21st Century?*, Santa Monica 2017, 34 ss.; *Great Powers and Strategic Stability in the 21st Century Competing Visions of World Order*, red. G. Herd, Londyn 2010, 256 ss.; H. Müller, C. Rauch, *Managing Power Transitions. Towards a 21st Century Concert of Powers*, „International Security Studies”, 2016, vol. 2, nr 2, s. 35–64.

<sup>31</sup> W. Waszczykowski, *Refleksje na temat polskiej polityki bezpieczeństwa*, Ośrodek Myśli Politycznej, <https://www.omp.org.pl/> (9.12.2020); *Wypowiedź Pawła Kowala z 13 II 2009 r. w debacie po informacji ministra spraw zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2009 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (2.10.2021); *Wypowiedź Witolda Waszczykowskiego z 8 V 2014 r. w debacie po informacji ministra spraw zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2014 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (2.10.2021).

<sup>32</sup> *Wypowiedź Krzysztofa Szczerskiego z 26 XI 2014 r. w dyskusji po sprawozdaniu Komisji do Spraw Unii Europejskiej oraz Komisji Spraw Zagranicznych o rządowych*



Drugim zagrożeniem był terroryzm, „w wielu nowych postaciach”, „zorientowany na masowość ofiar”, a trzecim – imperializm „putinowskiej” Rosji, stosującej zasadę *divide et impera*. Oba niebezpieczeństwa łączono z nieudolnością świata globalizacji i liberalnej demokracji, kwestionowanego tak przez terrorystów, jak i „imperialistów” upatrujących w słabości zachodniego ładu szansy na zmianę porządku międzynarodowego. Receptą na pokonanie negatywnych zjawisk była współpraca na rzecz „zrównoważonego rozwoju świata”<sup>33</sup>.

PiS dużo miejsca poświęciło pozycji Polski w systemie międzynarodowym, wypowiadając się na temat potencjału i ról międzynarodowych. Poglądy partii na pozycję międzynarodową Polski wynikały z przekonania, że „nie da się prowadzić spraw 40 milionów Polaków z pozycji małego państwa” i należało uwzględnić fakt, że Polska należała do historycznych narodów Europy, „szóstki największych członków Unii”, swoistej „europejskiej pierwszej ligi”<sup>34</sup>. Mimo dziejowych „obciążeń współczesności” Rzeczpospolita była „dużym europejskim krajem o bogatej historii prodemokratycznej i prowolnościowej” i z tego powodu nie wolno „osiąść na laurach”, ale należało ubiegać się o podmiotowość w środowisku międzynarodowym<sup>35</sup>.

PiS odróżniało status państwa od jego pozycji międzynarodowej. Status był stanem „względnie trwałym” i obejmował formalny aspekt suwerenności, podmiotowość w stosunkach międzynarodowych, zinstytucjonalizowaną rolę państwa w gremiach międzynarodowych oraz „inne formalne i nieformalne, ale stałe elementy określające sytuację państwa wobec czynników zewnętrznych”. Pożądanym statusem dla Polski był status Turcji uznawanej za państwo „poważne” i ważnego gracza na

---

*projektach ustaw (druki nr 2833 i 2869), Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (2.10.2021); *Mysiąc Polska. Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz Zjednoczonej Prawicy, Prawo i Sprawiedliwość, <http://pis.org.pl>, 7.07.2015 (23.08.2021); W. Waszczykowski, *Refleksje na temat polskiej polityki bezpieczeństwa*, Ośrodek Myśli Politycznej, <https://www.omp.org.pl/> (9.12.2020).**

<sup>33</sup> *Wypowiedź Krzysztofa Szczerskiego z 23 IV 2015 r. w debacie po informacji ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2015 roku, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (2.10.2021); *List otwarty Prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego ws. bezpieczeństwa narodowego RP w przeddzień przyjęcia nowej koncepcji strategicznej NATO, Prawo i Sprawiedliwość, <http://pis.org.pl>, 18.11.2011 (23.08.2021).**

<sup>34</sup> J. Kaczyński, *Uzupełnijmy konstytucję o zapisy służące wolności*, Telewizja TVN24, <http://www.tvn24.pl>, 3.05.2013 (14.08.2021).

<sup>35</sup> J. Kaczyński, *Polska racja stanu [w:] Racja stanu – Janowi Olszewskiemu*, red. E. Urbanowicz, J. Urbanowicz, Poznań 2011, s. 33; *Wystąpienie Jarosława Kaczyńskiego z 22 I 2003 r. w dyskusji nad informacją rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2003 roku, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (2.10.2021).*

arenie międzynarodowej<sup>36</sup>. Z kolei pozycję państwa definiowano jako możliwości realizacji interesów państwa na arenie międzynarodowej w danym czasie historycznym oraz respekt i szacunek, jakim darzyli państwo inni uczestnicy nieustannie toczącej się gry. Tak rozumiana pozycja państwa była wypadkową różnorodnych czynników o dynamicznym charakterze, a nie trwale zagwarantowanym stanem państwa. O pozycji Polski w świecie decydował układ sił w systemie międzynarodowym i potęga państwa, na którą składał się potencjał polityczny, demograficzny, gospodarczy, militarny, wielkość terytorium i bogactwa naturalne<sup>37</sup>.

Dla PiS pozycja Polski miała być budowana także na fundamencie racji moralnych Polski, na które składały się, z jednej strony, straty ludnościowe i materialne – swoista „ofiara” złożona przez Polskę w obliczu agresji państw totalitarnych, a z drugiej strony, polski wkład w wyzwolenie narodów Europy spod jarzma komunizmu. W ocenie konserwatystów wizerunek Polski jako państwa współodpowiedzialnego za zbrodnie na innych narodach i skutki decyzji podejmowanych bez suwerennego udziału Polski (zmiana granic, przesiedlenia ludności) skutecznie uniemożliwiał upodmiotowienie w środowisku międzynarodowym<sup>38</sup>.

Działania na rzecz podmiotowej pozycji międzynarodowej miały uwzględniać zasadę równowagi między celami a zasobami materialnymi i ludzkimi potrzebnymi do realizacji tych pierwszych. Równowaga wyrażała się w założeniu, że choć Polska była państwem średniej wielkości, a nie mocarstwem mającym wpływ na globalny bieg wydarzeń, to nie mogła rezygnować z realizacji racji stanu w skali światowej<sup>39</sup>.

PiS z percepcji środowiska międzynarodowego i pozycji Polski wywiodło poglądy na temat ról międzynarodowych Polski, które miały zmaksymalizować korzyści płynące z położenia i potencjału. Przekonanie PiS, że położenie geopolityczne Polski nie pozwala jej zajmować pozycji neutralnej, pociągało za sobą dwie konsekwencje. (1) Imperatywem polityki był brak zgody na podporządkowanie się polityce mocarstw, gdyż bierność i „cicha zgoda” na imperializm, szczególnie rosyjski, oznaczała zagrożenie dla suwerenności i bezpieczeństwa państwa,

---

<sup>36</sup> J. Kaczyński, *Bardzo potężne siły dążą do tego, żeby Polska nie była tym, czym mogłaby być. Trzeba się temu przeciwstawić*, portal wPolityce.pl, www.wpolityce.pl, 8.06.2014 (23.09.2021); *Wypowiedź Krzysztofa Szczerskiego z 23 IV 2015 r. w debacie po informacji ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2015 r.*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (21.08.2021).

<sup>37</sup> *Myśląc Polska. Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz Zjednoczonej Prawicy*, Prawo i Sprawiedliwość, <http://pis.org.pl>, 7.07.2015 (23.08.2021).

<sup>38</sup> J. Kaczyński, *Polska racja stanu...*, s. 25–26.

<sup>39</sup> *Myśląc Polska. Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz Zjednoczonej Prawicy*, Prawo i Sprawiedliwość, <http://pis.org.pl>, 7.07.2015 (23.08.2021).

a nie „nagrodę”. Postulowano zerwanie z „mitem Wokulskiego”, oznaczającym, że „siedząc cicho będziemy [...] krajem mlekiem i miodem płynącym”. Dla PiS nieprawdziwa była alternatywa: podporządkowanie albo konflikt i otwarta wojna, gdyż – jak przekonywano – między dwoma skrajnymi rozwiązaniami istniały dyplomatyczne prawne i gospodarcze instrumenty realizacji interesów narodowych. (2) Niezbędna była współpraca i *soft power* w stosunku do „wschodnich sąsiadów”, czyli z jednej strony – budowanie relacji społecznych, kulturalnych i gospodarczych w regionie, a z drugiej – kształtowanie nastrojów społecznych, powodujących wzrost sympatii do Polski i zrozumienie wagi sojuszu państw regionu, wspieranie środowisk prodemokratycznych<sup>40</sup>.

Role międzynarodowe Polski rozpatrywano na trzech płaszczyznach: regionalnej, unijnej i globalnej, ze zdecydowaną przewagą tej pierwszej. W skali regionalnej Polska miała pełnić rolę „rzecznika interesów państw regionu”, ale bez narzucania przywództwa, promotora europejskich ambicji państw bałkańskich i wschodnioeuropejskich<sup>41</sup>, naturalnego lidera regionu Europy Środkowo-Wschodniej, i szerzej – państw powstałych na gruzach dawnego Związku Sowieckiego<sup>42</sup>, stanowić „wrota Europy Środkowej”<sup>43</sup> i być animatorem współpracy regionalnej. Dla PiS Polska mogła być „ośrodkiem chłodnej oceny tego, co się dzieje na Wschodzie” i recenzentem polityki współczesnej Rosji. W tym kontekście przywoływano inicjatywę prezydenta Lecha Kaczyńskiego, który wraz z prezydentami Litwy, Łotwy, Estonii i Ukrainy udzielił poparcia Gruzji, stojącej w obliczu konfliktu z Rosją w 2008 r.<sup>44</sup>. Jednocześnie z krytyką PiS spotkał się *désintéressement* Europą Środkowo-Wschodnią w polityce zagranicznej rządu Donalda Tuska, co – w ocenie PiS – skutkowało obniżeniem podmiotowości Polski w UE i regionie<sup>45</sup>.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> Wypowiedź Witolda Waszczykowskiego z 20 III 2013 r. w debacie po informacji ministra spraw zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2013 r., Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (2.10.2021).

<sup>42</sup> J. Kaczyński, *Testament polityczny prezydenta*, „Nasz Dziennik”, 9 IV 2011, nr 83, s. 19.

<sup>43</sup> *Idem*, *Bardzo potężne siły dążą do tego, żeby Polska nie była tym, czym mogłaby być. Trzeba się temu przeciwstawić*, portal wPolityce.pl, [www.wpolityce.pl](http://www.wpolityce.pl), 8.06.2014 (23.09.2021); *Mysząc Polska. Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz Zjednoczonej Prawicy*, Prawo i Sprawiedliwość, <http://pis.org.pl>, 7.07.2015 (23.08.2021).

<sup>44</sup> Wypowiedź Pawła Kowala z 13 II 2009 r. w debacie po informacji ministra spraw zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2009 roku, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (2.10.2021).

<sup>45</sup> *Zdrowie. Praca. Rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwości, Prawo i Sprawiedliwość*, Prawo i Sprawiedliwość, <http://old.pis.org.pl/>, 20.05.2014 (21.04.2021).

Na płaszczyźnie unijnej Polska miała być kreatorem „architektury politycznej Europy”, obrońcą suwerenności państw narodowych oraz państwem blokującym „moloča eurobiurokracji” i „transfer ważnych decyzji z państw członkowskich UE do unijnych instytucji”<sup>46</sup>. Role te miały służyć budowie Europy Ojczyzn.

W skali globalnej PiS przewidywało dla Polski dwie główne role. Pierwszą była rola promotora wartości, szczególnie solidarności i prawdy. Solidarność międzynarodowa oznaczała pomoc „państwom potrzebującym” i zaangażowanie w rozwiązywanie problemów „nawet w odległych od nas częściach świata”. Prawda była ważna w relacjach z innymi państwami, a szczególnie z tymi, z którymi Polska pozostawała w „deficycie otwartości i dialogu o wspólnej historii”, gdzie trudne stosunki bilateralne zastępowano formułą tzw. resetu. Drugą rolą był promotor pokoju i przestrzegania prawa międzynarodowego. W tym kontekście PiS jawiło się jako zdecydowany przeciwnik wojny mającej charakter instrumentu realizacji aspiracji terytorialnych i politycznych<sup>47</sup>.

## Zakończenie

Poglądy polskich współczesnych partii politycznych na system międzynarodowy i rolę Polski opierały się na akceptacji realistycznego paradygmatu stosunków międzynarodowych. Realistyczne podejście reprezentowane przez LPR i PiS zakładało, że stosunki międzynarodowe były areną rywalizacji, i stawiało w centrum uwagi obiektywny interes państwa (rację stanu). Celem nadrzędnym państwa było zapewnienie jego realizacji, także kosztem innych uczestników stosunków międzynarodowych. Inne podmioty międzynarodowe były traktowane jako rywale i konkurenci, z którymi należało współzawodniczyć. Możliwa była współpraca, pod warunkiem, że prowadziła do realizacji interesów państwa. Taki sposób postrzegania sytuacji na arenie międzynarodowej przyczyniał się do syntezy komponentów twardych i miękkich potencjału państwa (tzw. *smart power*<sup>48</sup>). Realisci przyczyn postępowania państw na arenie międzynarodowej upatrywali w okolicznościach zewnętrznych

<sup>46</sup> *O wielkości Polski*, Prawo i Sprawiedliwość, <http://old.pis.org.pl/>, 20.04.2013 (21.04.2021).

<sup>47</sup> *PiS chce, żeby Sejm w uchwale wyraził solidarność z Ukrainą*, Prawo i Sprawiedliwość, <http://pis.org.pl> (9.09.2021); *Wystąpienie Prezydenta RP z okazji Święta Wojska Polskiego*, Prawo i Sprawiedliwość, <http://old.pis.org.pl/>, 15.08.2008 (7.09.2021).

<sup>48</sup> Zob. E.J. Wilson, *Hard Power, Soft Power, Smart Power*, „The Annals of the American Academy of Political and Social Science”, 2008, nr 1, s. 110–124; J. Nye, *The Future of Power*, Nowy Jork 2011, s. 207 i n.

występujących w środowisku międzynarodowym. Obie badane partie zdawały sobie sprawę, że położenie geopolityczne pomiędzy dwoma ośrodkami integracji politycznej, ekonomicznej i kulturowej: europejskim oraz euroazjatyckim, powodowało, że Polska nie mogła być państwem neutralnym, gdyż łatwo stałaby się obszarem rywalizacji mocarstw, a tym samym marginalizacji i peryferyzacji. Przestrzegano przed dwoma skrajnymi stanowiskami: z jednej strony – przed przeszacowaniem potencjału, które uniemożliwiałoby trafne zdefiniowanie racji stanu, a z drugiej strony – umniejszaniem roli Polski, co *de facto* wiązało się z przekonaniem o niezdolności Polski do samodzielnego działania na arenie międzynarodowej. W zamian preferowano realną ocenę potencjału i możliwości w kształtowaniu pozycji międzynarodowej Rzeczypospolitej. W przypadku Polski „wielkość” mogła być mierzona tylko zakresem i zasięgiem wpływów politycznych w środowisku międzynarodowym, a nie rozpatrywana w sensie terytorialnym.

## Bibliografia

- Czaputowicz J., *Teorie stosunków międzynarodowych. Krytyka i systematyzacja*, Warszawa 2007.
- Giertych M., *Globalizm chrześcijański*, „Opoka w Kraju”, 2012, nr 79, s. 5–6.
- Giertych M., *Koniec europosłowania*, „Opoka w Kraju”, 2009, nr 70, s. 1.
- Giertych M., *Wojna cywilizacji w Europie*, Warszawa 2007.
- Giertych M., *Wy, młode pokolenie!*, „Opoka w Kraju”, 2010, nr 74, s. 9.
- Giertych M., *Z nadzieją w przyszłość*, Warszawa 2005.
- Great Powers and Strategic Stability in the 21st Century Competing Visions of World Order*, red. G. Herd, Londyn 2010.
- Kaczyński J., *Bardzo potężne siły dążą do tego, żeby Polska nie była tym, czym mogłaby być. Trzeba się temu przeciwstawić*, portal wPolityce.pl, www.wpolityce.pl, 8.06.2014 (23.09.2021).
- Kaczyński J., *Polska racja stanu* [w:] *Racja stanu – Janowi Olszewskiemu*, red. E. Urbanowicz, J. Urbanowicz, Poznań 2011, s. 19–34.
- Kaczyński J., *Testament polityczny prezydenta*, „Nasz Dziennik”, 9 IV 2011, nr 83, s. 19.
- Kaczyński J., *Uzpełnijmy konstytucję o zapisy służące wolności*, Telewizja TVN24, <http://www.tvn24.pl>, 3.05.2013 (14.08.2021).
- Kibbe J., Rosecrance R., Stein A., *Conclusion* [w:] *The New Great Power Coalition. Toward a World Concert of Nations*, red. R. Rosecrance, s. 366–368.
- Kostun M.A., Stawarz P., *Rola geopolityki w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Polski i państw Kaukazu południowego na przełomie XX i XXI wieku*, „Przegląd Europejski”, 2013, nr 3, s. 76–98.
- Kowalczyk K., *Typologia polskich partii politycznych według kryterium programowego*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne”, 2014, nr 1, s. 73–94.
- Larsen H., *The Russo-Georgian War and Beyond. Towards a European Great Power Concert*, „Danish Institute for International Studies (DIIS) Working Paper”, 2009, nr 32, s. 1–24.

- Lascurettes K., *The Concert of Europe and Great-Power Governance Today. What Can the Order of 19th-Century Europe Teach Policymakers About International Order in the 21st Century?*, Santa Monica 2017.
- List otwarty Prezesa PiS Jarosława Kaczyńskiego ws. bezpieczeństwa narodowego RP w przeddzień przyjęcia nowej koncepcji strategicznej NATO, Prawo i Sprawiedliwość, <http://pis.org.pl>, 18.11.2011 (23.08.2021).
- Müller H., Rauch C., *Managing Power Transitions. Towards a 21st Century Concert of Powers*, „International Security Studies”, 2016, vol. 2, nr 2, s. 35–64.
- Mysząc Polska. Konwencja Programowa Prawa i Sprawiedliwości oraz Zjednoczonej Prawicy, Prawo i Sprawiedliwość, <http://pis.org.pl>, 7.07.2015 (23.08.2021).
- Nye J., *The Future of Power*, Nowy Jork 2011.
- O wielkości Polski, Prawo i Sprawiedliwość, <http://old.pis.org.pl/>, 20.04.2013 (21.04.2021).
- Oświadczenie Jana Jaroty z 8 V 2007 r., Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (9.07.2021).
- Paruch W., *Między wyobrażeniami a działaniami. Wybrane aspekty przedmiotowe badań politologicznych nad myślą polityczną*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2004, nr 4, s. 9–38.
- PiS chce, żeby Sejm w uchwale wyraził solidarność z Ukrainą, Prawo i Sprawiedliwość, <http://pis.org.pl> (9.09.2021).
- Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007.
- Szczerski K., *Polska geopolityka europejska*, „Arcana”, 2009, nr 5 (89), s. 17–25.
- Szczerski K., *Polska w świecie*, „Gazeta Polska”, <http://niezalezna.pl>, 7.09.2015 (9.07.2021).
- Szymański K., *Musimy bronić polskich atutów*, rozm. J. Karnowski, M. Karnowski, „Uważam Rze”, 14–20.11.2011, nr 41, s. 20–22.
- Trembicka K., Paruch W., *Typologia systemów bezpieczeństwa w XIX i XX wieku*, Lublin 1996.
- Waszczykowski W., *Refleksje na temat polskiej polityki bezpieczeństwa*, Ośrodek Myśli Politycznej, <https://www.omp.org.pl/> (9.12.2020).
- Wilson E.J., *Hard Power, Soft Power, Smart Power*, „The Annals of the American Academy of Political and Social Science”, 2008, nr 1, s. 110–124.
- Wypowiedź Jana Łopuszańskiego z 10 I 2002 r. w debacie przed rozpatrzeniem poselskiego wniosku o przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego, w którym obywatele Polski odpowiedzą na pytanie: Czy jesteś za przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej?, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (12.04.2021).
- Wypowiedź Janusza Dobrosza z 21 I 2004 r. w debacie po informacji ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2004 roku, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (22.06.2021).
- Wypowiedź Janusza Dobrosza z 21 I 2004 r. w dyskusji po informacji ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2004 roku, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (22.06.2021).
- Wypowiedź Janusza Dobrosza z 24 VI 2004 r. w debacie po przedstawieniu przez prezesa Rady Ministrów programu działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (22.06.2021).
- Wypowiedź Krzysztofa Szczerskiego z 18 XII 2011 r. w debacie po przedstawieniu przez prezesa Rady Ministrów programu działania Rady Ministrów z wnioskiem o udzielenie jej wotum zaufania, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (2.10.2021).

- Wypowiedź Krzysztofa Szczerskiego z 23 IV 2015 r. w dyskusji po informacji ministra spraw zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2015 roku, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (12.08.2021).*
- Wypowiedź Krzysztofa Szczerskiego z 26 XI 2014 r. w dyskusji po sprawozdaniu Komisji do Spraw Unii Europejskiej oraz Komisji Spraw Zagranicznych o rządowych projektach ustaw (druki nr 2833 i 2869), Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (2.10.2021).*
- Wypowiedź Macieja Giertycha z 22 I 2003 r. w dyskusji po informacji rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2003 roku, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (20.09.2021).*
- (Wypowiedź Marka Jurka z 26 III 2003 r. w debacie po informacji rządu w sprawie udziału polskiego kontyngentu wojskowego w składzie sił koalicji międzynarodowej dla wymuszenia przestrzegania przez Irak rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (2.10.2021).*
- Wypowiedź Marka Kotlinowskiego z 10 III 2005 r. w debacie po informacji dla Sejmu i Senatu o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec-grudzień 2004 r., Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (2.09.2021).*
- Wypowiedź Marka Kotlinowskiego z 12 XI 2002 r. w debacie nad obywatelskim wnioskiem o poddanie pod referendum ogólnokrajowe rozstrzygnięcia sprawy zgody obywateli RP na sprzedaż ziemi cudzoziemcom, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (12.04.2021).*
- Wypowiedź Marka Kotlinowskiego z 17 IV 2003 r. w dyskusji nad wnioskiem o zarządzenie ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (10.08.2021).*
- Wypowiedź Marka Kotlinowskiego z 30 VI 2004 r. w debacie po informacji rządu w sprawie wyników Konferencji Międzyrządowej, która odbyła się w Brukseli w dniach 17 i 18 czerwca 2004 r., Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (12.04.2021).*
- Wypowiedź Pawła Kowala z 13 II 2009 r. w debacie po informacji ministra spraw zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2009 roku, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (2.10.2021).*
- Wypowiedź Stanisława Gudzwoskiego z 4 XII 2002 r. w dyskusji po informacji rządu w sprawie negocjacji Polski z Unią Europejską, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (22.06.2021).*
- Wypowiedź Witolda Waszczykowskiego z 20 III 2013 r. w debacie po informacji ministra spraw zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2013 r., Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (2.10.2021).*
- Wypowiedź Witolda Waszczykowskiego z 8 V 2014 r. w debacie po informacji ministra spraw zagranicznych o założeniach polskiej polityki zagranicznej w 2014 roku, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (2.10.2021).*
- Wypowiedź Zygmunta Wrzodaka z 23 III 2003 r. w debacie po informacji rządu w sprawie udziału polskiego kontyngentu wojskowego w składzie sił koalicji międzynarodowej dla wymuszenia przestrzegania przez Irak rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (12.04.2021).*
- Wypowiedź Zygmunta Wrzodaka z 28 XI 2003 r. w dyskusji po informacji rządu o zagrożeniu dla polskich wojsk stacjonujących w okupowanym Iraku oraz aktualnej sytuacji politycznej i militarnej na Bliskim Wschodzie, szanse na pokój w tym rejonie świata, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (2.10.2021).*

*Wystąpienie Jarosława Kaczyńskiego z 22 I 2003 r. w dyskusji nad informacją rządu na temat polskiej polityki zagranicznej w 2003 roku*, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl/> (2.10.2021).

*Wystąpienie Prezydenta RP z okazji Święta Wojska Polskiego*, Prawo i Sprawiedliwość, <http://old.pis.org.pl/>, 15.08.2008 (7.09.2021).

*Zdrowie. Praca. Rodzina. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Prawo i Sprawiedliwość, <http://old.pis.org.pl/>, 20.05.2014 (21.04.2021).

### **Between world-power status and a marginal position. The international status of Poland in the 21st century in nationalist and conservative political thought**

#### Abstract

The research objective of this paper is to analyse trends in contemporary nationalist and conservative political thought from the system and problem-based perspectives through the lens of Poland's international status in the 21<sup>st</sup> century. The subject of the analysis is the political thought of two parties – the League of Polish Families (representing the nationalist trend) and Law and Justice (the conservative trend) in two dimensions. First – in the ideological dimension, covering political views with the greatest degree of generalisation. Second – in the programme dimension, understood as a set of specific political proposals, creating concepts and defining the conditions for their fulfilment in the future. The research objective was contingent on the following research questions: How did the League of Polish Families and the Law and Justice Party define and describe international order? What values were assigned key roles in shaping Poland's international position? What international roles were assigned to Poland?

**Key words:** international order, Law and Justice, League of Polish Families, political thought, political realism



Zofia Sawicka \*

## STAGNACJA CZY EWOLUCJA? SYSTEMY POLITYCZNE PAŃSTW ARABSKICH PO ARABSKIEJ WIOŚNIE LUDÓW – UWAGI OGÓLNE

### Streszczenie

Arabska Wiosna była jednym z najważniejszych wydarzeń na Bliskim Wschodzie w XXI w. Masowe protesty obaliły długoletnich przywódców państw arabskich lub wymogły na władzach pewne reformy. Zachód oczekiwał, że wydarzenia te przyczynią się do demokratyzacji tego regionu świata, jednak dekadę po Arabskiej Wiośnie jej bilans wydaje się tragiczny. Procesy demokratyzacyjne nie spełniły pokładanych w nich nadziei, a w kilku państwach doszło do krwawych konfliktów, które trwają do dziś. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zmian, które wbrew powszechnej opinii zaszły w systemach politycznych państw arabskich po Arabskiej Wiośnie, a które świadczą o ewolucji tych systemów. Autorka, wychodząc od analizy instytucji państwa na Bliskim Wschodzie od czasów klasycznych do współczesności, ukazuje sposób pojmowania państwa w świecie arabskim, a także różne jego modele wyróżnione na podstawie stylu rządzenia. Pokazuje również zależność pomiędzy przebiegiem Arabskiej Wiosny oraz zachodzącymi później przemianami a rodzajem utrzymywanego reżimu. Tak przeprowadzona analiza ma za zadanie pokazać, że ewolucja systemu politycznego dokonała się w każdym z państw arabskich, jednak ze względu na uwarunkowania kulturowe i historyczne ma odmienny charakter od oczekiwanych przez Zachód przemian demokratycznych.

**Słowa kluczowe:** system polityczny, państwa arabskie, Arabska Wiosna, demokracja

### Wstęp

Arabska Wiosna jest niewątpliwie jednym z najważniejszych wydarzeń na Bliskim Wschodzie<sup>1</sup> w XXI w. Skala i tempo wydarzeń, masowe demonstracje, upadek i dekompozycja istniejących systemów politycznych zaskoczyły nawet najbardziej uważnych obserwatorów tego rejonu

---

\* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: zsawicka@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0001-7679-5303.

<sup>1</sup> Współcześnie termin „Bliski Wschód” jest stosowany w bardzo szerokim kontekście geograficznym i obejmuje obszary od Maroka po Afganistan i w takim też rozumieniu został użyty w artykule.

świata. Mimo że problemy demograficzne, bunt młodego pokolenia, problemy gospodarcze i społeczne były już wcześniej sygnalizowane przez znaczną część badaczy Bliskiego Wschodu<sup>2</sup>, to jednak nikt nie przewidział, że „arabska ulica” będzie w stanie obalić przywódców, których władza wydawała się wieczna, lub że uda jej się przekształcić istniejący system rządów. Przemiany te miały przecież miejsce w jednym z najbardziej spetryfikowanych politycznie i kulturowo regionów świata.

Dziesięć lat po Arabskiej Wiośnie jej bilans w oczach zachodniego obserwatora jest przygnębiający. Bardzo kruchy system demokratyczny w Tunezji, który powstał po Arabskiej Wiośnie, wobec wojny domowej w Syrii czy Jemenie wydaje się za małym osiągnięciem, aby wydarzeniom sprzed dekady przypisać sukces. Perspektywa zachodniego obserwatora jest jednak często zawężona do oceny tych wydarzeń jedynie w kontekście demokratycznych przemian rozumianych na sposób zachodni. Ocenie tej wymykają się przemiany, które zachodzą w samych społeczeństwach arabskich i które prowadzą do zmiany myślenia o możliwościach uczestnictwa i wpływu na życie polityczne mieszkańców tych państw<sup>3</sup>. Ponadto warto się zastanowić, czy rzeczywiście głównym celem Arabskiej Wiosny były przemiany demokratyczne. Zrozumienie kultury arabskiej sugeruje, że dążenia do demokracji<sup>4</sup> pojmowanej na sposób zachodni nie były głównym czynnikiem, który wyprowadził Arabów<sup>5</sup> na ulicę. Dlatego też brak gruntownych przemian demokratycznych nie musi oznaczać całkowitej porażki Arabskiej Wiosny.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zmian, które wbrew powszechnej opinii zaszły w systemach politycznych państw arabskich<sup>6</sup> po Arabskiej Wiośnie, a które świadczą o ewolucji tych systemów. Autorka, wychodząc od analizy instytucji państwa na Bliskim Wschodzie od czasów klasycznych do współczesności, ukazuje sposób pojmowania

<sup>2</sup> Zob. A. Bayat, *Life as Politics: How Ordinary People Change the Middle East*, Stanford 2010.

<sup>3</sup> Zob. N. Feldman, *The Arab Winter: A Tragedy*, Princeton 2020.

<sup>4</sup> Demokracja jako ustrój, który zakłada udział obywateli w sprawowaniu władzy oraz zawiera takie elementy, jak: pluralizm polityczny, równość wobec prawa, prawa obywatelskie, prawa człowieka oraz społeczeństwo obywatelskie.

<sup>5</sup> Arabowie w rozumieniu wspólnoty kulturowej, ludność uznająca za ojczysty język arabski, zamieszkująca świat arabski.

<sup>6</sup> Świat arabski rozciąga się od Pacyfiku po Ocean Indyjski. Liga Państw Arabskich liczy obecnie 22 państwa, spośród których nie wszystkie kraje zaliczane są do kręgu państw arabskich. Termin ten bowiem nie został wyraźnie zdefiniowany w nauce. Jego ramy wyznaczają zachodzące na siebie kryteria historyczne, kulturowe, polityczne, językowe i religijne. Obecnie do państw arabskich zalicza się: Mauretanię, Algierię, Maroko, Tunezję, Egipt, Libię, Sudan, Syrię, Jordanię, Arabię Saudyjską, Irak, Liban, Jemen, Oman, Katar, Kuwejt, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Bahrajn i Autonomię Palestyńską.

państwa w świecie arabskim, a także różne jego modele wyróżnione na podstawie stylu rządzenia. Pokazuje również zależność pomiędzy przebiegiem Arabskiej Wiosny oraz zachodzącymi później przemianami a rodzajem utrzymywanego reżimu.

Tak przeprowadzona analiza ma za zadanie pokazać, że ewolucja systemu politycznego dokonała się w każdym z państw arabskich, jednak ze względu na uwarunkowania kulturowe i historyczne ma odmienny charakter od oczekiwanych przez Zachód przemian demokratycznych. Odmienność ta nie oznacza jednak stagnacji, zmiany te zachodzą raczej na drodze reformacji i zmierzają w kierunku systemu, który można określić mianem „demokracji bliskowschodniej”, a ich efekty mogą być widoczne za kilka lat, a nawet dekad.

## Instytucja państwa na Bliskim Wschodzie

### a) Państwo klasyczne

Fundamenty państwa muzułmańskiego kształtowały się już za życia proroka Mahometa oraz jego następców. Na obszarach, gdzie rodził się islam, dochodziło do powstania nowej społeczności – wspólnoty wierzących – narodu Mahometa. Pierwszym dokumentem, który niejako normował stosunki nowej wspólnoty, była „Konstytucja Medynejska”, w której obowiązki prawne, związki plemienne oraz funkcjonujące tradycje zostały podporządkowane koncepcji braterstwa muzułmańskiego. To tam po raz pierwszy w historii państwa muzułmańskiego powstały pierwsze gwarancje dotyczące praw ludności, zasady płacenia podatków, zasady arbitrażu oraz prawa pokoju i wojny. Wprowadzenie takich regulacji przez Mahometa miało za zadanie budowę jednolitej społeczności, w oparciu o zupełny system wartości, którego podstawą był islam<sup>7</sup>.

W miarę rozwoju państwa pojawiały się kolejne problemy organizacyjne, które należało rozwiązać. Najważniejszą kwestią w tamtym czasie było zagwarantowanie jak najlepszego funkcjonowania na ziemi bożego prawa, w związku z czym religia zaczęła regulować wszelkie aspekty życia człowieka, a podział na *sacrum* i *profanum* okazał się niemożliwy.

W miarę rozwoju muzułmańskiej teorii politycznej filozofowie muzułmańscy (np. Al-Farabi, Ibn Chaldun, Al-Ghazali) doszli do wniosku, że fundamentem państwa muzułmańskiego jest władca sprawiedliwy, oddany swoim obywatelom, który zdobywa zwolenników dzięki swojemu charakterowi, a nie przemocy. Państwo istnieje dzięki władcy i to on

---

<sup>7</sup> M. Samojedny, *Klasyczny model państwa muzułmańskiego* [w:] *Acta Erasmiana VI. Ze studiów nad prawem, administracją i ekonomią*, red. M. Sadowski, Wrocław 2014, s. 180.

nadaje mu kształt, a jego władza powinna polegać na egzekwowaniu takich działań poddanych, które będą zgodne z wymogami świata ziemskiego i świata boskiego<sup>8</sup>.

W muzułmańskim państwie klasycznym władza świecka i religia były ze sobą ściśle związane, przez wiele wieków symbolem zarówno władzy świeckiej, jak i religijnej na ziemi był kalifat. Kalifat upadł w 1258 r., ale w latach późniejszych wielu władców korzystało z autorytetu tej instytucji, aby legitymizować swoje rządy<sup>9</sup>.

### **b) Imperium Osmańskie**

Po upadku kalifatu Abbasydów Osmanowie uznali się dziedzicami zwierzchnictwa religijnego nad światem islamu. Warto zaznaczyć, że za ich panowania państwowość definiowana była poprzez aspekt religijny, a nie narodowy, a Osmanowie szczególną uwagę zwracali na muzułmański, a nie turecki charakter swojego państwa. Rozwój imperium osmańskiego wiązał się z nieuchronnym upadkiem dawnego świata arabskiego. Prowincje arabskie zostały włączone do państwa tureckiego i znalazły się na jego peryferiach zarówno pod względem politycznym, jak i kulturowym. Arabowie mieli stać się kolejnym narodem podbitym, który miał pracować na chwałę nowego imperium. Lokalnym rodem arabskim nowe władze pozwoliły zachować dotychczasowe przywileje pod warunkiem uznania władzy sultana oraz płacenia podatków i dostarczania kontyngentów wojskowych. Arabowie w większości akceptowali rządy władców tureckich, ponieważ oparcie władzy na aspekcie religijnym czyniło z nich członków wspólnoty wierzących. Warto zaznaczyć, że dopiero interwencja Zachodu sprawiła, że Turcy zaczęli być postrzegani przez Arabów jako jeszcze jedni kolonizatorzy<sup>10</sup>.

Ponadto dotychczasowe doświadczenia historyczne sprawiły, że Arabowie nie czuli się wspólnotą narodową, ale kulturową, silnie utożsamiali się z własnym plemieniem, klanem, punktem odniesienia były też religia i wspólna tradycja.

### **c) System kolonialny i powstawanie niezależnych państw**

Po upadku Imperium Osmańskiego terytoria arabskie dostały się pod ścisłą kontrolę mocarstw europejskich: Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> K. Czajkowska, A. Dawioł-Sitko, *Systemy polityczne wybranych państw Bliskiego Wschodu*, Warszawa 2012, s. 62–74.

<sup>9</sup> Zob. J. Danecki, *Arabowie*, Warszawa 2001.

<sup>10</sup> D. Madeyska, *Historia świata arabskiego. Okres osmański 1516–1920*, Warszawa 1988, s. 42–50.

<sup>11</sup> Mandat francuski obowiązywał na terenach dzisiejszej Tunezji, Algierii, Maroka i Syrii, do Włoch należała Libia, natomiast Wielka Brytania miała swój protektorat nad

Każde z tych państw prowadziło własną politykę wobec zajmowanych terenów, której wpływ jest widoczny do dzisiaj, np. w administracji państwowej czy w postaci poszczególnych słów używanych w dialektach<sup>12</sup>.

W ciągu kilku dekad dokonana się ogromna zmiana systemowa. Ludność, która do tej pory zamieszkiwała jedno imperium z jedną władzą centralną, została podzielona pomiędzy obce potęgi. Państwa, które miały walczyć o niepodległość, najpierw bardzo długo były prowincjami Imperium Osmańskiego, a od lat 80. XIX w. większość z nich znalazła się pod „opieką” kolonizatorów.

Arabski ruch narodowyzwolenczy zrodził się w okresie międzywojennym. Jako ostatnia niepodległość zdobyła Algieria w 1962 r. Powstające organizmy państwowe szybko musiały uporać się z kilkoma kwestiami, które były konsekwencją dotychczasowej polityki. Po pierwsze musiały określić poziom wspólnoty i lojalności. Z jednej strony głoszone hasła panarabskie i panislamskie, które wyrastały ponad poziom narodowy, z drugiej wciąż silne pozostawały związki plemienne czy klanowe, które mogły doprowadzić do wewnętrznej erozji państwa narodowego. Warto podkreślić, że w początkowej fazie nacjonalizm arabski miał bardziej charakter antykolonialny niż był świadomą walką o wyzwolenie narodowe<sup>13</sup>. Budowie państw narodowych służyły różne formy dyktatury, w tym lewicowe dyktatury świeckie i zapożyczone z Zachodu ideologie społeczne, jak modernizm i socjalizm.

Dopiero w połowie XX w. (który przyjmuje się za moment oddzielenia okresu kolonialnego od tego, który nastąpił później) pojawił się nacjonalizm egipski, sryjski, iracki czy libijski. Kolejną kwestią był ustrój polityczny nowo powstałych państw, gdzie Wielka Brytania wobec swoich byłych kolonii forsowała monarchię, Francja opowiadała się za republiką, natomiast nowe elity arabskie miały różne koncepcje przyszłej władzy<sup>14</sup>.

Warto podkreślić, że obecny kształt terytorialny państw arabskich ostatecznie ukształtował się w okresie kolonialnym i był niezależny od podziałów etnicznych czy językowych, co prowadzi do wniosku, że należy uznać państwo za element niezależny w stosunku do języka i narodu<sup>15</sup>.

---

Egiptem i terenami współczesnego Izraela, Palestyny i Jordanii. Do jej kolonii zaliczały się również: Jemen, Oman, państwa Zatoki Perskiej i Irak. Jedyne państwem arabskim, które powstało bez pomocy kolonizatorów, jest Arabia Saudyjska.

<sup>12</sup> Zob. A. Hourani, *Historia Arabów*, Gdańsk 2002.

<sup>13</sup> K. Czajkowska, A. Dawioł-Sitko, *op. cit.*, s. 84–96.

<sup>14</sup> Zob. G. Corm, *Bliski Wschód w ogniu. Oblicza konfliktu 1956–2003*, Warszawa 2003.

<sup>15</sup> R. Szul, *Język, naród, państwo. Język jako zjawisko polityczne*, Warszawa 2009, s. 367–372.

Po wyzwoleniu każde z państw arabskich poszło własną drogą rozwoju<sup>16</sup>. Wszystko to sprawiło, że świat arabski, wbrew obiegu opinii zachodnich obserwatorów, nie jest monolitem, bowiem państwa różnią się stopniem rozwoju, stylem rządzenia, rolą religii w życiu publicznym czy nawet językiem.

### **Rola i funkcje państwa we współczesnym świecie arabskim**

Wszystkie państwa arabskie są państwami niedemokratycznymi, część z nich to dziedziczne monarchie konstytucyjne, część to republiki, w których głową państwa jest prezydent, zwykle sprawujący swą funkcję przez wiele lat (np. Ben Ali w Tunezji – 23 lata, Mubarak w Egipcie – 30 lat). Niemal wszędzie istnieje fasadowy system demokratyczny, odbywają się wybory parlamentarne i prezydenckie, istnieją partie polityczne, w konstytucjach widnieją zapisy gwarantujące wolność słowa i przestrzeganie praw obywatelskich. Mimo to poszczególne systemy autorytarne skutecznie ograniczają prawa człowieka, chociaż należy zaznaczyć, że w różnym stopniu.

Taka sytuacja była i jest możliwa ze względu na odmienne niż na Zachodzie pojmowanie roli i funkcji państwa oraz zasad przyjętych na początku tworzenia się państwowości arabskich. Istotą relacji między państwem a jego obywatelami jest ich całkowita podległość wobec władzy (w dużej mierze opierająca się na zasadach kultury arabskiej i islamu). Państwo kontroluje wszystkie aspekty życia społecznego, nie pozwalając na powstanie żadnych inicjatyw oddolnych. Cechą charakterystyczną tych państw jest silne jednoosobowe przywództwo, które opiera się na armii i rozbudowanej biurokracji, co pociąga za sobą nieograniczony rozwój korupcji<sup>17</sup>. Kraje arabskie wyrosły z patrymonialnego sposobu pojmowania państwa, który według Maxa Webera charakteryzował się następującymi cechami:

- system polityczny był instrumentalnie wykorzystywany przez dziedzicznego władcę wedle jego uznania;
- nie istniał podział na sektor publiczny i prywatny;
- następował rozwój kapitalizmu zależnego;

---

<sup>16</sup> Wobec toczącej się Zimnej Wojny z reguły każdy kraj arabski po wyzwoleniu otrzymywał ofertę pomocy bądź to od Stanów Zjednoczonych, bądź od ZSRR; większość państw wybrała protektorat Moskwy.

<sup>17</sup> A. Anbarani, *Typology of Political Regimes in North Africa before Arab Spring. Case Study of Egypt, Tunisia and Libya*, „International Journal of Asian Social Science”, 2013, nr 3, s. 1089–1096, <http://www.aessweb.com> (15.04.2020).

- podejmowanie decyzji w tym systemie należało do władcy, a nie do instytucji rządowych;
- promowano nepotyzm;
- armia była prywatną własnością władcy;
- istniał głęboki związek między władzą a zwierzchnikami religijnymi ze względu na potrzebę uzasadnienia legitymacji władcy poprzez religię<sup>18</sup>.

Zgodnie z tą charakterystyką w tym typie państw to do władcy należała cała władza polityczna, bez żadnych ograniczeń. Ten rodzaj legitymacji przez wieki dominował w krajach Afryki Północnej i Azji. W porównaniu do zachodnich społeczeństw, gdzie wykształciła się legitymizacja racjonalno-legalna, w krajach arabskich ten proces nie nastąpił – tradycyjna legitymizacja władzy rozpadła się, nie powstał natomiast system racjonalno-prawny. Państwa arabskie przyjęły organizacyjne rozwiązania administracji europejskiej, trójpodział władzy, konstytucjonalizm, lecz nie zaadaptowały europejskiej kultury politycznej. Tradycyjne powiązania osobowe nie sprzyjały wykształceniu się społeczeństwa obywatelskiego, które odgrywa ważną rolę w systemie demokratycznym. Umacniały się za to wspólnotowe więzi lokalne, oparte na patrymonializmie<sup>19</sup>. Autorytarne systemy polityczne, które powstały po uzyskaniu przez państwa arabskie niepodległości, można zaliczyć do tzw. neopatrymonializmów. Neopatrymonializm stanowi połączenie dwóch czynników. Pierwszym jest patrymonialna struktura władzy polegająca na tym, że władca uważa państwo za swoją własność. Opiera swe rządzenie na utrzymywaniu klientów, którym w zamian za lojalność daje korzyści majątkowe. Drugim jest oparcie władzy na nowoczesnej biurokracji na wzór zachodni<sup>20</sup>. Ponadto systemy te charakteryzują się m.in. takimi cechami, jak:

- słabość legitymizacji władzy;
- obecność arbitralnych rządów jednostki;
- obecność nepotyzmu, klientelizmu<sup>21</sup>, dominacja rządzącego klanu, rodziny, itp.;

<sup>18</sup> Zob. B.S. Turner, *Weber and Islam*, London 1998, s. 75–92.

<sup>19</sup> K. Jędrzejczyk-Kuliniak, *Sila polityczna w mundurach – militokracja po Arabskiej Wiosnie* [w:] *Problemy bezpieczeństwa Bliskiego Wschodu i Północnej Afryki (ME-NA)*, red. R. Bania, R. Czulda, K. Zdulski, Łódź 2016, s. 55–56.

<sup>20</sup> B. Kurzyca, wywiad z Adamem Bilińskim, afrykanistą, 4.09.2006, <http://www.psz.pl> (15.05.2016).

<sup>21</sup> Klientelizm w świecie arabskim odnosi się do terminu *wasta*, który oznacza wstawiennictwo bądź mediacje, zakłada istnienie nieformalnej relacji między patronem a klientem i dotyczy zarówno sfery politycznej, jak i gospodarczej. Więcej zob. K. Górak-Sosnowska, *Wasta (klientelizm) a rozwój społeczno-gospodarczy w świecie arabskim*

- brak merytokracji;
- znacząca rola wojska i policji, używanych do stosowania przemocy wobec obywateli w celu przetrwania reżimu;
- w systemach tych nie jest również realizowana zasada suwerenności narodu<sup>22</sup>.

Wielu badaczy, którzy zajmują się instytucją państwa na Bliskim Wschodzie, zwraca uwagę na dominację tej instytucji nad społeczeństwem, uznając to za cechę strukturalną państw tego regionu. W II połowie XX w. świeżo powstałe państwa, by umocnić swą pozycję, przejmowały funkcje w coraz to nowych dziedzinach życia społecznego, np. edukacji, ochronie zdrowia, gospodarce, itp. Tak rozbudowane funkcje wymagały wielkiej rzeszy urzędników i różnych instytucji, których ingerencja w działanie społeczeństwa była znacznie dalsza niż w znanym w Europie modelu etatyzmu. W warunkach autorytarnych instytucje te stały się narzędziem do całkowitego podporządkowania społeczeństwa władzy. Należy jednak zauważyć, że tak rozbudowany aparat państwowy nie gwarantował państwu ani skuteczności, ani siły<sup>23</sup>. Według badacza Adhama Saoulinego, słabość państw bliskowschodnich jest związana z ich późnym uformowaniem się, tzn. najpierw powstały jako jednostki terytorialne, a dopiero później jako jednostki narodowe<sup>24</sup>.

### **Podział reżimów państw arabskich**

Przedstawione wyżej uwarunkowania historyczne i kulturowe doprowadziły do wykształcenia się w systemach politycznych państw arabskich specyficznych typów reżimu. Ich ciekawego podziału dokonują Clement M. Henry i Robert Springborg, którzy dzielą je na: państwa-bunkry, republiki despotyczne, monarchie i demokrację konsensualną.

Państwa-bunkry, do których przed Arabską Wiosną zaliczano np. Syrię, Jemen czy Libię, są najbardziej restrykcyjne wobec swoich obywateli, z wysokim stopniem kontroli politycznej i gospodarczej, gdzie władza jest sprawowana przez ludzi wywodzących się z konkretnych plemion lub grup religijnych. Władza ta nie ma legitymacji społecznej,

---

[w:] *Kulturowe uwarunkowania rozwoju w Azji i w Afryce*, red. K. Górak-Sosnowska, J. Jurewicz, Warszawa 2010, s. 255–268.

<sup>22</sup> A. Anbarani, *op. cit.*, s. 1092.

<sup>23</sup> J. Zdanowski, *Państwo na muzułmańskim Bliskim Wschodzie. Procesy genezy i czynniki trwania*, Kraków 2014, s. 16–17.

<sup>24</sup> A. Saouli, *The Arab State. Dilemmas of late formation*, London–New York 2012, s. 50–51.



w związku z tym, by się utrzymać, sprawuje rządy autorytarne i tłumi wszelką autonomiczną działalność aktorów społecznych.

W republikach despotycznych (Egipt, Tunezja) występuje kontrolowana liberalizacja gospodarcza i fasadowa demokracja, gdyż władza nie wywodzi się ze struktur plemiennych czy religijnych i w pewnym stopniu zależy od poparcia społecznego, co powoduje większą – niż w przypadku państw-bunkrów – swobodę gospodarczą i polityczną.

Z kolei monarchie (np. Jordania, Maroko, Arabia Saudyjska, Oman) cechują się lepszym poziomem życia oraz szerszymi swobodami gospodarczymi (ale nie kulturowymi, liberalizm występuje raczej wyłącznie w sferze gospodarczej), za którymi idzie większy dobrobyt obywateli.

Jedyną demokracją konsensualną według wymienionych badaczy jest Liban – gdzie występuje decentralizacja i polityka *laissez-faire*, a polityka wewnętrzna opiera się na konsensusie<sup>25</sup>.

Po roku 2011 Bliski Wschód bezspornie wkroczył w fazę przemian. Rodzaj reżimu politycznego miał niewątpliwy wpływ na przebieg Arabskiej Wiosny w poszczególnych państwach arabskich, jednak, co warto zauważyć, w dyskursie mediów zachodnich Arabska Wiosna była jednowymiarowa. Tymczasem każda z tych rewolucji wobec zaprezentowanych powyżej informacji miała i ma swoją specyfikę, a ich skutek był inny w każdym kraju. Można wydzielić kilka kierunków działań podjętych przez społeczeństwa arabskie.

### **Typologia przeobrażeń systemowych w wyniku Arabskiej Wiosny**

Z perspektywy 2021 r. można wyróżnić trzy modele zjawisk, które były wynikiem podjętych przez Arabów protestów. W pierwszym modelu, w który wpisują się monarchie krajów arabskich (jak np. Arabia Saudyjska, Oman, Jordania, kraje Zatoki czy Maroko), nie doszło do zmiany władzy. Reżimy były w stanie stłumić powstania siłą, jednocześnie poszły jednak na pewne ustępstwa i spełniły niektóre z żądań demonstrantów.

W drugim modelu – w państwach-bunkrach (w Libii, Syrii i Jemenie) – początkowo pokojowe manifestacje społeczne spotkały się z brutalną odpowiedzią władz. Geopolityczne znaczenie tych krajów doprowadziło do starcia się w nich różnych interesów regionalnych i światowych mocarstw, co ostatecznie spowodowało wybuch wojen domowych w tych państwach.

---

<sup>25</sup> C.H. Henry, R. Springborg, *Globalization and Politics of Development in the Middle East*, Cambridge 2001.

Trzeci model jest reprezentowany przez republiki despotyczne (Tunezję i Egipt), gdzie w wyniku protestów doszło do transformacji ustrojowej (pełnej w Tunezji i częściowej w Egipcie)<sup>26</sup>.

Ciekawej próby typologii Arabskiej Wiosny dokonuje również Katarzyna Górak-Sosnowska. Wyróżnia ona sześć modeli reakcji na protesty, które grupuje w dwie główne kategorie państw: państwa, w których doszło do zmiany, oraz państwa, w których potencjał mobilizacyjny albo był zbyt słaby, by doprowadzić do zmiany, albo nie wystąpił w ogóle. Wydaje się, że model zmian w dużej mierze uzależniony był od modelu sprawowanego reżimu.

Pierwszą kategorię dzieli następująco:

– Transformacje (Egipt, Tunezja) – obalenie prezydentów w tych krajach zapoczątkowało transformację ustrojową; do ekonomiczno-społecznych postulatów protestujący dołączyli również żądania z zakresu polityki wewnętrznej. Jeśli nałożymy na ten podział wyżej dokonaną typologię reżimów, to okaże się, że sytuacja ta była możliwa wyłącznie w republikach despotycznych, gdzie władza była uzależniona od minimalnego poparcia społecznego, a gdy go zabrakło, władza musiała ulec.

– Przelewanie krwi (Libia, Syria, Jemen) – stosowanie przez władze państwa przemocy wobec obywateli; wysoki poziom autorytaryzmu blokował wyrażanie opinii sprzecznych z obowiązującą ideologią wyznawaną przez władze. Uwarunkowania wewnętrzne obydwu krajów sprawiły, że konflikt bardzo długo narastał, by gwałtownie wybuchnąć. Władze odpowiedziały siłą, w państwach tych protesty nałożyły się na istniejące podziały etniczne i religijne, co znacznie zintensyfikowało konflikty. W państwach-bunkrach opartych na klanach i powiązaniach plemiennych wszelka próba zmian jest związana z ostrym konfliktem wewnętrznym, który z reguły przeradza się w wojnę domową.

W drugiej kategorii Górak-Sosnowska wyróżnia następujące modele:

– *Désintéressement* (Arabia Saudyjska, Katar, Kuwejt, Zjednoczone Emiraty Arabskie) – w dwóch państwach (Zjednoczone Emiraty Arabskie, Katar) nie doszło w ogóle do protestów, albo były to pojedyncze protesty grup wykluczonych społecznie.

– Adaptacja (Jordania, Liban, Maroko, Oman) – sporadyczne demonstracje uliczne, na które władze odpowiedziały spełnieniem niektórych postulatów protestujących. Monarchie, które cechują się wyższym poziomem życia, były w stanie zaspokoić żądania protestujących i okazały się też bardziej elastyczne oraz odporne na próby zmiany władzy.

<sup>26</sup> T. Dodge, *Conclusion: the Middle East After the Arab Spring* [w:] *After the Arab Spring: Power Shift in the Middle East?*, LSE Ideas, Special Report, May 2012, <http://www.lse.ac.uk> (6.06.2016).

Warto dodać, że władza bliskowschodnich monarchów ma również aspekt religijny, więc próba obalenia monarchii byłaby jednocześnie próbą zakłócenia porządku boskiego na ziemi, co nie było celem protestujących.

– Trauma przeszłości (Algieria, Irak) – w obydwu krajach doszło do demonstracji, które jednak szybko się zakończyły. Niezdolność mobilizacyjna w tych państwach była skutkiem niedawnych wydarzeń historycznych – wojny domowej w Algierii oraz wojny w Iraku. Warto jednak zaznaczyć, że w obydwu tych krajach w kilka lat po Arabskiej Wiosnie dochodziło do masowych manifestacji w celu wywarcia wpływu na władzę, co pokazuje, że potencjał Arabskiej Wiosny nie został wykorzystany.

– Spuścizna podziałów (np. Bahrajn) – Arabska Wiosna nałożyła się w tych państwach na podziały religijne i plemienne, co sprawiło, że protestujący nie mieli wystarczającej siły, aby doprowadzić do zmiany władzy<sup>27</sup>.

Mimo różnych trajektorii przemian w każdym z państw arabskich doszło do zmian. Chociaż nie wszędzie były one tak spektakularne, jak w Tunezji czy Egipcie, to ich skutek, nawet tam, gdzie na pierwszy rzut oka ich nie widać, jest odczuwalny. Przede wszystkim zmieniła się świadomość obywateli świata arabskiego oraz ich postrzeganie życia politycznego w swoich krajach. Wielotygodniowe protesty w Algierii, które doprowadziły do rezygnacji z ubiegania się o kolejną prezydenturę Abd al-Aziz Butefliki<sup>28</sup>, protesty w Iraku wzywające do reform gospodarczych, coraz bardziej aktywna i widoczna rola kobiet, młodzieżowe ruchy internetowe, które podejmują wiele inicjatyw mających na celu poprawę sytuacji społecznej i politycznej w ich kraju, jednoznacznie wskazują, że obywatele tego regionu świata coraz śmielej biorą udział w życiu politycznym swych państw oraz przekonali się, że mogą mieć wpływ na decyzje, które będą bezpośrednio ich dotyczyć.

Chociaż z punktu widzenia polityki rewolucyjnej Arabska Wiosna może wydawać się zmarnowanym wysiłkiem, ponieważ ani w Tunezji, gdzie rozpoczęła się fala protestów, ani w Egipcie i innych państwach regionu dekadę po tych wydarzeniach zmiana reżimu nigdy w pełni się nie przyjęła, to mimo wszystko nawet jeśli Arabska Wiosna nie zdołała zmienić gwałtownie struktur rządów, to niewątpliwie zryw ten dokonał rewolucji w myśleniu ich obywateli<sup>29</sup>. Jeśli za Jeffrey'em Goldfarbem

---

<sup>27</sup> K. Górak-Sosnowska, *Arabska Wiosna niejedno ma imię*, „Liberte!”, 12.09.2011, <http://liberte.pl> (10.06.2016).

<sup>28</sup> Zob. Z. Sawicka, *New media – new Algerian Arab Spring?*, “Torun International Studies”, 2019, nr 12, s. 75–88.

<sup>29</sup> G. Kepel, *Arabska droga cierniowa. Dziennik 2011–2013*, Warszawa 2014.

przyjmujemy pojmowanie polityki jako czynności dnia codziennego (tzw. mikropolityka, polityka „małych rzeczy”), to tak rozumiana polityka przenika codzienne życie osób, szczególnie żyjących w systemach autorytarnych i neopatrymonialnych, jakimi są wszystkie państwa arabskie. Goldfarb twierdzi, że mikropolityka może być politycznie ważna i prowadzić do zmian polegających na utworzeniu nowej rzeczywistości społecznej za pomocą wyrazistych interakcji i dialogów na temat alternatywnych ideologii<sup>30</sup>. Jeśli przyjrzeć się obecnej praktyce życia codziennego w państwach arabskich, to okaże się, że została ona fundamentalnie zmieniona przez działalność rewolucyjną. Kobiety, młodzież, najbiedniejsi, robotnicy mogli podjąć dzięki Arabskiej Wiosnie działania w kierunku równości i wolności. Aktywizm ten przyniósł materialną poprawę szerokiemu gronu zwykłych ludzi i sprzyja powstaniu nowych norm kulturowych i politycznych w większości państw arabskich, co w przyszłości może skutkować zmianą systemu politycznego<sup>31</sup>.

### Zakończenie

Podczas trzeciej fali demokratyzacji demokracja liberalna przestała być fenomenem przynależnym jedynie do zachodniej cywilizacji. Kiedy zjawisko „trzeciej fali” rozpoczęło się w 1974 r., na świecie istniało około 40 państw w pełni demokratycznych i tylko kilka z nich było położonych poza granicami cywilizacji Zachodu. Do 1995 r. liczba państw z demokratycznym ustrojem politycznym zwiększyła się do 117. Co więcej, przejawy demokracji dawało się dostrzec w wielu sferach życia prawie we wszystkich rejonach świata, z wyjątkiem świata arabskiego. W tym regionie, mimo również postępujących swobód i procesów modernizacyjnych (np. urbanizacja, rozwój edukacji czy ekspansja środków masowego przekazu), nie udało się stworzyć wydolnego systemu demokratycznego, a jedynie tymczasowe momenty politycznej otwartości<sup>32</sup>.

Taki stan rzeczy przetrwał do pierwszej dekady XXI w. Wbrew oczekiwaniom Zachodu Arabska Wiosna również nie zdemokratyzowała Bliższego Wschodu, trudno byłoby też tego oczekiwać. Nie można bowiem

---

<sup>30</sup> J.C. Goldfarb, *The Politics of Small Things: The Power of the Powerless in Dark Times*, Chicago 2006.

<sup>31</sup> Zob. A. Bayat, *Revolutionary Life: The Everyday of the Arab Spring*, Cambridge, 2021.

<sup>32</sup> L. Diamond, *Why are there no Arab democracies?*, „Journal of Democracy”, January 2010, vol. 21, no 1.

zakładać linearnej transformacji od rządów autorytarnych do demokracji, zwłaszcza w regionie tak uwarunkowanym kulturowo i historycznie, gdzie instytucja państwa przeszła zupełnie inną drogę rozwoju niż w Europie. Społeczeństwa arabskie muszą znaleźć własną drogą przemian i własny model systemu politycznego, który będzie dla nich efektywny. Niewątpliwie po Arabskiej Wiośnie widoczne jest odejście Arabów od reżimów ku nowemu systemowi z namiastką hasel demokratycznych, ale Zachód powinien sobie uświadomić, że demokratyczność władzy nie jest wymogiem dla społeczeństw arabskich. Władza nie musi być demokratyczna, o ile jest sprawiedliwa<sup>33</sup>. Sprawiedliwość ta zachowana jest w momencie konsultacji decyzji władz z grupą, którą te decyzje będą bezpośrednio dotyczyć, co z kolei odpowiada islamskiemu modelowi szury, który jest bliski i znany mieszkańcom Bliskiego Wschodu. Dlatego też kwestie demokratyczności systemu politycznego nie stanowią priorytetu dla mieszkańców państw arabskich. Co więcej, gwarantem demokracji w zachodnim wydaniu jest sekularyzm<sup>34</sup>, a islamu jako religii, która podporządkowuje sobie całe życie człowieka, nie da się całkowicie oddzielić od polityki<sup>35</sup>. Te wszystkie czynniki sprawiają, że obserwatorzy zachodni zdają się nie dostrzegać zmian, które zachodzą w społeczeństwach arabskich, bowiem brak przemian demokratycznych oznacza dla nich stagnację. Tymczasem Arabowie powoli stają się świadomymi obywatelami swych państw, którzy coraz częściej i chętniej biorą udział w życiu politycznym swego kraju. Ta zmiana w przyszłości może stać się podwaliną pod budowę nowego systemu politycznego, który będzie zgodny z oczekiwaniami mieszkańców tego rejonu świata, proces ten wymaga jednak czasu.

---

<sup>33</sup> Rozwój koncepcji idei sprawiedliwości jest w islamie bardzo wyraźny, z jednej strony wartość ta połączona jest ze sprawiedliwością boską – Bóg jednakowo obdarza łaskami wszystkich ludzi, z drugiej przenosi się w sferę polityki, gdzie od władzy oczekuje się równego traktowania poddanych oraz pilnowania, by wytyczone przez Boga granice nie były przekroczone (czynienie dobra i zakazywanie zła). Sprawiedliwość to zachowanie równowagi w etyce i polityce i zapewnienie obywatelom przez władzę indywidualnego szczęścia. Wolność (liberte) została przetłumaczona na język arabski jako sprawiedliwość i bezstronność. Zob. J. Danecki, *Sprawiedliwość w islamie* [w:] *Sprawiedliwość – idee a rzeczywistość*, red. P. Jaroszyński, Lublin 2009, s. 135–148.

<sup>34</sup> Sekularyzm w rozumieniu politycznym oznacza zasadę rozdziału religii od państwa oraz model monitorowania instytucji religijnych i władzy politycznej – świecki charakter jest podstawowym warunkiem zachowania modelu demokracji, społeczeństwa obywatelskiego i dynamiki kapitalistycznego sposobu wytwarzania. Zob. M. Mendel, *Idea sekularyzmu w cywilizacji muzułmańskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, 2010, VII nr 1, s. 109–120.

<sup>35</sup> A. Ziętek, *Demokratyzacja a islam* [w:] *Adaptacja wartości europejskich na przykładzie państw arabskich*, red. K. Stachurska, Lublin 2004, s. 37.

## Bibliografia

- Anbarani A., *Typology of Political Regimes in North Africa before Arab Spring. Case Study of Egypt, Tunisia and Libya*, „International Journal of Asian Social Science”, 2013, 3(5), s. 1089–1096, <http://www.aessweb.com> (15.05.2021).
- Bayat A., *Life as Politics: How Ordinary People Change the Middle East*, Stanford 2010.
- Bayat A., *Revolutionary Life: The Everyday of the Arab Spring*, Cambridge 2021.
- Corm G., *Bliski Wschód w ogniu. Oblicza konfliktu 1956–2003*, Warszawa 2003.
- Czajkowska K., Dawioł-Sitko A., *Systemy polityczne wybranych państw Bliskiego Wschodu*, Warszawa 2012.
- Danecki J., *Arabowie*, Warszawa 2001.
- Danecki J., *Sprawiedliwość w islamie* [w:] *Sprawiedliwość – idee a rzeczywistość*, red. P. Jaroszyński, Lublin 2009, s. 135–148.
- Diamond L., *Why are there no Arab democracies?*, „Journal of Democracy”, January 2010, vol. 21, no 1.
- Dodge T., *Conclusion: the Middle East After the Arab Spring*, w: *After the Arab Spring: Power Shift in the Middle East?*, LSE Ideas, Special Raport, May 2012, <http://www.lse.ac.uk> (6.06.2016).
- Feldman N., *The Arab Winter: A Tragedy*, Princeton 2020.
- Goldfarb J.C., *The Politics of Small Things: The Power of the Powerless in Dark Times*, Chicago 2006.
- Górac-Sosnowska K., *Arabska Wiosna niejedno ma imię*, „Liberte!”, 12.09.2011, <http://liberte.pl> (10.06.2021).
- Henry C.H., Springborg R., *Globalization and Politics of Development in the Middle East*, Cambridge 2001.
- Hourani A., *Historia Arabów*, Gdańsk 2002.
- Jędrzejczyk-Kuliniak K., *Siła polityczna w mundurach – militokracja po Arabskiej Wiosnie*, [w:] *Problemy bezpieczeństwa Bliskiego Wschodu i Północnej Afryki (MENA)*, red. R. Bania, R. Czulda, K. Zdulski, Łódź 2016.
- Kepel G., *Arabska droga cierniowa. Dziennik 2011–2013*, Warszawa 2014.
- Kurzyca B., wywiad z Adamem Bilińskim, afrykanistą, 4.09.2006, <http://www.psz.pl> (15.05.2021).
- Madeyska D., *Historia świata arabskiego. Okres osmański 1516–1920*, Warszawa 1988.
- Mendel M., *Idea sekularyzmu w cywilizacji muzułmańskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, 2010, VII, nr 1, s. 109–120.
- Samojedny M., *Klasyfikacyjny model państwa muzułmańskiego* [w:] *Acta Erasmiana VI. Ze studiów nad prawem, administracją i ekonomią*, red. M. Sadowski, Wrocław 2014.
- Saouli A., *The Arab State. Dilemmas of late formation*, London–New York 2012.
- Sawicka Z., *New media – new Algerian Arab Spring?*, „Torun International Studies”, 2019, nr 12.
- Szul R., *Język, naród, państwo. Język jako zjawisko polityczne*, Warszawa 2009.
- Turner B.S., *Weber and Islam*, London 1998.
- Zdanowski J., *Państwo na muzułmańskim Bliskim Wschodzie. Procesy genezy i czynniki trwania*, Kraków 2014.
- Ziętek A., *Demokratyzacja a islam* [w:] *Adaptacja wartości europejskich na przykładzie państw arabskich*, red. K. Stachurska, Lublin 2004.

---

**Stagnation or evolution?  
Political systems of Arab states after the Arab Spring – general remarks**

Abstract

The Arab Spring was one of the most important events that took place in the Middle East in the 21<sup>st</sup> century. Massive protests overthrew the longtime leaders of Arab states or forced some reforms on the authorities. The West expected this event to contribute to the democratization of this region of the world, but a decade after the Arab Spring, its outcome seems to be tragic. The aim of this article is to present the changes that, contrary to popular opinion, occurred in the political systems of Arab states after the Arab Spring, and which testify to the evolution of these systems. The author, starting with a diachronic analysis of state institutions in the Middle East from classical times to the present day, shows the way of understanding the state in the Arab world, as well as its various models distinguished on the basis of the style of government. It also presents the relationship between the course of the Arab Spring and the transformations that followed, and the type of regime exercised. The analysis carried out in this way is intended to show that the evolution of the political system took place in each of the Arab states, but due to cultural and historical conditions it has a different character from the democratic transformations expected by the West.

**Keywords:** political system, Arab states, Arab Spring, democracy

Kamila Sierzputowska\*

## PROJEKCJA MIĘKKIEJ SIŁY ESTONII JAKO KONSEKWENCJA UDANEJ TRANSFORMACJI

### Streszczenie

Po odzyskaniu niepodległości w 1991 r. Estonia rozpoczęła odbudowę kraju po dziesięcioleciach panowania Związku Radzieckiego. Założenia transformacji ustrojowej okazały się kluczowe dla przyszłości odradzającego się państwa. Oprócz fundamentalnych zmian politycznych, ekonomicznych czy społecznych, jakie przeprowadzono, umożliwiły one przede wszystkim geopolityczną rekonfigurację miejsca i znaczenia republiki we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Decyzje przyjęte w latach 90. umożliwiły przeprowadzenie procesu modernizacji zarządzania państwem. Władze, świadome własnych możliwości, poszukując optymalnych sposobów stworzenia efektywnego aparatu administracyjnego oraz doprowadzenia do szybkiego wzrostu gospodarczego państwa, wdrażały cyfrowe rozwiązania. Wobec braku możliwości oparcia swojej „siły” na tradycyjnych wskaźnikach *hard power*: potencjale wojskowym, ekonomicznym czy geostrategicznym, zdecydowano o wykorzystaniu miękkich źródeł oddziaływania politycznego, a konieczność stworzenia nowego systemu administracyjnego przyczyniła się do jego rozwoju. Współczesna Estonia, posiadająca wyjątkowe zasoby *soft power*, jest dziś nowoczesnym państwem cyfrowym. Uwarunkowana ograniczonymi zasobami ludzkimi i finansowymi przyjęła cyfryzację jako optymalną możliwość rozwoju, a jej sukces w budowie zaawansowanego społeczeństwa cyfrowego sprawił, że projekcja *soft power* nie tylko wzmocniła wiarygodność republiki, ale również wpłynęła na preferencje krajów (rządów lokalnych, regionalnych, państwowych) mających ambicje cyfrowe i chcących korzystać z doświadczeń estońskiej e-administracji.

**Słowa kluczowe:** Estonia, *soft power*, społeczeństwo cyfrowe, digitalizacja, e-administracja

### Wstęp

Ewolucja środowiska międzynarodowego przełomu lat 80. i 90. XX w. doprowadziła do wzrostu zainteresowania badaczy tzw. miękką siłą (ang. *soft power*). Postępująca w latach 90. modyfikacja otoczenia, do-

---

\* Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, e-mail: kamila.sierzputowska@ukw.edu.pl, ORCID: 0000-0002-3974-8118.



prowadzająca do pojawienia się nowych aktorów: państwowych i pozapaństwowych, wzrostu heterogeniczności relacji międzynarodowych, a zwłaszcza dynamizacji globalizacji wraz z jej konsekwencjami, skutkowałą wzmocnieniem mechanizmów stanowiących próbę adaptacji aktorów środowiska globalnego do nowych tendencji. Wzrost zainteresowania mechanizmami wpływu, stanowiącymi alternatywę dla potęgi kształtującej się na skutek wskaźników *hard power* (czynnik wojskowy, ekonomiczny, geostrategiczny), spowodował wzmocnienie aktywności nowych form globalnego oddziaływania. Autorem pojęcia miękkiej siły jest Joseph S. Nye jr., który w swoich publikacjach zwracał uwagę właśnie na nowe znaczenie władzy, w kategoriach możliwości skutecznego oddziaływania w polityce międzynarodowej poprzez przyciąganie. Zgodnie z koncepcją Nye'a w odróżnieniu od *hard power*, bazującej na sile militarnej, politycznej i ekonomicznej, o atrakcyjności danego podmiotu świadczyć mogą składowe *soft power*, które właśnie stanowią podstawę budowania reputacji w otoczeniu międzynarodowym. Autor m.in. przełomowej publikacji *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej* dowodzi, iż miarą skuteczności rządzenia jest również umiejętność włączenia wymiaru *soft* do swoich strategii<sup>1</sup>. Stąd, polityka rządu w kraju i za granicą może stanowić potencjalne źródło *soft power*. W zależności od rodzaju i charakteru takich działań miękka siła danego podmiotu jest wzmocniana lub osłabiana. Źródłami jej są trzy zasadnicze rodzaje zasobów, którymi państwo dysponuje, a zatem:

1. Polityka zagraniczna (kiedy jest ona postrzegana jako prawomocna i mająca autorytet moralny);
2. Kultura (w miejscach, gdzie jest ona atrakcyjna dla innych);
3. Wartości polityczne (jeśli postępuje zgodnie z nimi)<sup>2</sup>.

Dlatego wykorzystywanie narzędzi miękkich jest kluczowym elementem procesu wzmocniania wiarygodności państwa, jego atrakcyjności – poprzez przyciąganie i kooptację, a nie poprzez przymus. Republika Estonii stanowi ciekawy przykład skutecznego wykorzystania miękkiej siły do budowania własnej pozycji, jak również rozpoznawalności na świecie. Tekst stanowić będzie próbę znalezienia odpowiedzi na pytanie, jakie wysiłki podejmuje ten najmniejszy kraj bałtycki, żeby osiągnąć dotychczasową pozycję w międzynarodowej konfiguracji, zwłaszcza biorąc pod uwagę jego ograniczone zasoby i miejsce w hierarchii systemu międzynarodowego. Istotny dla zrozumienia właściwości tego procesu jest fakt, iż państwo to musiało zmierzyć się z trudną rze-

<sup>1</sup> J.S. Nye jr., *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007, s. 30.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 40.

czywistością, jaka nastąpiła w konsekwencji półwiecznej dominacji ZSRR.

Celem artykułu jest przedstawienie głównych uwarunkowań rozwoju państwa estońskiego na przełomie XX i XXI w., z uwzględnieniem tych obszarów funkcjonowania oraz takich procesów politycznych, które zasadniczo wpłynęły na kształtowanie i możliwości/kierunki jego rozwoju. Znaczące jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania badawcze: jak przebiegał proces transformacji ustrojowej państwa estońskiego? Z jakimi problemami musiało się zmierzyć? Co zdecydowało o jego sukcesie? Jakie były główne efekty systemowej transformacji kraju? Jakie zasoby *soft power* są wykorzystywane przez władze współczesnej Estonii do tworzenia międzynarodowej reputacji kraju?

W artykule wykorzystano metodę systemową, omawiając rozwój Estonii, zwłaszcza po rozpadzie Związku Radzieckiego, w warunkach modernizacji republiki po 1991 r., z uwzględnieniem poszczególnych płaszczyzn jej funkcjonowania oraz rezultatów procesów politycznych zachodzących w poszczególnych obszarach działalności państwa. Dla ukazania genezy, przebiegu i znaczenia procesów historycznych i politycznych, wskazania związków przyczynowo-skutkowych, analizy i wysunięcia wniosków autorka zastosowała metodę analizy historycznej. Metoda jakościowa została wykorzystana do oceny oraz wyjaśniania opisywanych wydarzeń, umożliwiając ukazanie wielopłaszczyznowego procesu tworzenia reputacji współczesnej Republiki Estonii oraz mechanizmów tworzenia i wykorzystywania zasobów *soft power* w środowisku międzynarodowym.

### Konsekwencje radzieckiego zarządzania

Dzieje Estończyków stanowią kompilację trudnych, często tragicznych losów państwa i narodu. Burzliwa przeszłość ziem estońskich to wieki pod obcą dominacją, aż do czasu ostatecznego powstania w 1918 r. niepodległej republiki. W następnym etapie były to wysiłki w tworzeniu podstaw estońskiej państwowości, które legły w gruzach w czasie II wojny światowej, kiedy kraj został inkorporowany przez Związek Radziecki. Dopiero upadek systemu komunistycznego i odrodzenie niepodległej Estonii stanowiły decydujący krok na drodze do tworzenia zasobów kraju i budowy jego wizerunku w środowisku międzynarodowym<sup>3</sup>. Okres transformacji ustrojowej, rozpoczęty wraz z ogłoszeniem niepodległości 20 sierpnia 1991 r., był początkiem fundamentalnych zmian (politycznych, ekonomicznych, społecznych, etc.) zachodzących

<sup>3</sup> J. Lewandowski, *Historia Estonii*, Wrocław 2002, s. 216–219.

w państwie estońskim. Stanowił także przełomową, geopolityczną rekonfigurację miejsca i znaczenia republiki we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Ten świadomy, geopolityczny zwrot, z sukcesem przesunął niewielki kraj postsowiecki w stronę nowoczesnego państwa nordyckiego<sup>4</sup>. Dekada lat 90. to kluczowy etap złożonego procesu odrażdżania się państwa estońskiego. Przeobrażenia polityczne i gospodarcze, jakie następowały wraz z jego początkiem, odbywały się w bardzo niekorzystnej sytuacji ekonomicznej, znacznie gorszej niż w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Półwiecze radzieckiej dominacji stanowiło dla niewielkiego państwa estońskiego okres niemalże cywilizacyjnego regresu. Obszary funkcjonowania, w każdym ich wymiarze, dotknęły straty i zacofanie. Industrializacja kraju na potrzeby ZSRR doprowadziła do zacofania pozostałych sektorów gospodarki oraz dewastacji środowiska naturalnego. U progu niepodległości Estonia borykała się z gigantycznymi zakłóceniami w handlu, prowadzącymi do niedoboru towarów i surowców oraz strat na rynkach eksportowych<sup>5</sup>. Ostry kryzys gospodarczy potęgowała inflacja, która w 1991 r. osiągnęła poziom 211%. W tym samym czasie, w konsekwencji przeprowadzonej w Rosji liberalizacji cen, doszło do ich gigantycznego wzrostu w Estonii. Właśnie w 1991 r. wzrosły one o 629% (w przypadku towarów żywnościowych nawet o 713%)<sup>6</sup>. Na progu swojej niezależności Estonia znalazła się również w szoku handlowym, kiedy po upadku Związku Radzieckiego gospodarka kraju zanotowała znaczący spadek, tracąc około 10% PKB. Największy spadek PKB osiągnął w 1992 r. przy 14%<sup>7</sup>.

**Tabela 1.** Podstawowe wskaźniki makroekonomiczne Estonii w latach 1990–1994

Wskaźnik	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Estonia</b>					
Wzrost PNB	-3,6	-11,0	-14,0	-3,0	2,8
Stopa inflacji	17,2	211,0	1069,0	85,0	41,7
Stopa bezrobocia	.	1,2	2,5	2,0	2,9
Udział salda bilansu płatniczego w PNB	2,9	7,4	1,0	0	-3,0

Źródło: *Transformacja społeczno-gospodarcza postkomunistycznych państw bałtyckich*, red. W. Kosiedowski, Toruń 1996, s. 31.

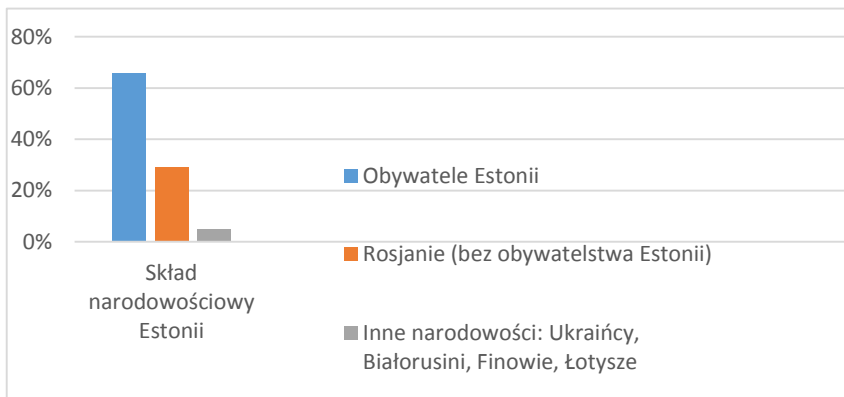
<sup>4</sup> P. Piirimäe, *The Idea of Yuleland. Baltic provinces or a common nordic space?* „Baltic Worlds”, 2011, nr 4, s. 36–39.

<sup>5</sup> Przynajmniej 90% handlu estońskiego podporządkowane i zarządzane było z Moskwy.

<sup>6</sup> J. Bauc, *Estonian Way to Liberal Economic System*, Warszawa 1995, s. 4.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

W rezultacie nowa sytuacja zobligowała władze kraju do podjęcia określonego kierunku działań (politycznych, ekonomicznych, społecznych), warunkujących rozwój w ramach nowej konfiguracji geopolitycznej. Kluczowym wyzwaniem było ułożenie na nowo stosunków z Rosją. Regulacji wymagały narastające problemy związane z pobyt w latach 90. wojsk armii rosyjskiej na terytorium suwerennej Estonii. Ostatecznie, opuszczenie przez rosyjskie oddziały wojskowe kraju – 31 sierpnia 1994 r. – miało ważny wymiar symboliczny<sup>8</sup>. Kolejną kwestią były wciąż nierozwiązane sprawy dotyczące ziem odebranych Estonii przez ZSRR w 1944 r. (Zanarwie, kraj Peczerski, Jaanilinn). Natomiast sytuacja mniejszości rosyjskojęzycznej zamieszkującej licznie republikę (wykres 1) nadal pozostawała czynnikiem silnie antagonizującym dwustronne relacje estońsko-rosyjskie, zwłaszcza w pierwszej dekadzie lat 90.

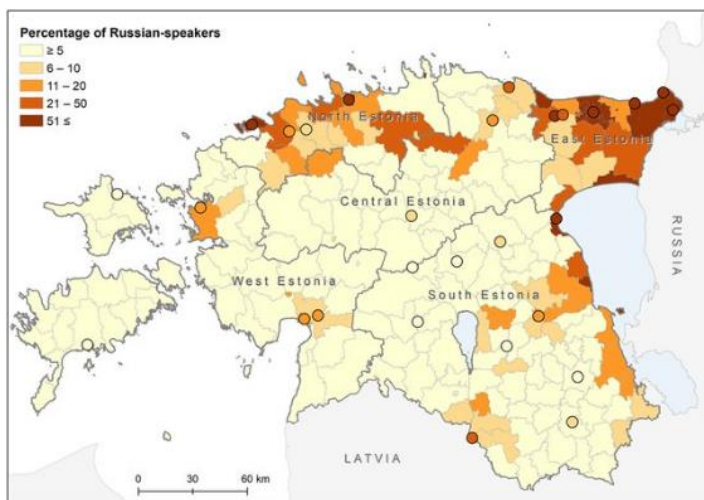


**Wykres 1.** Ludność Estonii w 1992 r.

Źródło: opracowanie własne, na podstawie: A. Włodarska-Frykowska, *Mniejszość rosyjska w życiu społeczno-politycznym Estonii po 1991 r.*, Łódź 2017.

Świadomość istnienia znacznych skupisk rosyjskich enklaw, stanowiących nawet 95% mieszkańców (w północno-wschodnich okręgach przygranicznych: Narwa, Kohtla-Järve, Sillamäe), jak i posiadanie przez nich szerokiej autonomii postrzegano jako potencjalne źródło destabilizacji państwa. Pomimo odzyskanej suwerenności i podjętych dynamicznych procesów tworzenia podstaw nowej państwowości rosyjski rewizjonizm, neoimperializm oraz realizowana antyestońska polityka zagraniczna Rosji budziły niepokój Estończyków.

<sup>8</sup> J. Lewandowski, *op. cit.*, s. 275.



**Mapa 1.** Rozmieszczenie mniejszości rosyjskojęzycznej w Estonii

Źródło: V. Mooses, S. Silm, T. Tammaru, E. Saluveer, *An ethno-linguistic dimension in transnational activity space measured with mobile phone data*, „Humanities & Social Science Communication”, 2020, nr 140.

Status prawno-państwowy stał się przez całą dekadę lat 90. XX w. poważnym źródłem napięć we wzajemnych relacjach. Jak pokazały wydarzenia na Krymie w 2014 r., obawy Estończyków związane z możliwością ewentualnego wykorzystywania zamieszkujących kraj Rosjan do osiągnięcia przez Federację Rosyjską politycznych celów okazały się zasadne. Konsekwencją estońskiego uzależnienia od ZSRR było także odizolowanie Estonii od świata zachodniego, skutkujące wykluczeniem kraju z rewolucji technologicznej, a także śladowym stopniem innowacyjności. Jednak wraz z odzyskaniem niepodległości uruchomione zostały mechanizmy transformacji, które w bardzo krótkim czasie przeprowadziły Estonię w kierunku demokratycznego państwa prawa opartego na gospodarce wolnorynkowej.

### **Dynamika procesów transformacyjnych w Estonii**

Kurs ku normalności przybrał dynamiczny przebieg. W 1992 r. kraj był już po pierwszych demokratycznych wyborach parlamentarnych i prezydenckich, miał nową konstytucję, nowy rząd, prezydenta, nowe prawo oraz własną walutę – koronę (*kroon*). Odważne reformy polityczno-gospodarcze podjął rząd Marta Laara. Okres tranzycji ustrojowej był czasem niezwykle burzliwym tak pod względem posunięć

politycznych, jak i społecznych reakcji wobec radykalnych działań rządzących. Estonia przeszła drogę terapii szokowej, którą poprzedzono lustracją. Głęboka lustracja i desowietyzacja aparatu bezpieczeństwa, z zastosowaniem opcji zerowej wzbudzały duże emocje społeczne. Szeroka strategia rozliczeń obejmowała okres powojenny, ale też II wojny światowej (pogromy, deportacje, zabójstwa członków ruchu oporu – tzw. leśnych braci). Obecność u progu lat 90. na terenie Estonii byłych funkcjonariuszy sowieckich organów bezpieczeństwa oraz wojska stanowiła poważny problem. Stąd kluczowym zabiegiem była konieczność „dekagebizacji”, utrudnionej jednak faktem, że większość akt KGB znajdowała się w Moskwie<sup>9</sup>. Ustawę lustracyjną, czyli *Ustawę o procedurze rejestracji i ujawnienia osób, które służyły w lub współpracowały z wywiadowczymi lub kontrwywiadowczymi organizacjami bezpieczeństwa lub siłami zbrojnymi państw, które okupowały Estonię* uchwalono w 1995 r. Estoński proces lustracyjny oceniany jest jako restrykcyjny, z uwagi na towarzyszące mu konsekwencje: zakaz kandydowania w wyborach parlamentarnych lub ograniczenia w uzyskaniu obywatelstwa. Ponadto podobnie jak w pozostałych krajach bałtyckich powołane zostały komisje historyków, tzw. komisje prawdy. W ich skład weszli akademicy i eksperci, również międzynarodowi, którzy podjęli wspólne badania naukowe<sup>10</sup>.

Na skutek zmiany sytuacji historyczno-politycznej i kulturowej doszło do zasadniczych zmian odnoszących się również do sił tworzących środowiska opiniotwórcze w kraju. Nowe elity polityczne utworzone zostały przez niemających związków z komunistyczną przeszłością trzydziestolatków. Ich rola była istotnym czynnikiem, który wpłynął na kierunek i dynamikę procesów transformacyjnych, a także na społeczeństwo estońskie, akceptujące trudne reformy gospodarcze. Ta aktywna partycypacja społeczna z pewnością przyspieszyła zmiany i uchroniła przed różnego rodzaju deformacjami. Przypisane elitom funkcje (aksjologiczna, integracyjna) dla nowo odradzającego się estońskiego organizmu politycznego nabrały szczególnego wymiaru właśnie w okresie transformacji, trudnym czasie powstawania ram i zasad przechodzenia z systemu poprzedniego do systemu innego rodzaju<sup>11</sup>. Pomimo kontro-

---

<sup>9</sup> Estonia na skutek wywiezienia materiałów do Rosji posiadała zaledwie szczątkowe materiały archiwalne.

<sup>10</sup> B. Jundo-Kaliszewska, *Tomasz Lachowski: Należy zadbać o to, żeby nie było powrotu do zbrodniczej przeszłości*, „Przegląd Bałtycki”, <https://przegladbaltycki.pl>, 4.02.2019 (1.10.2021).

<sup>11</sup> J. Nocoń, *Elity polityczne. Studium interpretacji funkcjonalnej*, Toruń 2004, s. 100–108.

wersji, jakie zwłaszcza w środowiskach opozycyjnych budził wiek nowego składu rządu, jego przedstawiciele podejmowali śmiało, niepopularne, bo ultraliberalne decyzje, ale jak się z czasem okazało, przełomowe dla współczesnej Estonii<sup>12</sup>. Przeprowadzono powszechny proces prywatyzacji, reformę administracji publicznej, liberalizację cen, handlu, prywatyzację mediów. Przyjęta orientacja neoliberalna wkrótce zaowocowała napływem inwestycji zagranicznych. Wszystko to, w pierwszych latach niepodległości, stanowiło dla narodu estońskiego nowe, aczkolwiek dotkliwe doświadczenie. Po chwilowym pogorszeniu sytuacji, wywołanej procesem liberalizacji gospodarczej, ostatecznie po roku 1993 estońska gospodarka wchodziła na tory stabilizacji makroekonomicznej. Po pierwszym etapie niezbędnych działań, służących modernizacji państwa, Estonia umiejętnie definiowała swoje miejsce na nowo, wykorzystując ogromny potencjał intelektualny oraz ochocze zaangażowanie nowych elit politycznych ponownie kształtującego się organizmu państwowego. Sukces tego niewielkiego kraju, pozbawionego w pierwszych latach państwowości: infrastruktury, kapitału oraz doświadczeń społeczeństwa obywatelskiego, nie byłby możliwy bez młodych elit politycznych entuzjastycznie przejmujących stery władzy, mocno zdeterminowanych do działania. Skądinąd, wysoka kultura gospodarowania, wyższa niż w pozostałych republikach postradzieckich stopa życiowa oraz zaufanie społeczne, otwartość i nadzieja, z jaką mocno doświadczony historycznie naród estoński patrzył w przyszłość, skutecznie wspierały proces modernizowania współczesnej Estonii. Ponadto strategiczne, długofalowe cele polityki zagranicznej i wewnętrznej stanowiły zasadnicze mechanizmy powodzenia młodej republiki. Czytelne deklaracje zamiaru współpracy z sojusznikami i innymi podmiotami międzynarodowymi, a zwłaszcza członkostwo w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) i Unii Europejskiej, zgodnie z przewidywaniami, stały się głównym gwarantem bezpieczeństwa państwa<sup>13</sup>.

Względna stabilizacja gospodarcza nastąpiła w 1994 r., a kolejne dekady charakteryzowała konsekwentna kontynuacja transformacji gospodarki oraz intensywne przygotowywania do członkostwa w UE. Efektywność procesów ekonomicznych spowodowała skierowanie wysiłków małego państwa do pokonywania kolejnych wyzwań służących formowaniu nowego wizerunku Estonii.

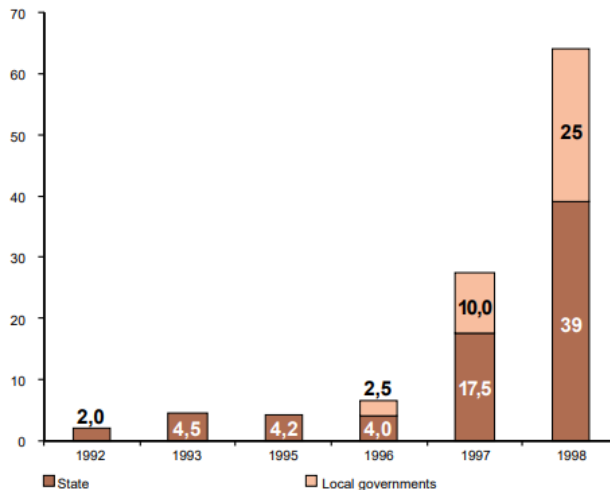
---

<sup>12</sup> M. Laar, *Estoński cud*, Warszawa 2006, s. 79–80.

<sup>13</sup> K. Sierżputowska, *Small strong state. Smart e-estonia*, „Transformation Through Training”, 2021, nr 1, s. 14–15.

## Inwestycje Estonii w rozwój umiejętności cyfrowych

Jednym z zasadniczych warunków sukcesu współczesnej republiki były decyzje dotyczące inwestycji w rozwiązania informatyczne. Ówczesny premier Mart Laar postawił na rozwiązania ICT oraz komputeryzację w czasach, kiedy nowe technologie dopiero zdobywały popularność.



**Wykres 2.** Inwestycje związane z cyfryzacją estońskich szkół ogólnokształcących w latach 1992–1998 (w mln koron)

Źródło: *Estonian Human Development Report*, Tallinn 1998, s. 113, <http://hdr.undp.org>.

Ta cyfrowa inicjatywa realizowana w ramach „strategii przeskoku”, miała stać się urzeczywistnieniem ambicji o wyprzedzeniu krajów Zachodu w zaawansowaniu rozwoju IT. Ponadto władze skupiły się na rozwijaniu umiejętności miękkich obywateli, zapewniając im niezbędne narzędzia. Stąd cyfrową reformę rozpoczęto od informatyzacji systemu edukacji. Wdrażany od 1996 r. program *Tiger Leap* (Tygrysi Skok) stanowił ogólnonarodowy projekt informatyzacji zarówno szkół, jak i administracji państwowej. Do 1999 r. zainformatyzowano i wyposażono w komputery wszystkie placówki oświatowe. Szerokopasmowe łącza internetowe i wirtualne platformy do prowadzenia zajęć stały się naturalnym elementem estońskiej edukacji. Inwestycje zaopatrujące estońskie placówki edukacyjne były jednym z priorytetów rządu M. Laara. Zmianie uległy nawet programy nauczania, albowiem w ramach *Tygrysięgo Skoku* już na poziomie szkoły podstawowej wprowadzono jako jeden z przedmiotów oprogramowanie. Ponadto polityka budowania



państwa cyfrowego gwarantowała każdemu obywatelowi dostęp do wirtualnych zasobów, co znalazło swój wyraz w *Ustawie o informacji publicznej z 15 listopada 2000 r.*<sup>14</sup>

Inwestycje w technologii pozwoliły ograniczyć koszty zarządzania nim, jednocześnie zwiększając efektywność usług publicznych. Od 1992 r. nastąpił proces prywatyzacji państwowego monopolisty telekomunikacyjnego przy współudziale firm szwedzkich i fińskich. Dzięki temu stworzono podstawy sieci światłowodowej. Kolejnym krokiem było utworzenie e-administracji: sprawnej, skutecznej, cyfrowej, ale przede wszystkim taniej. System X Road<sup>15</sup>, czyli zintegrowany w jeden system zbiór platform administracji publicznej, pozwolił zmniejszyć koszty administracyjne, przyspieszył procesy podejmowania decyzji, a przede wszystkim zrewolucjonizował funkcjonowanie społeczeństwa estońskiego. Wraz z procesami modernizacji i cyfryzacji sektora usług publicznych dynamicznie rozwijały się prywatne inicjatywy, zwłaszcza w zakresie przedsiębiorstw z sektora komunikacji elektronicznej.

Pierwsze lata niepodległości to czas adaptowania się Estończyków do nowej rzeczywistości, zdobywania umiejętności, rozwijania talentów, które kilka lat później stanowiły centralną kategorię, a zarazem punkt wyjścia procesu kształtowania marki międzynarodowej kraju. Podstawą tożsamości był zespół cech i zachowań społecznych, uwarunkowanych historycznie-kulturowo, które z większym czy mniejszym natężeniem manifestowano na wiele sposobów: kreatywnością, innowacyjnością, konkurencyjnością, przedsiębiorczością. Rozwijającej się demokratyzacji lat 90. towarzyszył istotny dla przyszłego kierunku republiki estońskiej rozwój technologii informatycznych. Odmienne niż większość krajów Europy Środkowo-Wschodniej, a zwłaszcza państw postradzieckich, Estonia nie miała większych problemów z określeniem podstaw pozytywnego wizerunku. Budowała swój demokratyczny system polityczny, stopniowo usuwając zapóźnienia cywilizacyjne i korzystając z imponującego kapitału ludzkiego. W polityce gospodarczej po 1990 r. doceniono zalety konkurencyjności, stawiając na marketing i własne innowacje, co skutecznie zaowocowało realizowaniem poszczególnych wyzwań brandingowego. Stąd władze kraju postanowiły skupić się na nowoczesnych technologiach, a inwestycje w infrastrukturę cyfrową i innowacyjne rozwiązania traktować priorytetowo.

---

<sup>14</sup> Avaliku teabe seadus, Riigi Teataja 15.11.2000, 01, 2000 (Ustawa o informacji publicznej przyjęta 15.11.2000), <https://www.riigiteataja.ee> (1.10.2021).

<sup>15</sup> Platforma X-Road stanowi system oferujący obywatelom ogromny wachlarz e-usług, między innymi: e-Voting, e-Banking, e-ID, e-Tax Board, e-Business, e-Ticket, e-Land, e-law, e-justice, e-notary, e-police, e-Governance Academy.

Działania kolejnych rządów charakteryzowała spójna koncepcja oraz współpraca centralnych organów państwa, co ułatwiło tworzenie struktur e-państwa<sup>16</sup>.

### ***Zasoby soft power E-estonii***

Kluczem do sukcesu Estonii były bez wątpienia założenia przyjętej w latach 90. strategii modernizacji kraju. Wobec braku możliwości oparcia swojej „siły” na tradycyjnych wskaźnikach *hard power*: potencjale woj-skowym, ekonomicznym czy geostrategicznym, zdecydowano o wykorzystaniu miękkich źródeł oddziaływania politycznego. Konieczność oparcia siły na miękkich aktywach determinowały posiadane uwarunkowania państwa:

- niewielkie terytorium,
- ograniczone zasoby ludzkie,
- brak kapitału,
- brak przemysłu ciężkiego,
- dość niska atrakcyjność turystyczna (pogoda, transport),
- deficyt bogactw naturalnych,
- zły stan infrastruktury.

Ponadto konieczność stworzenia nowego systemu administracyjnego przyczyniła się do rozwoju cyfrowego państwa. Stąd władze Estonii, świadome własnych możliwości, poszukując optymalnych sposobów stworzenia efektywnego aparatu administracyjnego oraz doprowadzenia do szybkiego wzrostu gospodarczego państwa, wdrażały cyfrowe rozwiązania. Pozwoliło to na znaczne ograniczenie kosztów zarządzania państwem, jednocześnie stwarzając miejsca pracy dla Estończyków. Tymczasem niewielkie rozmiary kraju stawały się jego atutem. Bycie „małym”, w przypadku Estonii, ułatwiło technologiczną modernizację, przyspieszyło cyfryzację usług publicznych oraz adaptację społeczną. Sprzyjała temu zarówno wielkość kraju, jak i jego potencjał demograficzny, które stawały się czynnikami ułatwiającym przeprowadzenie przyjętego celu. Swobodzie działania oraz większym możliwościami testowania śmiałych rozwiązań sprzyjały osobliwe rozmiary kraju. Innowacje i zmiany technologiczne nie tylko doprowadziły do wzrostu efektywności usług i zmniejszenia kosztów w budżecie państwa, ale także pomogły wykorzystać asymetrię potencjału w budowaniu pozycji międzynarodowej republiki. Inwestycja w nowoczesne rozwiązania, a dzięki nim postępy w budowie społeczeństwa informacyjnego, okazały

---

<sup>16</sup> K. Szwed, *Pozycja ustrojowa rządu Republiki Estonii oraz jego rola w tworzeniu nowoczesnego państwa*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2018, nr 2, s. 94–95.

się potężnym narzędziem transformacyjnym. W ten sposób innowacyjne i sprawne praktyki, kreatywne myślenie, inteligentne rozwiązania, niski poziom biurokracji stały się ważnymi zasobami *soft power* państwa estońskiego, definiującymi jego atrakcyjność i rozpoznawalność na świecie. Nie do przecenienia dla procesów odkrywania i koncentracji na wyzwaniach brandingu narodowego były również dwa ważne kryteria: stabilność polityczna oraz zaufanie społeczne. Osiągnięcie warunków zapewniających stabilność makroekonomiczną przez Estonię, jej integracja z NATO i UE, polityka legislacyjna, rosnące zdolności kraju w zakresie cyberbezpieczeństwa ułatwiały dokonywanie postępów w projekcji miękkiej siły. Konsekwencją powyższych jest niezmiennie utrzymujący się wysoki wskaźnik zaufania społeczeństwa do struktur państwowych, który wyróżnia Estonię spośród innych krajów europejskich, plasując ją na podobnej pozycji jak Niemcy. Wysoki poziom ufności stanowi wyraz otwartości Estończyków, jak i wpływu kultury nordyckiej, której udało się zneutralizować destrukcyjny dla zaufania wpływ funkcjonowania w reżimie komunistycznym<sup>17</sup>.

Nacisk położony na wdrażanie e-administracji oraz przyjęte inteligentne rozwiązania stanowią obecnie doceniany na arenie międzynarodowej atrybut. Cyfrowe państwo jest fundamentem międzynarodowego wizerunku Estonii. Dobry klimat gospodarczy, niski poziom biurokracji, łatwa dostępność usług publicznych, wysoka jakość edukacji to cechy, dzięki którym dzisiejsza Estonia stała się nie tylko pionierem innowacji w e-administracji, ale również kolebką wielu przedsiębiorstw odnoszących światowy sukces (Bolt, Play Tech, Skype, TransferWise) oraz rajem dla start-upów. Otwartość kraju i zdolności adaptacyjne przyczyniły się do jego reorientacji w kierunku jednego z najbardziej innowacyjnych miejsc na świecie. Republika Estonii zajmuje wysokie miejsce wśród globalnych liderów, na co wskazują kolejne rankingi (tabela 2).

**Tabela 2.** Pozycja Republiki Estonii według wybranych rankingów

Rankingi	Znaczenie/ obszar	Pozycja Estonii	Pozycja Finlandii	Źródło
1	2	3	4	5
Global Soft Power Index 2020	Miękka siła oddziaływania	47	21	<a href="https://brandirectory.com/globalsoftpower/download/brand-finance-global-soft-power-index-2020.pdf">https://brandirectory.com/globalsoftpower/download/brand-finance-global-soft-power-index-2020.pdf</a>

<sup>17</sup> Polska – Europa. Wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego 2002–2016/2017, red. P.B. Sztabiński, F. Sztabiński, Warszawa 2018, s. 73–76.

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Global Innovation Index 2020 (GII) Raport (WIPO – World Intellectual Property Organisation)	Stopień rozwoju innowacji	25	7	<a href="https://www.wipo.int/e-docs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020.pdf">https://www.wipo.int/e-docs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020.pdf</a>
Global Cybersecurity Exposure Index 2020	Zabezpieczenie infrastruktury cyfrowej	5	1	<a href="https://passwordmanagers.co/cybersecurity-exposure-index">https://passwordmanagers.co/cybersecurity-exposure-index</a>
World E-government Leaders 2020 Indeks (EGDI – E-Government Development Index) in 2020 Raport ONZ	Poziom rozwoju e-administracji EGDI określa trzy ważne dla poziomu e-administracji elementy: świadczenie usług online (OSI – Online Service Index) infrastruktura telekomunikacyjna (TII – Telecommunication Infrastructure Index) kapitał ludzki (HCI – Human Capital Index)	<b>3</b>	<b>4</b>	<a href="https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/data-center">https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/data-center</a>
Human Development Index (HDI)	Wskaźniki rozwoju społecznego	30	12	<a href="http://hdr.undp.org/en/content/2019-human-development-index-ranking">http://hdr.undp.org/en/content/2019-human-development-index-ranking</a>
International Tax Competitiveness Index 2020	Konkurencyjność podatkowa	<b>1</b>	<b>16</b>	<a href="https://tax-competition.org/">https://tax-competition.org/</a>
PISA 2018 – Worldwide Ranking OECD	Ocena umiejętności uczniów do wykorzystania swojej wiedzy	<b>5</b>	<b>10</b>	<a href="https://www.oecd.org/pisa/">https://www.oecd.org/pisa/</a>

Źródło: opracowanie własne.

**Tabela 3.** Podstawowe wskaźniki estońskiego państwa cyfrowego

System E – stonia:	
✓	99% dowodów osobistych jest cyfrowych
✓	99% usług publicznych jest cyfrowych
✓	46,7% głosów w wyborach (PE) w 2019 r. zostało oddanych online
✓	Wydano 15 000 kart e-rezydentów
✓	z 2 600 usług można korzystać za pośrednictwem platformy x-Road
✓	99% recept jest wydawanych online

Źródło: <https://e-estonia.com/>

## Zakończenie

Sukcesy świadomej modernizacji republiki, której podstawowe założenia stanowiły: przejrzystość, odpowiedzialność i efektywność państwa, wolność obywateli, znaczenie sektora prywatnego, a zwłaszcza nowoczesne rozwiązania informatyczne, stały się głównym wyznacznikiem nowego wizerunku kraju, obrazu jego mieszkańców oraz wytwarzanych w nim produktów. Współczesna wiarygodność Estonii jako e-państwa w głównej mierze jest efektem podjętych przez władze określonych zabiegów warunkujących reorientację kraju po 1991 r. Współczesna Estonia – mająca wyjątkowe zasoby *soft power*, jest dziś nowoczesnym państwem cyfrowym, określanym często jako „mały europejski gigant technologiczny”<sup>18</sup>. Rewolucja technologiczna dynamicznie przeprowadzona w Estonii na przełomie XX i XXI w. zbudowała obecną reputację kraju jako niekwestionowanego lidera w stosowaniu nowoczesnych rozwiązań IT w administracji, gospodarce, a nawet w polityce zagranicznej. Sposobem na sukces okazała się odważna przebudowa państwa i jej geopolityczne przesunięcie w stronę nordyckiej przestrzeni. Uwarunkowania niewielkiego kraju bałtyckiego, pozbawionego atrybutów władzy rozpatrywanych w polityce międzynarodowej za pomocą

<sup>18</sup> C. Patricolo, *Europe's little Technological Giant*, Emerging Europe, <https://emerging-europe.com> (27.07.2021).

czynników tradycyjnie określających jego siłę (*hard power*), skłoniło Estonię do poszukiwania innych sposobów definiowania wpływu na otoczenie międzynarodowe. Uwarunkowana ograniczonymi zasobami ludzkimi i finansowymi Estonia przyjęła cyfryzację jako optymalną możliwość rozwoju, a jej sukces w budowie zaawansowanego społeczeństwa cyfrowego sprawił, że projekcja *soft power* nie tylko wzmocniła jej wiarygodność, ale również wpłynęła na preferencje krajów (rządów lokalnych, regionalnych, państwowych), mających ambicje cyfrowe i chcących korzystać z doświadczeń estońskiej e-administracji. Na koniec, parafrazując słowa Josepha S. Nye’a, warto podkreślić, że choć kraj ten ma jedynie 1,3 mln obywateli, estoński nie jest językiem międzynarodowym, kultura estońska nie jest powszechnie znana, kraj nie jest centralnie położony ani nie jest siedzibą ważnych organizacji międzynarodowych (z wyjątkiem NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence) – niemniej jednak zyskał on rozgłos i obecność nieproporcjonalną do swojej wielkości i zasobów przez nadanie priorytetu swym docelowym odbiorcom i koncentracji na jednym przesłaniu – *Estonia jako republika cyfrowa*<sup>19</sup>.

## Bibliografia

- „Avaliku teabe seadus”, Riigi Teataja, 01, 2000, 92/597, <https://www.riigiteataja.ee>.
- Bauc J., *Estonian Way to Liberal Economic System*, Center for Social & Economic Research, Warszawa 1995, s. 4.
- Estonian Human Development Report*, Tallinn 1998, s. 113, <http://hdr.undp.org>.
- Jundo-Kaliszewska B., *Wywiad z Tomaszem Lachowskim: Należy zadbać o to, żeby nie było powrotu do zbrodniczej przeszłości*, „Przegląd Bałtycki”, 4.02.2019.
- Laar M., *Estoński cud*, Warszawa 2006.
- Lewandowski J., *Estonia*, Warszawa 2001.
- Mooses V., Silm S., Tammaru T., Saluveer E., *An ethno-linguistic dimension in transnational activity space measured with mobile phone data*, „Humanities & Social Science Communication” 2020, nr 140, DOI: 10.1057/s41599-020-00627-3.
- Nocoń J., *Elity polityczne. Studium interpretacji funkcjonalnej*, Toruń 2004.
- Nye J.S. jr., *Soft Power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej*, Warszawa 2007.
- Patricolo C., *Europe’s little Technological Giant*, Emerging Europe, <https://emerging-europe.com> (27.07.2021).
- Piirimäe P., *The Idea of Yuleland. Baltic provinces or a common nordic space?* „Baltic Worlds”, 2011, nr 4, s. 36–39.
- Polska – Europa. Wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego 2002–2016/2017*, red. P.B. Sztabiński, F. Sztabiński, Warszawa 2018, s. 73–76.
- Sierzputowska K., *Small strong state. Smart e-stonia*, „Transformation Through Training”, 2021, nr 1, s. 14–15.

<sup>19</sup> J.S. Nye jr., *op. cit.*, s. 150.

Szwed K., *Pozycja ustrojowa rządu Republiki Estonii oraz jego rola w tworzeniu nowoczesnego państwa*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2018, nr 2, s. 94–95.

*Transformacja społeczno-gospodarcza postkomunistycznych państw bałtyckich*, red. W. Kosiedowski, Toruń 1996, s. 31.

*Ustrój państwowy Republiki Estonii*, red. S. Sagan, Rzeszów 2018, s. 73–76.

Włodarska-Frykowska A., *Mniejszość rosyjska w życiu społeczno-politycznym Estonii po 1991 r.*, Łódź 2017.

### **Estonia's projection of soft power as a consequence of successful transformation**

#### **Abstract**

After regaining independence in 1991, Estonia began rebuilding the country after decades of the control of the Soviet Empire. The assumptions of the systemic transformation were crucial

to the reborn state. In addition to the fundamental political, economic, and social changes that have been carried out, they allowed, above all, a geopolitical reconfiguration of the country, enabling a steady rise in the republic's importance in contemporary international relations. The decisions adopted in the 1990s by Estonian governments led to a complete modernization of state management. Aware of their own abilities, the Estonian authorities were on the look-out for optimal ways to create an effective administrative apparatus and to facilitate a rapid economic growth of the state, and to this end they implemented digital solutions. As it was not possible to base one's "strength" on traditional *hard power* indicators: military, economic or geostrategic potential, it was decided to use soft sources of political influence. Moreover, the necessity to create a new administrative system contributed to the digital development of the state. Contemporary Estonia – equipped with a portfolio of unique *soft power* resources, is a modern digital state. Dictated by limited human and financial resources, Estonia adopted digitization as the optimal development opportunity, and its success in building an advanced digital society meant that the *soft power* projection not only strengthened its credibility, but also influenced the preferences of countries (local, regional, state governments) with digital ambitions and those who still want to benefit from the experience of the Estonian e-government.

**Keywords:** Estonia, *soft power*, digital society, digitization, e-government

Michał Stachurski\*

## KULTURA PRAWNA A PRAWO DO DOBREJ ADMINISTRACJI – ETYCZNA ANALIZA PROBLEMU

### Streszczenie

Definicja administracji publicznej zmieniała się wskutek zmian politycznych i geopolitycznych. We współczesnej literaturze przedmiotu kładzie się nacisk na wymiar przedmiotowo-podmiotowy administracji. Perspektywa przedmiotowości nakierowuje na kwestie formalnoprawne, takie jak: podstawa prawna wydawanych decyzji czy proces wydawania decyzji administracyjnych. Kwestia podmiotowości natomiast dotyczy relacji między obywatelem a urzędem, a także między obywatelem a urzędnikiem. Takie podejście pozwoliło również na wprowadzenie w sposób trwały pojęcia dobra publicznego i interesu publicznego. Oba pojęcia aksjologicznie naprowadzają na wskazanie, iż celem administracji publicznej powinna być głównie troska o sprawną i zgodną z obowiązującym prawem obsługę obywatela. Obszar dotyczący administracji nie dotyczy tylko interpretacji suchych aktów prawa, lecz także dotyka kwestii stosunków między obywatelem a urzędnikiem, a także między samymi urzędnikami oraz między urzędnikiem a przełożonym w ramach stosunku pracy. Na dobrą administrację składa się całość tych relacji. Celem artykułu jest refleksja na temat możliwości rozwoju dobrej administracji na gruncie etyki oraz próba odpowiedzi na pytanie o warunki, jakie powinny zaistnieć, aby dobra administracja była nie tylko teoretycznym terminem, ale była także praktycznie realizowana w życiu codziennym.

**Słowa kluczowe:** administracja publiczna, kultura prawna, prawo, urzędnik, obywatel

### Wstęp

Każdy człowiek na mocy prawa naturalnego, ale także przepisów prawa międzynarodowego<sup>1</sup>, przynależy do jakiegoś państwa. Mając obywatelstwo danego kraju, mamy nałożone zarówno pewne obowiązki,

---

\* E-mail: [michal.stachurski@poczta.onet.pl](mailto:michal.stachurski@poczta.onet.pl), ORCID: 0000-0002-2877-3895.

<sup>1</sup> Por. art. 15, *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, Biblioteka Sejmowa, <https://biblioteka.sejm.gov.pl> (13.01.2021).



jak i posiadamy prawa, które mają chronić przed rodzajem niesprawiedliwości, w tym także niesprawiedliwości prawnej oraz społecznej. Obywatel, mając obowiązek płacenia podatków oraz innych danin, nabywa jednocześnie prawo do pewnych oczekiwań względem państwa zarówno tych pisanych, jak i niepisanych. Jednym z takich oczekiwań jest prawo do dobrej administracji<sup>2</sup>.

Definicja administracji publicznej (gdyż w takim kontekście będzie przedstawiona ta refleksja) zmieniała się na skutek zmian politycznych i geopolitycznych. We współczesnej literaturze przedmiotu kładzie się nacisk na wymiar przedmiotowo-podmiotowy administracji. Perspektywa przedmiotowości nakierowuje na kwestie formalnoprawne, takie jak: podstawa prawna wydawanych decyzji czy proces wydawania decyzji administracyjnych. Kwestia podmiotowości natomiast dotyczy relacji między obywatelem a urzędem, a także między obywatelem a urzędnikiem. Takie podejście pozwoliło również na wprowadzenie w sposób trwały pojęcia dobra publicznego i interesu publicznego. Oba pojęcia aksjologicznie naprowadzają na wskazanie, iż celem administracji publicznej powinna być głównie troska o sprawną i zgodną z obowiązującym prawem obsługę obywatela.

Powyższa refleksja pokazuje, że temat ten jest ważny nie tylko z perspektywy prawnej, lecz także etycznej. Obszar dotyczący administracji nie dotyczy tylko interpretacji suchych aktów prawa, lecz także dotyka kwestii stosunków między obywatelem a urzędnikiem, a także między samymi urzędnikami oraz między urzędnikiem a przełożonym w ramach stosunku pracy. Na dobrą administrację składa się całość tych relacji. Celem tego artykułu jest refleksja na temat możliwości rozwoju dobrej administracji na gruncie etyki oraz próbą odpowiedzi na pytanie o warunki, jakie muszą zaistnieć, aby dobra administracja była nie tylko teoretycznym terminem, ale była także praktycznie realizowana w życiu codziennym.

## Wprowadzenie metodologiczno-definityjne

Zanim zostaną omówione główne zagadnienia, ważne jest, aby w sposób jasny przedstawić i wyjaśnić terminy oraz wskazać na pewne powiązania etyczne. Warto zwrócić uwagę na relacje między terminem „kultura prawna” a prawem do dobrej administracji. Poprzez kulturę

---

<sup>2</sup> Por. E.T. Szuber-Bednarz, *Status prawny bezpaństwowców i cudzoziemców w aspekcie zmian terytorialnych*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa”, 2016, nr 1, s. 168.

prawną rozumie się nie tylko pewien sposób mówienia o prawie czy sposób jego stanowienia, lecz także ogólny stosunek, jaki człowiek wyraża do prawa, także w aspekcie jego przestrzegania. Kultura prawna obejmuje także zakres dotyczący relacji międzyludzkich w obrębie prawa, tzn. relacji między obywatelem i instytucjami państwowymi, a także odwrotnie, między urzędnikiem reprezentującym państwo a obywatelem<sup>3</sup>. Można zatem uznać, iż jakość kultury prawnej przekłada się na to, czy w danym państwie można mówić o dobrej administracji, gdzie zarówno obywatel, jak i urzędnik nie tylko znają swoje prawa oraz obowiązki, ale działają w ramach określonych wartości (przyjętego aksjomatu). Taka intuicja aksjologiczna ma odzworowanie w świecie filozofii społecznej i politycznej. Szerokie odwołanie w tej kwestii widać np. w literaturze obcojęzycznej<sup>4</sup>.

Przykładem refleksji etycznej w tym zakresie może być propozycja Jürgena Habermasa, który swoją teorię komunikacji przełożył także na perspektywę państwa i relacji wewnątrz państwa. W książce *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego* ten niemiecki socjolog i filozof wskazuje, że wartością dodaną procedur demokratycznych jest właściwy sposób komunikacji różnych spraw między obywatelem a państwem (urzędnikiem). Habermas tę kwestię charakteryzuje w ten sposób: „Procedura demokratyczna, która instytucjonalizuje formy komunikacji niezbędne do rozumnego kształtowania politycznej woli, musi jednocześnie uwzględniać różne warunki komunikacji. Ustawodawstwo dokonuje się w złożonej sieci procesów dochodzenia do porozumienia i praktyk negocjacyjnych [...]. Jeśli pominiemy organizację napływu i opracowywania tych informacji, istotne dla rozumnego charakteru debat parlamentarnych są przede wszystkim: uczciwe wyważanie interesów, etyczne samoporozumiewanie się i moralne uzasadnienie regulacji”<sup>5</sup>. W powyższym cytacie na uwagę zasługuje fakt, iż Habermas uważa komunikację za element etyczny życia społecznego i politycznego. Jak podkreśla emerytowany profesor prawa i znawca teorii prawa Raymond Wacks, Habermas postrzega komunikację w aspekcie prawa dużo szerzej niż by się to mogło wydawać. Łączy on bowiem – w ocenie Wacksa – prawo i etykę z komunikacją w tym celu, aby pokazać ich nierozłączność w aspekcie bu-

<sup>3</sup> Por. W.J. Wołpiuk. *Kultura prawna z perspektywy dystynkcji między cywilizacją a kulturą*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2014, t. 31, s. 180–184.

<sup>4</sup> Zob. P.J. Sheeran, *Ethics in Public Administration: A Philosophical Approach*, Praeger Publishers 1993.

<sup>5</sup> J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005, s. 195.

dowania więzi międzyludzkich oraz tzw. solidarności społecznej<sup>6</sup>. Rozszerzając tę myśl, można pokusić się o postawienie tezy, iż – w ujęciu Habermasa – im wyższa kultura komunikacyjna (informacyjna) wśród przedstawicieli państwa, tym można liczyć na większą kulturę polityczną w ogóle. Kultura polityczna zaś dotyka wszystkich stron tej specyficznej relacji, jaką tworzy się w ramach uprawiania polityki i realizowania zadań administracji publicznej: zarówno czynnych polityków, jak i zwykłych obywateli, gdyż jednym z jej aspektów jest realizacja czynnego prawa wyborczego, a zatem udział w wyborach. Jak pokazują niektóre badania socjologiczne, obecnie wyższą frekwencję w wyborach odnotowuje się w tych krajach, w których jednocześnie rośnie pewna świadomość polityczna, a ta zaś niewątpliwie jest związana z kulturą polityczną<sup>7</sup>. Komunikacja zatem odgrywa istotną rolę w procesie budowania właściwych relacji między obywatelem a instytucjami państwa. Na marginesie warto dodać, iż założenia te są także wpisane w akty normatywne polskiego porządku prawnego. Przykładem może być katalog zasad wyrażony w *Kodeksie postępowania administracyjnego*, takich jak zasada pogłębionego zaufania<sup>8</sup> czy zasada udzielania informacji<sup>9</sup>.

Innym pojęciem etyczno-społecznym, który mógłby pełnić funkcję spójnika między terminem „kultura prawna” a prawo do dobrej administracji, jest dobro wspólne. Zakres dobra wspólnego dotyka zarówno wymiaru teologicznego, jak i filozoficznego. Ze względu na charakter tej refleksji zostanie krótko omówione to zagadnienie z perspektywy filozoficznej. Jak podkreśla krakowski etyk Tadeusz Ślipko, zasada dobra wspólnego wynika z pewnej teleologii istnienia społeczeństwa, w tym także społeczeństwa mieszczącego się w ramach struktury państwowej. Zaznacza on bowiem, że „kategoria celu jako wartość instrumentalna i służebna powinna być zastąpiona przez kategorię dobra wspólnego zorientowaną treściowo ku osobie ludzkiej i jej duchowo-moralnym wartościom. Dobro wspólne stanowi też zasadę (rację) formalną zbiorowego bytu społeczeństwa”<sup>10</sup>. Dobro wspólne tworzy zatem fundament, wokół którego powinny być nakierowane wszystkie wysiłki zarówno obywateli, jak i instytucji państwa. Zasada ta także ujawnia ciekawą intuicję, która w dyskusjach publicznych często znika z pola widzenia.

<sup>6</sup> W. Wacks, *Philosophy of Law – A Very Short Introduction*, Oxford 2006, s. 89.

<sup>7</sup> M. Cześniak, R. Miśta, M. Żerkowska-Balas, *Uczestnictwo i mobilizacja w wyborach parlamentarnych 2019 roku*, „Studia Socjologiczne”, 2020, nr 4, s. 115–116.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, art. 8 (Dz.U. 2021, poz. 735).

<sup>9</sup> *Ibidem*, art. 9.

<sup>10</sup> T. Ślipko, *Zarys etyki szczegółowej*, t. 2, Kraków 2010, s. 110.

Za działalność państwa odpowiadają wszyscy uczestnicy życia społecznego i publicznego. Każdy obywatel (i tutaj nie ma znaczenia, czy jest się tzw. zwykłym Kowalskim, czy pracownikiem urzędu skarbowego) jest zobowiązany na sposób etyczny do działania na rzecz rozwoju państwa. Rozwój ten wynika zarówno z postaw indywidualnych, jak i zbiorowych. O takim praktycznym przełożeniu zasady dobra wspólnego pisał także współczesny personalista Jacques Maritain w książce *Człowiek i państwo*. Myśliciel ten opisuje to zagadnienie w taki sposób: „Polityka jest gałęzią etyki, ale swoiście odrębną od innych gałęzi tego samego pnia. Życie ludzkie bowiem ma dwa cele ostateczne, jeden podporządkowany drugiemu: ostateczny cel porządku, który jest nam dany, a którym jest ziemskie dobro wspólne, czyli *bonum vitae civilis*; i absolutny cel ostateczny, którym jest transcendentne, wieczne dobro wspólne. Etyka indywidualna uwzględnia podrzędny cel ostateczny, ale bezpośrednio dąży do celu absolutnie ostatecznego; podczas gdy etyka polityczna uwzględnia absolutny cel ostateczny, ale bezpośrednio dąży do podrzędnego celu ostatecznego, dobra istoty rozumnej w jej poczynaniach doczesnych”<sup>11</sup>. Oczywiście, powyższa myśl dotyka o wiele bardziej złożonej perspektywy dobra wspólnego. Niemniej tym, co w kontekście omawianego zagadnienia rzuca się w oczy, jest przekonanie Maritaina o istnieniu etyki indywidualnej i etyki zbiorowej, których celem w wymiarze doczesnym jest realizacja zasady dobra wspólnego. Podsumowując, zarówno pomysł Habermasa, jak i Maritaina mogą pomóc w filozoficznym zrozumieniu relacji istniejących między kulturą prawną a prawem do administracji. Od strony obywatela jest to kwestia nie tylko domagania się respektowania praw, ale także właściwego wypełniania obowiązków. Od strony państwa i jego instytucji pojawia się perspektywa realizacji pewnego minimum (stanowienie i egzekwowanie stanowionego prawa), lecz także próba zrozumienia obywatela oraz jego sytuacji, w jakiej mógł się znaleźć. Powyższe wprowadzenie wskazuje na możliwe trzy perspektywy etycznego rozumienia prawa do dobrej administracji: legislacyjną, urzędniczą i obywatelską, które właśnie zostaną omówione.

## **Etyczne wymiary prawa do dobrej administracji**

### **1. Perspektywa legislacyjna (stanowienie prawa)**

Pierwsza perspektywa etyczna dotycząca prawa do dobrej administracji wiąże się z samym prawem oraz jego stanowieniem. Przypatrując się tylko polskiemu porządkowi prawnemu, należy zwrócić uwagę na

---

<sup>11</sup> J. Maritain, *Człowiek i państwo*, Kraków 1993, s. 70.

dwa akty prawa w kontekście administracji – *Konstytucję RP* oraz wspomniany *Kodeks postępowania administracyjnego*. W *Konstytucji RP* art. 5 stanowi, że „Rzeczpospolita Polska [...] zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela”<sup>12</sup>. W art. 7 natomiast czytamy, że „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”<sup>13</sup>. Z cytowanych artykułów można wyciągnąć nie tylko przesłankę prawną dotyczącą zasady praworządności, ale także przesłankę etyczną. Władza państwowa poprzez ustawę zasadniczą jest zobligowana do tworzenia prawa, które jest dobre dla obywateli, ale też jest dobrem samym w sobie. W tym przypadku dobre prawo zapewnia bezpieczeństwo zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne<sup>14</sup>. Tworzenie zatem aktów prawnych będących swoistym zaprzeczeniem tego stanu rzeczy może być traktowane jako zerwanie zasady opisanej w *Konstytucji RP*<sup>15</sup>.

Jednocześnie stanowienie dobrego prawa, tzn. wskazującego na wyraźne prawa i obowiązki obywateli, jest gwarantem właściwej realizacji zadań przez urzędników występujących w imieniu państwa. Ta etyczna intuicja wynikająca z przepisów w ustawie zasadniczej znajduje uzasadnienie również na gruncie *Kodeksu postępowania administracyjnego* będącego „biblią” w postępowaniach między obywatelem a urzędnikiem. W art. 6 *Kodeksu postępowania administracyjnego* czytamy, że „organy administracyjnej publicznej działają na podstawie przepisów prawa”. Od strony etycznej ujawniają się dwa elementy. Pierwszy dotyczy zakresu odpowiedzialności władzy ustawodawczej oraz wykonawczej. Stanowienie złego prawa, w którym są luki interpretacyjne, powoduje, iż organy administracji publicznej mogą wydawać szkodliwe z perspektywy obywatela decyzje. Odpowiedzialność za stanowienie prawa dotyka konkretnego człowieka, wobec którego stosowane jest złe prawo i który poprzez decyzję wydaną na podstawie złego prawa – pomimo iż w ramach obowiązujących przepisów – ponosi jej pełne skutki. Drugi element odnosi się do relacji między władzą ustawodawczą i wykonawczą a administracją publiczną. Z perspektywy etycznej można nazwać to zasadą wzajemnego działania. Jeśli organy administracji publicznej nie sygnalizują władzy ustawodawczej i wykonawczej, że dany przepis należałoby zmienić bądź usunąć, wówczas trudno mówić o wza-

<sup>12</sup> 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., art. 5 (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

<sup>13</sup> *Ibidem*, art. 7.

<sup>14</sup> Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 177.

<sup>15</sup> Por. Konstytucja..., art. 1.

jemności oraz chęci realizowania zasady dobra wspólnego bądź dobra publicznego. Również pojawia się wątpliwość, gdy władza ustawodawcza bądź wykonawcza nie chce wsłuchiwać się w głos tych, którzy na co dzień stykają się z obywatelami oraz ich codziennymi sprawami, mającymi dla nich wagę spraw ważnych. Oczywiście istnieją narzędzia wypracowane na drodze rozwoju demokracji, które kontrolują działania władzy w aspekcie stanowienia władzy. Jak zaznacza Ewa Łętowska, „kontrola dyskrecjonalności czy ograniczanie arbitralności władzy to nic innego, jak droga od absolutyzmu ku państwu prawa, rozumianemu jako powściągnięcie i miarkowanie użycia siły państwa. Na tej drodze lokuje się aksjologia wszelkich procedur (sądowych, ale i administracyjnych)”<sup>16</sup>. Niemniej etyka nie ogranicza się tylko do nadziei związanej z tym, że złe prawo zostanie poddane kontroli. Perspektywa etyczna rozszerza pole działania na człowieka i jego rolę oraz jego odpowiedzialność także w opisywanym zakresie.

Trzeci wątek stanowi jakby podsumowanie powyższej refleksji. Prawo do dobrej administracji samo w sobie stało się aktem prawnym, które jest również częścią praw człowieka. Jak czytamy w *Encyklopedii administracji publicznej*, prawo to zostało wpisane do *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej* i merytorycznie wiąże się z szerszą zasadą dobrego rządzenia. Nie jest to zatem zachęta, lecz zapewnienie ze strony organów Unii Europejskiej, iż jej obywatel powinien spodziewać się, że jego sprawa w kraju Unii Europejskiej będzie zrealizowana na podstawie dobrego prawa i na podstawie zasad aksjologicznie uznanych za dobre: praworządności, niedyskryminacji itd.

## 2. Perspektywa urzędnicza (rola urzędnika)

Powyżej zaznaczono, że kultura prawna niewątpliwie łączy się z prawem do dobrej administracji ze względu na specyficzną relację między obywatelem a urzędnikiem. Rola urzędnika w zakresie rozwoju administracji jako dobrej dla obywatela i dobrej dla państwa jest niekwestionowana. Wynika to z przekonania, iż to właśnie urzędnik pracujący w organach administracji publicznej zespolonej i niezespolonej reprezentuje państwo wobec każdego obywatela. Przekonanie to potwierdzają także zapisy różnych aktów prawnych formujących wymogi stawiane przed kandydatami do objęcia konkretnych stanowisk np. w administracji samorządowej. W *Ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych* wskazano kryteria, jakie należy stosować przy wyborze takiego kandydata. Art. 6 określa m.in., że pracownikiem samorządowym może być osoba niekarana, czy że powinna posiadać co naj-

<sup>16</sup> E. Łętowska, *Prawo – miecz czy tarcza?* [w:] *Filozofia prawa. Normy i fakty*, red. J. Hołówska, B. Dziobkowski, Warszawa 2020, s. 537.

mniej wykształcenie średnie<sup>17</sup>. Wymogi te określają zasady minimalne, co oznacza, że przy ogłaszaniu konkursu na stanowisko urzędnicze dany organ może podwyższyć standardy i oczekiwania, tym bardziej że w administracji rozwija się także pojęcie etosu pracownika administracji publicznej<sup>18</sup>.

Powyższe założenia wskazują, że państwo w rozumieniu władzy oczekuje od urzędnika zarówno kompetencji merytorycznych, jak i kompetencji społecznych. Kompetencje społeczne zaś wpływają na ocenę obsługi petenta przez urzędnika. Coraz częściej w literaturze przedmiotu odchodzi się od stereotypowego przekonania o sztywnej relacji obywatel – urzędnik na rzecz upodmiotowienia zarówno obywatela, jak i urzędnika. Upodmiotowienie dotyka nie tylko nazewnictwa, ale także sposobu obsługi i jej jakości w konkretnych urzędach. Zaznacza się, że obywatel w organach administracji publicznej może liczyć obecnie na realizację usług. Usługa zaś kojarzy się z pewną możliwością wyboru, ale także wydaniem oceny wobec wykonanych zadań na rzecz obywatela<sup>19</sup>.

Z perspektywy etycznej pojawiają się co najmniej dwie wątpliwości. Realny wpływ urzędnika na kształtowanie dobrej administracji może być zaburzony w pierwszej kolejności brakiem godziwego wynagrodzenia. Wydawałoby się, że kwestia ta ma charakter typowo ekonomiczny, gdyż dotyczy problemów rynku pracy czy zarządzania zasobami ludzkimi. W mojej ocenie problem godziwego wynagrodzenia w administracji publicznej jest również problemem etycznym. Po pierwsze godziwe czy sprawiedliwe wynagrodzenie przez niektórych etyków nazywane jest także prawem. Jak podkreśla cytowany już Tadeusz Ślipko, sprawiedliwa płaca wynika z prawa naturalnego, gdyż człowiek powinien posiadać odpowiednie środki konieczne do życia i rozwoju<sup>20</sup>. Postulat ten wynika z poglądów współczesnego personalizmu, niemniej warto o nim pamiętać. W przypadku urzędników państwowych wynagrodzenie wpływa nie tylko na sposób jakości ich prywatnego życia, ale także jest czynnikiem motywującym bądź demotywującym do właściwej realizacji powierzonych zadań oraz obowiązków. Z jednej strony wymaga się od nich szerokich kompetencji merytoryczno-społecznych, z drugiej zaś strony poziom wynagrodzeń w administracji publicznej nie odbiega w sposób nadzwyczajny od propozycji sektora prywatnego. W niektórych bada-

---

<sup>17</sup> Por. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, art. 6 (Dz.U. 2019, poz. 1282).

<sup>18</sup> Por. M. Suchanek, *Etos w administracji publicznej*, „Studia Administracyjne”, 2010, nr 2, s. 10–20.

<sup>19</sup> Por. N. Banaszak, *Usługi świadczone przez administrację publiczną*, „Studia Administracyjne”, 2010, nr 2, s. 54–58.

<sup>20</sup> T. Ślipko, *Zarys etyki szczegółowej*, t. 1, Kraków 2005, s. 410.

niach wskazuje się na różne przyczyny tego stanu rzeczy. Gabriela Grotkowska z Uniwersytetu Warszawskiego, badając tę rzeczywistość, zaznacza, że „wskazać można kilka czynników ograniczających dynamikę wynagrodzeń w sektorze publicznym. Po pierwsze, płace w jednostkach publicznych poddane są kontroli społecznej, która w szczególności przekłada się na niechęć do oferowania bardzo wysokich wynagrodzeń osobom zajmującym stanowiska kierownicze czy mającym szczególnie wysokie kwalifikacje. Po drugie, na niektórych lokalnych rynkach pracy, zwłaszcza małych, sektor publiczny dysponuje siłą monopolistyczną, która pozwala utrzymywać płace na umiarkowanym poziomie”<sup>21</sup>. Niemniej wynagrodzenie jest jednym z najważniejszych czynników, które motywują pracownika do wykonywania w sposób rzetelny swojej pracy. Sprawiedliwa płaca jest także czynnikiem, który sprawia, że urzędnik administracji publicznej może mieć chęć do podnoszenia poziomu swojej wiedzy, co wpływa jakościowo np. na rzetelne wydawanie decyzji administracyjnych. Powyższa refleksja pozwala na podkreślenie dwóch ważnych elementów. Pierwsza kwestia dotyczy zależności między postawą urzędnika a realizacją postulatów wynikających z prawa do dobrej administracji. Druga odnosi się do faktu, iż ta postawa jest uzależniona od kilku czynników, ale głównie od poziomu wynagrodzenia w organach administracji publicznej.

### 3. Perspektywa obywatelska (rola obywatela)

Oprócz perspektywy prawnej i roli urzędnika w procesie realizacji prawa do dobrej administracji trzecim i najważniejszym podmiotem jest obywatel. Szukając odpowiedzi, kim jest obywatel, można sięgnąć do różnych koncepcji. W starożytności Arystoteles postrzegał człowieka jako istotę polityczną, a zatem obywatelem jest każdy, kto w jakiś sposób angażuje się w życie społeczno-polityczne swojej społeczności. Z tej tradycji zresztą czerpią republikanie. W nowożytności natomiast podkreślano autonomię obywatela i jego pozycję jako równego „gracza” sceny politycznej, gdyż opiera się to na przekonaniu wolności wynikającej z rozumnego działania człowieka<sup>22</sup>. Wobec zaproponowanej tematyki w ujęciu problemu kultura prawa a prawo do dobrej administracji zostanie omówiony zupełnie inny wątek dotyczący działania obywatela wobec państwa.

Najczęściej w opisach relacji między obywatelem a państwem czy organami administracji państwowej wskazuje się na tzw. przegraną rolę obywatela, który jest krzywdzony czy to błędnymi decyzjami, czy opie-

<sup>21</sup> G. Grotkowska, *Premia płacowa z tytułu zatrudnienia w sektorze publicznym w Polsce*, „Studia Ekonomiczne”, 2016, nr 292, s. 36.

<sup>22</sup> Por. K. Rozmarynowska, *Podmiotowe źródła obywatelstwa*, „Seminare. Poszukiwania naukowe”, 2018, nr 2, s. 36–37.



szałością urzędniczą. Dla perspektywy etycznej ważny jest także sam obywatel i jego działanie. Występują tutaj dwa elementy, które bezpośrednio wpisują się w omawiane we wprowadzeniu pojęcie kultury politycznej. Pierwszy dotyczy przestrzegania prawa przez obywatela. Warto zauważyć, iż prawo do dobrej administracji nie jest prawem do łamania przepisów, gdy one na sposób subiektywny nie podobają się obywatelowi. Na negatywną ocenę działania urzędników w opinii publicznej wpływa często subiektywne odczucie człowieka o jego krzywdzie, co znajduje odzworowanie m.in. w statystykach Naczelnego Sądu Administracyjnego. Jak pokazuje zestawienie z roku 2020, wojewódzkie sądy administracyjne rozpatrzyły w sumie 1855 spraw odwoławczych różnego typu, z czego w 1450 przypadkach oddalono zażalenie (Naczelny Sąd Administracyjny). Zatem należy zwrócić uwagę, iż również postawa obywatela wobec prawa wpływa na rozwój prawa do dobrej administracji. Obowiązek przestrzegania prawa natomiast nie wynika tylko z zapisów normatywnych aktów prawnych, takich jak np. art. 83 *Konstytucji RP*. Obowiązek ten wynika również z pewnej intuicji filozoficznej i etycznej. Tomasz z Akwinu w swojej refleksji wskazywał na dwie ważne cechy prawa: racjonalny charakter i związek z dobrem wspólnym. Oznacza to zatem, że respektowanie zasad prawnych wpisuje się w głębokie rozumienie troski o sprawy publiczne i jest wyrazem świadomego uczestnictwa w życiu społecznym i politycznym<sup>23</sup>.

Druą kwestia dotyczy sposobu zachowania obywatela wobec urzędnika. Kultura prawna, tak jak zasygnalizowano to powyżej, dotyka także relacji międzyludzkich. Każdy człowiek, będąc jednocześnie obywatelem poprzez uczestnictwo w życiu społecznym, politycznym, a szerzej publicznym, wnosi swoje wartości bądź antywartości do tej swoistej społeczności. Oznacza to, że obywatel wobec urzędnika jest tak samo zobowiązany do przestrzegania zasad kultury osobistej jak urzędnik. Zasada wzajemności powinna być tutaj stosowana w sposób analogiczny, jak w przypadku relacji urzędnik – zwierzchność. Kultura osobista jest częścią zarówno kultury prawnej, jak i kultury obywatelskiej, którą rozumie się także jako chęć działania na rzecz dobra wspólnego<sup>24</sup>. Nie chodzi tu zatem tylko o znajomość prawa i przepisów, co również jest mile widziane po stronie obywatela, ale także o przestrzeganie podstawowych zasad wychowania, których brak także rzutuje na obniżenie realizacji prawa do dobrej administracji przez danego urzędnika.

---

<sup>23</sup> Por. A. Szostek, *Obowiązek przestrzegania prawa [w:] Filozofia prawa. Normy i fakty*, red. J. Hołówka, B. Dziobkowski, Warszawa 2020, s. 677.

<sup>24</sup> Por. K. Czerwiński, *Kultura obywatelska w ponowoczesności. Wybrane konteksty edukacyjne*, „Studia Edukacyjne”, 2019, nr 55, s. 190.

## Zakończenie

Refleksja dotycząca relacji między kulturą prawną a prawem do dobrej administracji okazuje się tematem niezwykle inspirującym. Populistycznie często zakłada się, że najczęściej wszelkim złym nawykom istniejącym w administracji publicznej winny jest konkretny urzędnik. Jak pokazuje powyższa analiza, perspektywa etyczna otwiera szereg wątpliwości w tym zakresie – począwszy od odpowiedzialności za stanowienie prawa poprzez właściwe wynagrodzenie urzędnika, skończywszy na kulturze osobistej obywatela. Nasuwa się zatem jeden podstawowy i wydaje się – najważniejszy wniosek. Za realizację postulatów prawa do dobrej administracji odpowiedzialny jest każdy uczestnik życia publicznego, gdyż każdy odgrywa w tym procesie istotną i właściwą dla siebie rolę. Oczywiście podjęta problematyka nie zostaje wyczerpana. Pozostaje szereg innych wątpliwości. Jednak na pewno artykuł ten wpisuje się w pewną etyczną i społeczną dyskusję na temat stanu współczesnej administracji publicznej oraz zachęca do dalszej pogłębionej analizy i dyskusji.

## Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak N., *Usługi świadczone przez administrację publiczną*, „Studia Administracyjne”, 2010, nr 2, s. 51–73.
- Czerwiński K., *Kultura obywatelska w ponowoczesności. Wybrane konteksty edukacyjne*, „Studia Edukacyjne”, 2019, nr 55, s. 183–204.
- Cześniak M., Miśta R., Żerkowska-Balas M., *Uczestnictwo i mobilizacja w wyborach parlamentarnych 2019 roku*, „Studia Socjologiczne”, 2020, nr 4, s. 91–121.
- Grotkowska G., *Premia płacowa z tytułu zatrudnienia w sektorze publicznym w Polsce*, „Studia Ekonomiczne”, 2016, nr 292, s. 32–52.
- Habermas J., *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, tłum. A. Romaniuk, R. Marszałek, Warszawa 2005.
- Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 735).
- 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. 1997, nr 78, poz. 483).
- Łętowska E., *Prawo – miecz czy tarcza?* [w:] *Filozofia prawa. Normy i fakty*, red. J. Hołówka, B. Dziobkowski, Warszawa 2020, s. 535–568.
- Maritain J., *Człowiek i państwo*, tłum. A. Grobler, Kraków 1993.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, Biblioteka Sejmowa, <https://biblioteka.sejm.gov.pl> (13.01.2021).
- Rozmarynowska K., *Podmiotowe źródła obywatelstwa*, „Seminare. Poszukiwania naukowe”, 2018, nr 2, s. 35–44.

- Sheeran P.J., *Ethics in Public Administration: A Philosophical Approach*, Praeger Publishers 1993.
- Statystyki NSA, Naczelny Sąd Administracyjny, <http://www.nsa.gov.pl> (13.01.2021).
- Suchanek M., *Etos w administracji publicznej*, „Studia Administracyjne”, 2010, nr 2, s. 5–29.
- Szostek A., *Obowiązek przestrzegania prawa [w:] Filozofia prawa. Normy i fakty*, red. J. Hołówka, B. Dziobkowski, Warszawa 2020, s. 675–688.
- Szuber-Bednarz E.T., *Status prawny bezpaństwowców i cudzoziemców w aspekcie zmian terytorialnych*, „Studia Administracji i Bezpieczeństwa”, 2016, nr 1, s. 167–176.
- Ślipko T., *Zarys etyki szczegółowej*, t. 1, Kraków 2005.
- Ślipko T., *Zarys etyki szczegółowej*, t. 2, Kraków 2010.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2021, poz. 735).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1282).
- Wacks W., *Philosophy of Law – A Very Short Introduction*, Oxford 2006.
- Wołpiuk W.J., *Kultura prawna z perspektywy dystynkcji między cywilizacją a kulturą*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2014, t. 31, s. 179–189.

### **Legal culture and the right to good administration – ethical problem analysis**

#### **Abstract**

The definition of public administration has evolved due to political and geopolitical changes. In the contemporary literature on the subject, emphasis is placed on the objective and subjective dimension of administration. The perspective of the subjectivity points to such formal and legal concerns as the legal basis of decisions issued or the very process of issuing administrative decisions. The topic of subjectivity, on the other hand, focuses on the relationship between the citizen and the office, as well as between the citizen and the official. This approach also allowed for a permanent introduction of the notions of public good and public interest. Both notions, axiologically, indicate that the main goal of public administration should be to provide efficient and legal service to citizens. The area of administration is not only about the interpretation of dry acts of law, but it also deals with the relationship between the citizen and the official, as well as between the officials themselves, and between the official and the superior under the employment relationship. Good administration consists of all these relationships. The aim of the article is to reflect on the possibilities of developing good administration in terms of ethics as well as to attempt to answer the question about the conditions that should exist for good administration to be not only a theoretical term, but also a daily implemented practice.

**Keywords:** public administration, legal culture, law, official, citizen

## INFORMACJE DLA AUTORÓW

Teksty należy nadsyłać w formie elektronicznej (w formacie \*.doc, \*.docx lub \*.rtf). Do tekstu należy dołączyć w formie skanu pisemne oświadczenie o oryginalności pracy oraz o tym, że nie uczestniczy ona aktualnie w innym postępowaniu wydawniczym, jak również oświadczenie o niewystępowaniu konfliktu interesów. Natomiast po przyjęciu artykułu do druku autor podpisuje umowę o wykonanie utworu i przeniesienie autorskich praw majątkowych.

W wersji elektronicznej należy ponadto umieścić:

- adres do korespondencji oraz informacje o autorze (stopień / tytuł naukowy, zajmowane stanowisko oraz miejsce pracy).
- streszczenie oraz od 3 do 5 słów kluczowych w językach polskim i angielskim oraz tłumaczenie tytułu w języku angielskim.

Redakcja „Polityki i Społeczeństwa” informuje, iż w celu przeciwdziałania zjawiskom określanym jako *ghostwriting* i *guest authorship* wprowadzono odpowiednie procedury związane z zaporą *ghostwriting*. *Ghostwriting* oraz *guest authorship* są przejawem nierzetelności naukowej, a wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucje zatrudniające autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edytorów naukowych itp.).

Z *ghostwriting* mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, bez ujawnienia swojego udziału jako jeden z autorów lub bez wymienienia jego roli w podziękowaniach zamieszczonych w publikacji. Z *guest authorship* (*honorary authorship*) mamy do czynienia wówczas, gdy udział autora jest znikomy lub w ogóle nie miał miejsca, a pomimo to jest wymieniany jako autor (ew. współautor) publikacji.

Ponadto Redakcja „Polityki i Społeczeństwa” będzie dokumentować wszelkie przejawy nierzetelności naukowej, zwłaszcza łamanie i naruszanie zasad etyki obowiązujących w nauce. Dlatego też Redakcja „Polityki i Społeczeństwa” wymaga od Autorów publikacji ujawnienia wkładu poszczególnych Autorów w powstanie publikacji (z podaniem afiliacji oraz kontrybucji, tj. informacji, kto jest Autorem koncepcji, założeń, metod itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji). Autor ponosi również odpowiedzialność za zgłoszoną publikację.

Autorzy w terminie 2 tygodni od wpłynięcia tekstu są informowani o zakwalifikowaniu go do postępowania recenzyjnego lub odrzuceniu ze względu na poważne uchybienia formalne, bądź wyraźny, rażąco niski poziom naukowy. W przypadku niewielkich uchybień artykuł jest zwracany autorowi w celu dostosowania do wymogów redakcyjnych.

Następnie każda praca (po usunięciu personaliów autora) jest opiniowana przez jednego z Redaktorów „Polityki i Społeczeństwa”. Po uzyskaniu pozytywnej opinii tekst zostaje przesłany do dwóch recenzentów zewnętrznych. W przypadku uzyskania dwu recenzji pozytywnych tekst zostaje zakwalifikowany do druku. W przypadku uzyskania jednej recenzji negatywnej Redaktor Naczelny kieruje tekst do dodatkowego recenzenta zewnętrznego. W przypadku uzyskania dwu recenzji negatywnych tekst zostaje odrzucony. W ciągu 3 miesięcy autor otrzymuje recenzje nadesłanego tekstu (po usunięciu personaliów recenzentów) oraz informację w sprawie dalszego postępowania publikacyjnego.

W przypadku sprofilowania tematycznego numerów „Polityki i Społeczeństwa” zakwalifikowany tekst zostaje opublikowany zgodnie z jego merytoryczną treścią.

Redakcja „Polityki i Społeczeństwa” przyjmuje teksty w sposób ciągły.

Redakcja nie zwraca tekstów oraz zastrzega sobie prawo do ich redagowania i skracania.

Adres poczty elektronicznej: [polispol@univ.rzeszow.pl](mailto:polispol@univ.rzeszow.pl)

Adres strony internetowej: <https://journals.ur.edu.pl/polispol/>

### Wskazówki techniczne:

- artykuł, raport z badań lub komunikat powinien liczyć do 30 000 znaków (ze spacjami), włączając streszczenia, tekst właściwy, tabele i wykresy oraz przypisy. Recenzja, glosa, opinia – do 15 000 znaków. Sprawozdanie, nota, powinny zawierać do 10 000 znaków;
- w artykule należy wyodrębnić części: 1) **wstęp**, 2) **część właściwą**, podzieloną przynajmniej na 2 części (śródrozdziały) oraz 3) **zakończenie** i oznaczyć je nienumerowanymi śródtytułami. We wstępie należy przyjąć hipotezę/tezę, wskazać zastosowaną metodę(y) badań oraz scharakteryzować pokrótce wykorzystane źródła. Zakończenie powinno zawierać wnioski końcowe i odniesienie do przyjętych we wstępie założeń;
- artykuł naukowy powinien zawierać streszczenia w języku polskim i angielskim oraz od 3 do 5 słów kluczowych w językach polskim i angielskim wraz z tłumaczeniem tytułu w języku angielskim;

- abstrakt (od 500 do 1000 znaków) w sposób syntetyczny i klarowny powinien wskazywać cele, metody analizy oraz główne wnioski, eksponując wartość dodaną dla podjętej problematyki;
- czcionka 12 pkt (Times New Roman);
- interlinia 1,5;
- marginesy standardowe – 2,5 cm;
- prosimy nie formatować tekstu (dopuszczalne jest stosowanie wyróżnień poprzez pogrubienie);
- stosujemy przypisy dolne wg schematu:
- ✓ wydawnictwa zwarte – inicjał imienia i nazwisko(a) autora(ów), *tytuł kursywą*, miejsce i rok wydania, strony, np.:  
gdy jest 1 autor:  
 S. Grabowska, *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009, s. 34.  
gdy jest 2–3 autorów:  
 M. Delong, K. Żarna, *Republika Słowacka i Rzeczpospolita Polska na drodze do Unii Europejskiej*, Rzeszów 2013, s. 57.  
 T. Koziello, P. Maj, A. Pięta-Szawara, *Perspektywy badawcze i dylematy teorii polityki*, Rzeszów 2014, s. 41.  
gdy jest 4 i więcej autorów: wówczas wymieniamy pierwszego z autorów i w nawiasie piszemy [i in.]:  
 B. Wróblewski [i in.], *Współczesna polityka zagraniczna wybranych państw. Szanse i zagrożenia*, Rzeszów 2021, s. 22.
- ✓ rozdział w monografii zbiorowej: inicjał imienia i nazwisko(a) autora(ów), *tytuł rozdziału kursywą* [w:] *tytuł monografii kursywą*, red. inicjał imienia i nazwisko(a) redaktora(ów), miejsce i rok wydania, strony, np.:  
 G. Bonusiak, *Przemiany w polityce Królestwa Szwecji wobec imigrantów w dobie „kryzysu uchodźczego”* [w:] *Współczesna polityka bezpieczeństwa. Aspekty polityczne, gospodarcze i militarne*, red. M. Delong, M. Malczyńska-Biały, t. 2, Rzeszów 2018, s. 271.  
 T. Koziello, P. Maj, W. Paruch, *Wprowadzenie – refleksje o przeustrzeni publicznej* [w:] *Adaptacja – reforma – stabilizacja. Przeustrzeń publiczna we współczesnych systemach politycznych*, red. T. Koziello, P. Maj, W. Paruch, Rzeszów 2010, s. 8–9.
- ✓ artykuł w czasopiśmie: inicjał imienia i nazwisko(a) autora(ów), *tytuł artykułu kursywą*, tytuł czasopisma w cudzysłowie, rok wydania, numer, strony, np.:  
 M. Malczyńska-Biały, *Konsumeryzm w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2012, nr 10, s. 102.

- ✓ akt normatywny: pełna nazwa dokumentu, artykuł – jeśli jest potrzebny (w nawiasie miejsce publikacji, rok publikacji, numer, pozycja), np.:  
Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, art. 3 (Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553).  
Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 lutego 2021 r. o nadaniu odznaczeń (M.P. 2021, poz. 441).
- ✓ źródła bez oznaczonego autora – *nazwa/tytuł*, miejsce i rok wydania, i w razie potrzeby nr strony, np.:  
*Sprawozdanie stenograficzne z 25 posiedzenia Sejmu RP IX kadencji, 20 stycznia 2021 r.*, Warszawa 2021, s. 48.  
*Bilans nastrojów społecznych w pierwszym kwartale. Komunikat badań CBOS*, Warszawa 2021, s. 4.
- ✓ materiały internetowe: inicjał imienia i nazwisko(a) autora(ów) – jeśli są podane, *tytuł materiału*, nazwa portalu internetowego, adres portalu internetowego, data publikacji (w nawiasie: data odczytu), np.:  
K.A. Kowalczyk, *Po co liposukcja ozdrowieńcowi*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl>, 14.05.2021 (14.05.2021).
- powtórzenia:
- ✓ gdy dwa kolejne przypisy odnoszą się do tej samej publikacji:  
przypis 1: D. Szczepański, *Unia Wolności. Założenia programowe i działalność (1994–2005)*, Rzeszów 2013, s. 35.  
przypis 2: *Ibidem*, s. 45.
- ✓ gdy ponownie przywoływana jest tylko 1 publikacja tego samego autora, ale nie w kolejnych przypisach:  
przypis 1: K. Żarna, *Hitler, Henlein, Karmasin. Mniejszość niemiecka na Słowacji w polityce III Rzeszy (1933–1939)*, Przemysł 2009, s. 56.  
przypis 10: K. Żarna, *op. cit.*, s. 76.
- ✓ gdy w dwóch kolejnych przypisach przywołuje się tego samego autora, ale inną jego publikację, stosujemy zwroty: *idem* (dla mężczyzn) i *eadem* (dla kobiet):  
przypis 1: H. Cimek, *Elity polityczne ruchu ludowego w II Rzeczypospolitej*, Rzeszów 2013, s. 110.  
przypis 2: *Idem*, *Elity ruchu ludowego w Polsce w latach 1944–1949*, Rzeszów 2016, s. 37.
- ✓ gdy ponownie powoływana jest jedna z kilku publikacji danego autora:  
przypis 1: A. Pawłowska, *Samorząd terytorialny w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Warszawa 2016, s. 120.

- przypis 4: A. Pawłowska, *Władza. Elity. Biurokracja: Studium z socjologii polityki*, Lublin 1998, s. 68.  
 przypis 10: A. Pawłowska, *Samorząd...*, s. 110.

### Sporządzanie bibliografii:

- bibliografię sporządzamy alfabetycznie, bez podziału na źródła i literaturę naukową;
- należy podać identyfikator DOI (jeśli publikacja go zawiera) lub adres strony internetowej (jeśli materiał został pobrany z internetu);
- wydawnictwa zwarte: nazwisko(a) i inicjał imienia autora(ów), *tytuł publikacji*, miejsce i rok wydania, np.:
- Grabowska S., *Formy demokracji bezpośredniej w wybranych państwach europejskich*, Rzeszów 2009.
- rozdział w monografii zbiorowej: nazwisko(a) i inicjał imienia autora(ów), *tytuł rozdziału kursywą* [w:] *tytuł monografii kursywą*, red. inicjał imienia i nazwisko(a) redaktora(ów), miejsce i rok wydania, zakres stron, np.:  
 Bonusiak G., *Przemiany w polityce Królestwa Szwecji wobec imigrantów w dobie „kryzysu uchodźczego”* [w:] *Współczesna polityka bezpieczeństwa. Aspekty polityczne, gospodarcze i militarne*, red. M. Delong, M. Malczyńska-Biały, t. 2, Rzeszów 2018, s. 270–280.
- artykuł w czasopiśmie: nazwisko(a) autora(ów) i inicjał imienia, *tytuł artykułu kursywą*, tytuł czasopisma w cudzysłowie, rok wydania, numer, zakres stron, np.:  
 Malczyńska-Biały M., *Konsumeryzm w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2012, nr 10, s. 100–108.
- akt normatywny: pełna nazwa dokumentu (w nawiasie miejsce publikacji, rok publikacji, numer, pozycja), np.:  
 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. 1997, nr 88, poz. 553).
- źródła bez oznaczonego autora – *nazwa/tytuł*, miejsce i rok wydania, np.:  
*Sprawozdanie stenograficzne z 25 posiedzenia Sejmu RP IX kadencji, 20 stycznia 2021 r.*, Warszawa 2021.
- materiały internetowe: nazwisko(a) autora(ów) i inicjał imienia – jeśli są podane, *tytuł materiału*, nazwa portalu internetowego, adres portalu internetowego, data publikacji (w nawiasie: data odczytu), np.:  
 Kowalczyk K.A., *Po co liposukcja ozdrowieńcowi*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl>, 14.05.2021 (14.05.2021).



**Struktura artykułu:**

1. Imię i nazwisko Autora artykułu (czcionka 12, pogrubiona) – przy nazwisku Autora trzeba zrobić przypis, w którym należy podać jego afiliację (podstawowa jednostka pracy i uczelnia) wraz z adresem pocztowym jednostki, adres e-mail Autora oraz numer ORCID.
2. Tytuł artykułu (czcionka 14, duże litery, pogrubiony, wyśrodkowany).
3. Streszczenie po polsku.
4. Słowa kluczowe po polsku.
5. Wstęp (słowo „Wstęp” – czcionka 12, pogrubiona, wyśrodkowana).
6. Część zasadnicza (tytuły śródrozdziałów – czcionka 12, pogrubiona, wyśrodkowana).
7. Zakończenie (słowo „Zakończenie” – czcionka 12, pogrubiona, wyśrodkowana).
8. Bibliografia (słowo „Bibliografia” – czcionka 12, pogrubiona, wyśrodkowana).
9. Tytuł artykułu w języku angielskim (czcionka 12, pogrubiona, wyśrodkowana).
10. Streszczenie w języku angielskim.  
Słowa kluczowe w języku angielskim.