

POLITYKA I SPOŁECZEŃSTWO

**STUDIES IN POLITICS
AND SOCIETY**

**KWARTALNIK
NR 2(20) / 2022**



**WYDAWNICTWO
UNIwersytetu Rzeszowskiego
Rzeszów 2022**

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.

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
Joanna Mazur-Okalowe

ISSN 1732-9639

Sprzedaż prowadzi WYDAWNICTWO UNIwersytetu Rzeszowskiego
ul. prof. S. Pigonia 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. 16; ark. druk. 16; zlec. red. 24/2022

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

SPIS TREŚCI

ARTYKUŁY

MAREK BARĆ	
Planning and organising protection of critical infrastructure	5
KATARZYNA BRZOZA-KOLORZ	
O kobietach w wybranych polskich tygodnikach opinii	22
MIROŚLAW CZECH	
Współpraca samorządu terytorialnego z organami administracji rządowej w zakresie realizacji inwestycji drogowych	45
IWONA FLOREK	
Transformacja systemu politycznego w świetle różnych koncepcji rozliczania przeszłości	60
ŁUKASZ JUREŃCZYK	
Democratic backsliding as an obstacle in Polish-American cooperation in promoting democracy	73
PAWEŁ KUCA, RAFAŁ POLAK	
Polityka informacyjna samorządu wojewódzkiego w Polsce w świetle prawa obywateli do informacji publicznej	91
MIRA MALCZYŃSKA-BIAŁY	
Bezpieczeństwo konsumentów w kontekście programu polityki konsumenc- kiej Unii Europejskiej na lata 2020–2025	107
KRZYSZTOF MATUSZEK	
Prawnoustrojowa instytucjonalizacja opozycji politycznej – analiza porów- nawcza	122
PAWEŁ OLBRYCHT	
Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście sytuacji na granicy polsko-białoruskiej w okresie sierpień-grudzień 2021 roku – możliwości prawne i podjęte działania.....	142
GRZEGORZ RADOMSKI	
Problematyka samorządu w wybranych konstytucjach państw europejskich w okresie międzywojennym	155
DOMINIK SZCZEPAŃSKI	
Integracja środowisk samorządowych w województwie podkarpackim na przykładzie inicjatywy społecznej „Wspólnota Samorządowa” w 2002 roku	176

MACIEJ TUREK

Wytaczanie granic okręgów wyborczych w wyborach do Izby Reprezentantów USA 196

TOMASZ WARCHOŁ

Nowy model edukacji w społeczeństwie informacyjnym 211

ANDRZEJ ZAPAŁOWSKI

Obrona totalna jako wyzwanie dla bezpieczeństwa Polski 226

RECENZJE**KAMIL PIETRASIK**

David B. Ottaway, *Mohammed bin Salman: the Icarus of Saudi Arabia?*,
Lynne Rienner Publishers, Boulder-London 2021, 232 ss. 245

Informacje dla autorów 250

Marek Barć*

PLANNING AND ORGANISING PROTECTION OF CRITICAL INFRASTRUCTURE

Abstract

The article is devoted to planning and organizing critical infrastructure protection. The planning method was indicated there, and the layout of the critical infrastructure protection plan was presented. The most important thing is to protect critical infrastructure components that citizens use on a daily basis. So in the article I am talking about energy supply systems, energy resources and fuels, food and water supply system. And above all about financial systems, healthcare and ICT.

Key words: critical infrastructure, protection, security system, protection plan

Introduction

Place and role of critical infrastructure in our social life seems to be noticed by politicians and policy-makers even during crisis, because it is seen as a starter of economical growth. It is hoped that ideas included in the Government Strategy for National Security System Development will not be treated as a project but they will be put into practice, as their authors noticed, that a characteristic feature of highly developed societies is access to services providing living standards accepted as elementary.

Legal basis for critical infrastructure protection

The term critical infrastructure¹ is a quite young wording, because it was spread out in the 90s of the 20th century. At that time there were

* Politechnika Rzeszowska, e-mail: mbarc@prz.edu.pl, ORCID: 0000-0001-7379-8576.

¹ Critical infrastructure is, according to the Act on Crisis Management, systems and their functionally related objects, including construction objects, devices, installations, key services for the security of the state and its citizens and to ensure the efficient functioning of public administration, as well as institutions and entrepreneurs.

many serious cases of blackout in the USA thus they caused many difficulties to millions of inhabitants. Such events are typical for high-tech developed countries with dense energetic network and they do not occur only in the USA but also in other countries and Poland² itself. Blackout in Poland in the surrounding area of Szczecin in winter in 2009 is the example of such actions³, because Szczecin agglomeration was not provided with electricity for many days⁴. The term mentioned previously with the change of the issue of danger, especially increase of risk of terrorism, the area connected with this term has been broadened with new countries' infrastructure systems. In June 2004 the European Council assessed dangers to main systems and installations of European security and ordered preparation of general strategy for safety of European critical infrastructure. The outcome of such actions were issued notices covering proposals directed to making critical infrastructure security systems more efficient in preventing them from terrorist attacks. In 2005 the so called "green book"⁵ was accepted, which included political options dealing with preparing a security programme and a system warning about dangers for critical infrastructure system⁶.

Another step on the road to minimise danger to critical infrastructure was a proposal of The Justice and Home Affairs Council to create European Critical Infrastructure Protection Program (ECRPP). This program was to cover all kinds of dangers, i.e. man-made, natural (those caused by nature forces), technological mainly focused on terrorism. In 2007 the European Commission, consulting current arrangements, indicated that the main responsibility for protection of critical infrastructure belongs to

² *Critical Infrastructure Protection III*, eds. Ch. Palmer, S. Sheno, New York 2009.

³ They caused the failure of the power system in the area of the Szczecin agglomeration extreme rainfall under special wet snow deposition conditions on line conductors and other components.

⁴ See more: K. Michalski, M. Jurgilewicz, *Konflikty technologiczne. Nowa architektura zagrożeń w epoce wielkich wyzwań*, Warszawa 2021.

⁵ The main aim of the Green Paper is to inform about possible EPCIP policy options by involving a large number of stakeholders. Effective protection of critical infrastructure requires communication, coordination and cooperation at national and EU level between all stakeholders - infrastructure owners and operators, regulators, professional organizations and industry associations - in cooperation with all levels of government and the public at large. The Green Paper provides information on how the Commission can respond to the Council's request for the establishment of EPCIP and CIWIN and is the second phase of the consultation process for establishing a European Critical Infrastructure Protection Program. The Commission expects to receive concrete information on the policy options described in this document by presenting this Green Paper.

⁶ The Commission of The European Communities, Brussels 17th November 2005, Com. (2005).

Member States, owners, operators and users⁷. The consequence of further actions was a directive of the European Council specifying rules for recognising and determining European critical infrastructure⁸. Due to arrangements in 2007 Poland started actions which were connected with establishing National Critical Infrastructure Protection Plan, which should create general frames for determining and protecting chosen systems and objects of critical infrastructure.

a) Legal regulations concerning critical infrastructure protection

Legislative solutions concerning critical infrastructure were incorporated in the Act about crisis management dated on 26th April 2007⁹. It does not mean that this problem was perceived after the attempt of the European Council emphasizing creation of National Critical Infrastructure Protection Plan. In Polish legislation the problem about protection of objects with significant role for national security and economy was included in the Persons and Property Protection Act dated August 22nd, 1997¹⁰ and in the Regulation of the Polish Council of Ministers of June 24th, 2003¹¹. The data included in the documents do not respond directly to critical infrastructure, but the analysis of terms used referring to enumerated objects reflects similar meaning¹².

The Act on protection of person and property also indicates objects classified to compulsory protection. In the 5th article of this Act there are

⁷ The Council Decision on 2nd February 2007 establishing for 2007-2013 as a part of a general programme – detailed programme dealing with security a protecting people. *Preventing, readiness and managing results of terrorism and other kinds of risk for security*. (Official Journal UET) dated on 2007, No 58, position 1, point 10.

⁸ The Council Directive 2008/114 WE dated on 8th December 2008 (Official Journal EU) dated on 2008, No 345, position 75.

⁹ Act of April 26, 2007 on crisis management (Journal of Laws of 2007, No. 89, item 590, as amended).

¹⁰ Act of August 22, 1997 on the protection of persons and property. (Journal of Laws of 1997, No. 114, item 740, as amended).

¹¹ Regulation of the Council of Ministers of June 24, 2003 on objects of particular importance for state security and defense and their special protection (Journal of Laws of 2003, No. 116, item 1090).

¹² See more eg. K. Zieliński, *Ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe*, Warszawa 2021; S. Rysz, *Zarządzanie kryzysowe zintegrowane*, Warszawa 2020; M. Jurgilewicz, *Rola podmiotów uprawnionych do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Siedlce 2017.

enumerated areas, objects and devices important for defense, country's economic interests, widely perceived security and other important objects which are protected by special formations. Comparison of those mentioned in the Act, i.e. areas, objects and devices that undergo compulsory protection with systems and included in the repository functionally connected objects mentioned in the Act for crisis management as critical infrastructure objects indicates that the legislator thinks of the same objects and devices. We might have similar impression analyzing the regulation of the Council of Ministers dealing with objects especially important for security and defense (being an implementing act to the Act on Universal Duty to Defend the Republic of Poland), which categories objects as those of first and second category and tasks of their particular protection. Objects and devices mentioned in this Act mostly correspond to description of critical infrastructure objects stated in the Act for crisis management mentioned previously. All objects are protected but the legislator has not described forms of its protection. The analysis of statutory obligation mentioned previously indicates that objects enumerated in these Acts should be protected according to separate rules whereas it concerns the same objects¹³.

There is discrepancy about subjects running security tasks. The Regulation of the Council of Ministers on the structures especially important for the national security and defense states that "specific protection of objects shall be carried out by militarized forces especially formed for this case, saved as the otherwise provided¹⁴." It is thought that they will be created in case of threat for national security, but for a different case the indication of a subject misses that shall protect. Specific Armed Security Forces (SASF) are mentioned in the Act on protection of person and property as additional subjects to protect objects of sensitive protection.

b) The EU documents

Law regulations concerning determining and protection of critical infrastructure were both included in national and European documents. The basic document mentioned earlier is The Council Directive

¹³ M. Jurgilewicz, A. Dana, *Prywatyzacja bezpieczeństwa i porządku publicznego – specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne* [w:] *Państwo. Prawo. Bezpieczeństwo*, tom III, red. A. Babiński, M. Jurgilewicz, N. Malec, Szczytno 2017, pp. 45-66.

¹⁴ Regulation of the Council of Ministers of June 24, 2003 on objects of particular importance for state security and defense and their special protection (Journal of Laws of 2003, No. 116, item 1090).

2008/114 WE¹⁵ dealing with meeting and determining European critical infrastructure and estimating the needs in the scope of its protection improvement. This document also states that “on the territory of community there is a number of critical infrastructures whose interruption or destruction would have cross-border effects.” It mainly deals with inter-sector effects being the outcome of mutually connected infrastructures. Such an European Critical Infrastructure (ECI) shall be recognized and assigned by a mutual procedure. Rules and guidelines included in this directive were supposed to have been incorporated by January 12, 2011¹⁶

c) National documents

Provision of the European Directive made the fact that in the Law of the management of crisis a number of solutions coherent with the Council were accepted. The definition of European critical infrastructure¹⁷(ECI) was stated in it, rules for creating a unitary list of objects, installations, facilities and services being a part of critical infrastructure which is dislocated on the Polish territory and has an influence on border countries and European critical infrastructure located on the territory of other EU Member States and also defining demands for classifying this infrastructure according to sector and horizontal criteria. The Government Centre for Security was chosen for a competent institution. The Head of this Centre was made a person responsible for preparing a proposal of CI for ECI and also informing the European Commission on timely manners (every year) about a number of critical infrastructures which were discussed to be qualified CI objects as ECI. The Law imposes a duty to accept National Programme for Critical Infrastructure Protection by the Council of Ministers, which is aimed at making conditions to improve security of critical infrastructure especially: 1) preventing from function-

¹⁵ COUNCIL DIRECTIVE 2008/114 / EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructure and the assessment of the need to improve their protection.

¹⁶ Member States shall adopt the necessary provisions to implement this Directive by 12 January 2011. They shall forthwith inform the Commission thereof and communicate to it the text of those provisions and a correlation table between those provisions and this Directive.

¹⁷ European Critical Infrastructure or ECI means critical infrastructure located on the territory of the Member States, the disruption or destruction of which would have a significant impact on two or more Member States. Whether the impact is significant is assessed against the cross-cutting criteria. This includes effects resulting from cross-sector interdependencies with other types of infrastructure.

al disturbances of critical infrastructure; 2) preparing for crisis situations which may influence badly on critical infrastructure; 3) reacting to destruction or distortion of critical infrastructure; 4) rebuilding critical infrastructure. The program defines: national priorities, goals, requirements and standards aimed at proper functionality of critical infrastructures; ministers managing departments of government administration and managers of central authorities responsible for CI systems and objects; specific criteria allowing to separate objects, installations, devices and services being a part of critical infrastructures systems, taking into account their significance for country's functionality and cater the needs of citizens¹⁸.

The Director of Government Centre for Security is assigned as the executive of these actions who is obliged to cooperate with ministers, managers of central authorities, voivods and people responsible for systems. What is more, the executive is responsible for preparing the mentioned document. Law regulations dealing with the scope of the CI plan adjusts the Act of the Council of Ministers to the issued act. This act defines both the way of creating and structure of protection of critical infrastructure by owners and independent and subsidiary object users, installations critical infrastructure devices.

Another act that regulates the cases of protection of critical infrastructures is the The Regulation of the Council of Ministers on National Critical Infrastructure Protection Program (NCIPP)¹⁹. The Act states goals for the director of Government Centre for Security (GCS) aiming at working out criteria for directors of central authorities about making proposals for determining critical infrastructure and dates and information including: 1) characteristics for the area assigned to them, dealing with identifying the sources, subsystems, functions and correlation with other critical infrastructure systems, 2) proposals for criteria and standards allowing to provide continuity of critical infrastructure actions, 3) general risk estimation for functioning of the assigned task area, including threats, capacity to risk and consequences for interference of critical infrastructure, 4) priority proposals for rebuilding critical infrastructure, 5) possible ways for preventing from disturbances in functioning of task area resulting from disturbing the function of critical infrastructure, 6) proposals for research and development programs that may increase safety on critical infrastructure²⁰.

¹⁸ National Programme for Critical Infrastructure Protection.

¹⁹ Regulation of the Council of Ministers of 30 April 2010 on plans for protection of critical infrastructure (Official Journal dated 2010 No 83, position 542).

²⁰ Regulation of the Council of Ministers of 30 April 2010 on the National Critical Infrastructure Protection Program (Journal of Laws of 2010, No. 83, item 541).

Improvement for critical infrastructure security has been proposed by: 1) realisation of appointed priorities and goals of the program, 2) providing conditions for improving security in scope of continuity of functioning of critical infrastructure, 3) being prepared for crisis situations that may be the outcome of critical infrastructure interruption or may influence the infrastructure negatively, 4) being ready to react in case of destruction or when critical infrastructure functioning is interrupted, 5) providing conditions for rebuilding critical infrastructure, 6) comply with standards and criteria included in the program, 7) cooperation in implementing the Program²¹.

Preparation and running protection of critical infrastructure objects

Protection of critical infrastructure is a number of numerous actions leading towards providing functionality and continuity of actions for critical infrastructure integrity due to prevent from dangers, risks and weak points and also reduction and neutralization their effects, and rebuilding quickly this infrastructure in case of breakdown, attacks and other events interrupting its proper function²². Hence, if we want to protect infrastructure effectively perceived as critical its functionality must be provided when facing different threat categorized as natural (floods, fires, hurricanes, low temperatures or heat) or man-made (negligence of device inspection, destruction of devices both unconsciously or consciously). The question is how we can prepare and perform protection of systems and critical infrastructure objects when it is hard to point at homogenous forms and ways of protection due to their varied character or specific threats.

a) General rules for protecting objects

The term “object” means a building or a set of buildings and facilities placed on a certain area. The need to secure such defined objects may result from many normative documents²³ and leads to physical security and technical protection. We cannot talk about exhaustion of condi-

²¹ *Ibidem.*

²² The Act for crisis management, article 3, point 3.

²³ The Act for crisis management, The Act on Universal Duty to Defend the Republic of Poland, The Regulation of the Council of Ministers of 24th June 2003 on the structures especially important for the national security and defence.

tions for complex protection of critical infrastructure, which of these may be enumerated: physical protection (limited access of a third party); technical protection (following building regulations, fire prevention regulations, etc.); personal security (limited access to people with security clearance); ICT protection (protecting control system and data transmission from cyber-terrorism); legal protection (preventing a CI object from hostile action – on doing business); supporting rebuilding phase (government guarantees, actions taken to shorten the time necessary to recover functions of critical infrastructure)²⁴.

Protection of an object is a set of administrative, tactical, technical and physical tasks preventing from crimes and offence against it and prevents from further damages as the outcome of these actions avoiding occurring damage resulting from these actions and avoiding the entrance of unauthorized staff to the protected object²⁵. Internal protection covers the protected object. The number of zones depends on a number of protected objects (buildings) in the system. The zone includes interior of an object and external walls with holes (doors, windows). External protection is the area outside the building to the fence or the boundary of the site. Peripheral protection covers the area either outside the fence or the boundary site. This zone is settled down when the protected object is placed further from compact urban settings and presence of unauthorized staff is not prohibited there. Internal protection zone should be focused on protecting object interior from threats, i.e., both internal and external. Other security zones are especially prepared in case of external threats²⁶.

Internal threats are mainly caused by object employees and result from unlawful actions, i.e. thefts, aimed damage or breakage of devices placed in the object, gaining sensitive information and passing it out of the site. External threats are mainly burglaries aimed at destroying technical devices or computer programs, power supply breakage leading to failure of devices or installations, explosion, etc.. Criminal activities categorized as external or internal can be done as individual or organized criminal group actions. Physical protection is done by Specific Armed Security Forces (SASF), perceived as internal security forces or entrepreneurs that received permission to do business aiming at services, pro-

²⁴ M. Pyznor, *National Programme for Critical Infrastructure Protection – conference materials. Critical Infrastructure Protection – the assesment of the need and abilities*, Szczytno 2010, p. 25.

²⁵ The Act on protection of person and property, art. 2, point 5.

²⁶ The Act on Crisis Management, the Act on the Universal Duty of Defense of the Republic of Poland, the Regulation of the Council of Ministers on objects of particular importance for state security and defense and their special protection of June 2004.

tection of person and property²⁷. The second is for technical protection aiming at: installing electronic regulations and alarm systems informing about threats to protected objects, exploitation, maintenance, repairs in places of installation; and assembling devices and means of mechanical protection and their exploitation, maintenance and repairs and emergency opening in places of their installation²⁸.

b) Planning protection of critical infrastructure objects

Protection of critical infrastructure is based on preparing and implementing it. The preparation includes planning and organizing activities. Planning includes the actions concerning planning and organizing. Planning is aimed at working out ideas for an action (making a decision), which include: a) task analysis, b) estimating the object and its surrounding area, c) analysis and hazard assessment, d) assessing forces and means, e) estimating changes in the object.

c) Object protection plan

The idea of object protection is an outcome of the planning process and it decides about quality and proper function of security system. An owner of an object prepares concepts of protection (a plan of critical infrastructure object). A notice from Government Centre for Security stating a “critical infrastructure object” allows to create a plan for it. The structure of such a plan is regulated by the Council of Ministers regulation dated 30 April 2010²⁹.

According to the regulations this plan is made in paper and electronic version thus it should consist of the following elements: 1) general data: name and location of critical infrastructure, details of a critical infrastructure operator (name, address, the seat and numbers of statistical number - REGON, tax identification number – NIP, company registration number – KRS), data about managing staff in the name of the owner (name, address, the seat and REGON, NIP and KRS), personal information of a person responsible for maintaining contacts with proper entities in the field of CI protection, - personal information of a person drawing up the plan, 2) critical infrastructure data: characteristics and basic

²⁷ Act on the protection of persons and property Article 2, point 5.

²⁸ *Ibidem*, Article 2, point 7.

²⁹ Regulation of the Council of Ministers of 30 April 2010 on the National Critical Infrastructure Protection Program (Journal of Laws of 2010, No. 83, item 541).

technical data, a plan (map) with given object location of installations or system, functional connections between objects, installations, devices or services, 3) characteristics: dangers to critical infrastructure and risk assessment for their occurrence and foreseen scenarios, interdependencies between critical infrastructure systems and estimating the risk of their occurrence and foreseen scenarios, ability to use own resources to protect critical infrastructure, own resources governed by local authorities possible to be used in case of critical infrastructure protection, 4) crucial variants: operating during dangers or interfering with work of critical infrastructure, providing critical infrastructure functionality, rebuilding critical infrastructure, 5) providing cooperation with (depending on location): crisis management centres, public organization bodies³⁰.

Task analysis

The task analysis is usually understood as a set of team proprietary rules due to understanding the received task and circumstances and conditions for its execution. This process should let understand the aim of implementation of security system in accordance to the role and tasks fulfilled by protected object, understand conditions for realization of object protection and intentions of the ordering protection³¹.

During the task analysis it is necessary to consider the following problems:

- 1) what is the destination of the prepared security system?
- 2) what are orderer's expectations – what is the aim of created security system?
- 3) what are the tasks in accordance to the detailed aim dealing with protection?
- 4) what is necessary data to make a decision about the way for organizing security system?
- 5) which tasks need to be done and what is the order of their appearance?
- 6) what timing should be devoted to organise security system?
- 7) who should be involved in the team proprietary in accordance to foreseen tasks³²?

³⁰ Regulation of the Council of Ministers of 30 April 2010 on critical infrastructure protection plans (Journal of Laws No. 83, item 542).

³¹ *Ibidem.*

³² *Ibidem.*

The outcomes of this consideration should be highlighted as conclusions and should allow to make precise general concept of a security system. The outcomes should deal with:

- aim of created security system, especially concerning place or time in which a perpetrator on the object should be detected according to orderer's expectations;
- what is the object of protection by created system?
- what is the priority of security tasks and what elements should include the security system (types of a system, types of signaling)?
- whether there are any limits in creating security systems (due to task analysis and orderer's expectations)?
- what data is needed to make a decision about the shape of the security system to be created?
- what is the time limit to create the security system in the period assigned by the orderer³³?

General idea for creating the system, which is a derivative of requests from the task analysis, should include general data about the future system and it has not stated as the final solution yet.

a) Object assessment and its surrounding

Another step for action to be planned is object assessment and its surrounding. The consideration should confirm or verify draft assumptions for the conception of created protection. When taking into account a facility the building itself is assessed according to its technical condition, present security and its quality and object's destination. In case of other objects, e.g. being a part of IT systems the assessment includes security systems and conditions in which they are present, especially taking into account any threats that lead to their dysfunction³⁴.

Before we assess object's technical condition we need to consider the following problems: durability of the construction in accordance to quality of materials used while building; floor plan and communication string (corridors, staircases, escape routes); entrances and drives to the object (number, way of protection, location according to the assessed object and surrounding area); what are object's technical supports and their usefulness; sensitive areas in the object under specific protection (places easy to destroy, rooms with important technical devices or classified documents, managing site, warehouses, communication paths, espe-

³³ Regulation of the Council of Ministers of 30 April 2010 on critical infrastructure protection plans (Journal of Laws No. 83, item 542).

³⁴ *Ibidem*.

cially lifts). The conclusions concerning the evaluation of protected object should help while verifying prior concept for protection, accepted as the outcome of the task analysis, hence the consideration of these needs to be taken into account: needs for strengthening (or not) the object construction to condition that allows to incorporate foreseen devices and alarm systems; changes (or not) in placing entrances and ways to secure them; defining places of extreme importance and deciding about making changes (or not) in previously approved ways and forms of protection of sensitive part of the building³⁵, described in preliminary concept.

While assessing a team preparing this conception (and later a plan) of object protection should take into account: object location in comparison to a communication system (drives, available means of transport to use); possible directions and ways of secretive approach to a building; object urban surrounding (distance to other buildings) including important or presenting risk objects and the specification of the object surrounding area; location of forces and rescue units (Police, fire brigades, emergency service, Municipal Guards) Results of object assessment should make the team proprietary sure about correctness of accepted assumptions dealing with object protection or indicate what extra activities need to be undertaken to reach the aim of protection given by the orderer³⁶.

b) Assessment of possible threats to critical infrastructure objects

According to the created defense conception it is important to take into account the analysis and estimation of threats that may influence the prepared system of protection. When analysing threats it is crucial to consider the following conditions: purpose of the object, its character and significance and threats because of unlawful actions; probable criminal activities or possible timing and place of occurrence of foreseen threats; structure of organised crime on the site, where the object is located; up-to-date number of experienced activities and character of criminal acts present in the object's neighbourhood and probability of their appearance in the protected object; probability of occurrence of other threats; effectiveness of hitherto object protection tasks³⁷.

³⁵ Act of April 26, 2007 on crisis management (Journal of Laws of 2007, No. 89, item 590, as amended).

³⁶ Regulation of the Council of Ministers of 30 April 2010 on critical infrastructure protection plans (Journal of Laws No. 83, item 542).

³⁷ *Ibidem*.

When analyzing probable threats because of the object's character and its significance we need to indicate threats against life and health of people working (being) there, property threats, alternative threat against public policy on the area of the object, random threats and other possible threats including forces of nature. The results of the study and assessment of possible object threats should lead to the following hints to be considered: a list of possible object threats and probability of their occurrence; a list of possible perpetrators of specific threats and ways and motifs of their hostile activity; possible directions and entrances to the object; probability of overcoming present (foreseen) security system. The conclusions after the analysis of possible object threats should be used as information which shall make it easy to verify prior concept for protection accepted as the outcome of the task analysis³⁸.

c) Calculation of forces and means

Another step while creating the concept of defense is defining possible forces and means to be used to neutralize the recognised threats. A wide range of solutions allows to incorporate the following: legal means; organisational-tactical means; architectural-constructing means; mechanical, electronic security and physical security. The support of the police and rescue services should be also taken into consideration. Knowledge about threats is the basis to indicate actions preventing from their occurrence as precautionary activities³⁹.

When calculating forces and means necessary to create protection system it is needed to justify:

- 1) what is the indispensable number of security in comparison to the foreseen tasks (are present-day services efficient or not)?
- 2) where should physical elements of security system be located?
- 3) where should logistics elements and those providing functionality of physical security if used (guardhouse, weapon and ammunition storage) be located and what are ways to secure them?
- 4) ways to use technical means of security;
- 5) ways to manage protection systems (management rooms, their equipment, communication system, alarm system);
- 6) necessary documentation⁴⁰.

³⁸ Regulation of the Council of Ministers of 30 April 2010 on critical infrastructure protection plans (Journal of Laws No. 83, item 542).

³⁹ Act of April 26, 2007 on crisis management (Journal of Laws of 2007, No. 89, item 590, as amended).

⁴⁰ *Ibidem*.

Calculation of necessary forces and means is the final element to verify initial assumptions for defense concept. While calculating forces and means necessary for creating a protection system is needed to justify the following:

- 1) what is the indispensable number of security in comparison to tasks foreseen for it (are present-day services efficient or not)?
- 2) what tasks should be performed by elements of protection system?
- 3) where should logistics elements and those providing functionality of physical security if used (guardhouse, weapon and ammunition storage) be located and ways to secure them;
- 4) sequence of tasks while defining necessary forces and means can be as the following:
- 5) defining the kind and number of physical elements of object security system,
- 6) defining tasks of particular elements;
- 7) calculate number of employees who are necessary to provide functionality of security system;
- 8) count necessary amount of weapons and ammunition and other indispensable equipment;
- 9) set number of devices and technical systems supporting objects' security⁴¹.

Equipment, armed physical security forces are regulated by the Act on protection of person and property. Assessment of the situation is the final part for creating the concept of protection. Either the form or the content is not fully formalized but we can take into account the following elements: aim of protective actions, criteria for a security system, significant limits while running the activities, conclusions after object and location assessment, character of threats and the perpetrators, security system, possible changes that need to be done in the object, schedule of tasks while creating security system, charts and sketches as possible enclosures⁴².

Approved concept of protection will be helpful while creating critical infrastructure security plan. The legal basis for creating CI plan is information passed by the director of Government Centre for Security to place an object (system) on the list of National Program for Critical Infrastructure Security.

⁴¹ Act of April 26, 2007 on crisis management (Journal of Laws of 2007, No. 89, item 590, as amended).

⁴² Regulation of the Council of Ministers of 30 April 2010 on critical infrastructure protection plans (Journal of Laws No. 83, item 542).

d) Critical infrastructure protection plan

According to the regulations this plan is made in paper and electronic version thus it should consist of the following elements:

1) General data: name and location of critical infrastructure; details of a critical infrastructure operator (name, address, the seat and numbers of statistical number - REGON, tax identification number – NIP, company registration number – KRS); data about managing staff in the name of the owner (name, address, the seat and REGON, NIP and KRS); personal information of a person responsible for maintaining contacts with proper entities in the field of CI protection; personal information of a person drawing up the plan.

2) Critical infrastructure data: characteristics and basic technical data; a plan with given object location of installations or system; functional connections between objects, installations, devices or services.

3) Characteristics: dangers to critical infrastructure and risk assessment for their occurrence and foreseen scenarios; interdependencies between critical infrastructure systems and estimating the risk of their occurrence and foreseen scenarios; ability to use own resources to protect critical infrastructure; own resources governed by local authorities possible to be used in case of critical infrastructure protection.

4) Crucial variants: operating during dangers or interfering with work of critical infrastructure; providing critical infrastructure functionality; rebuilding critical infrastructure.

5) Providing cooperation with (depending on location): crisis management centres; public organization bodies⁴³.

The plan is signed up by a critical infrastructure organizer. The established plan is consulted with: the voivod, voivod Fire Brigade Commander-in-Chief, voivod Police Commander-in-Chief, director of regional board for water management, voivod on-site inspector, voivod vet, Maritime office director, minister (government authorities manager) responsible for a certain system where critical infrastructure was included⁴⁴.

Critical infrastructure protection plan is a classified document. There are many other plans and programmes whose basic rule is devoted to preventing, preparing and reacting to crisis events. Such documents prepared according to legislative papers include plans for object protection and emergency plans. The plans for object protection according to Person and Property Protection Act should consist of the following ele-

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Act of April 26, 2007 on crisis management (Journal of Laws of 2007, No. 89, item 590, as amended).

ments: production specimen or kind of a business, potential danger analysis and present-day level of object security, up-to-date analysis for security level, information about armoured security staff, data for technical security, rules for organising and providing security⁴⁵.

The Regulation of the Minister of Economy, Labour and Social Policy is the base for preparing emergency plans, which should include⁴⁶:

- 1) indicating a list of people authorized to start rescue procedures and those in charge of managing rescue actions and coordinating actions disaster recovery,
- 2) a list of forces and life-saving appliances and supporting forces that are taken into account when saving and recovery,
- 3) description of a system used to inform the society about dangers of a running company/business, accepted prevention means and actions to be taken during breakdown
- 4) procedures for informing people and proper authorities about breakdown danger or its occurrence,
- 5) procedures for civil evacuation,
- 6) procedures for medical help to those in need,
- 7) procedures for actions during tragic breakdown,
- 8) procedures for after-breakdown actions,
- 9) setting rules for securing logistics of rescue forces,
- 10) necessary information depending on kinds of danger and local conditions.

Security of critical infrastructure tends to be treated as national protection. Access to key services tends to be a tangible aspect of national security and country's duty for citizens⁴⁷.

Conclusion

When considering country's legislative actions it is rudiment to undergo any actions leading minimize the risk of disturbing CI functions. Providing deed to a property where CI is located allowing for entrance to CI and securing oneself via media contracts are examples of good deeds in this subject area.

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ Regulation of the Minister of Economy, Labor and Social Policy of 17 July 2003 on the requirements to be met by emergency plans (Journal of Laws No. 131, item 1219, as amended).

⁴⁷ *Strategy for the Development of the National Security System on April 2012, section 6*, Ministerstwo Obrony Narodowej, <http://www.mon.gov.pl> (5.02.2022).

Bibliography

- Critical Infrastructure Protection III*, eds. Ch. Palmer, S. Sheno, New York 2009.
- Jurgilewicz M., *Rola podmiotów uprawnionych do użycia lub wykorzystania środków przymusu bezpośredniego i broni palnej w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Siedlce 2017.
- Jurgilewicz M., Dana A., *Prywatyzacja bezpieczeństwa i porządku publicznego – specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne [w:] Państwo. Prawo. Bezpieczeństwo*, tom III, red. A. Babiński, M. Jurgilewicz, N. Malec, Szczytno 2017.
- Michalski K., Jurgilewicz M., *Konflikty technologiczne. Nowa architektura zagrożeń w epoce wielkich wyzwań*, Warszawa 2021.
- Pyznor M., *National Programme for Critical Infrastructure Protection – conference materials. Critical Infrastructure Protection – the assesment of the need and abilities*, Szczytno 2010.
- Regulation of the Council of Ministers of 30 April 2010 on plans for protection critical infrastructure (Official Journal dated 2010 No 83, position 542).
- Rysz S., *Zarządzanie kryzysowe zintegrowane*, Warszawa 2020.
- Strategy for the Development of the National Security System on April 2012*, section 6, Ministerstwo Obrony Narodowej, <http://www.mon.gov.pl>
- The Act for crisis management dated 26th April (Official Journal 2007 No 89 position 590).
- The Act on protection of person and property, (Official Journal 1997, No 114 position 740).
- The Act on Universal Duty to Defend the Republic of Poland dated on 21st November 1967 (Official Journal 1967 No 44 position 220).
- The Council Decision on 2nd February 2007 establishing for 2007-2013 as a part of a general programme – detailed programme dealing with security a protecting people. *Preventing, readiness and managing results of terrorism and other kinds of risk for security*, (Official Journal UET dated on 2007, No 58, position 1)
- The Council Directive 2008/114 WE dated on 8th December 2008 (Official Journal EU dated on 2008, No 345, position 75).
- The Regulation of the Council of Ministers of 24th June 2003 on the structures especially important for the national security and defence (Official Journal 2003 No 116 position 1090).
- Zieliński K., *Ochrona ludności. Zarządzanie kryzysowe*, Warszawa 2021.

Planowanie i organizowanie ochrony infrastruktury krytycznej

Streszczenie

Artykuł poświęcony jest planowaniu i organizacji ochrony infrastruktury krytycznej. Wskazano w nim sposób planowania oraz przedstawiono układ planu ochrony infrastruktury krytycznej. Najważniejszą rzeczą jest ochrona krytycznych elementów infrastruktury, z których obywatele korzystają na co dzień. Mowa więc w artykule o systemach zaopatrzenia w energię, zasobach energetycznych i paliwach, systemie zaopatrzenia w żywność i wodę. A przede wszystkim o systemach finansowych, opiece zdrowotnej i ICT.

Słowa kluczowe: infrastruktura krytyczna, ochrona, system ochrony, plan ochrony

Katarzyna Brzoza-Kolorz*

O KOBIECACH W WYBRANYCH POLSKICH TYGODNIKACH OPINII

Streszczenie

Na podstawie analizy zawartości czterech polskich tygodników opinii („Polityka”, „Wprost”, „Newsweek Polska”, „Gazeta Polska”) w latach 2000–2019 pokazano, jakie wątki płciowe podejmują badane redakcje oraz jak i przy okazji jakich zagadnień dyskutowano na temat kobiet. Prezentowane dane mają charakter deskryptywny, ale można wychwycić tendencję do pisania o kobietach głównie w rubrykach dotyczących spraw społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem wątków obrazujących sytuację kobiet na rynku pracy oraz zagadnień dotyczących kobiecej cielesności/seksualności.

Słowa kluczowe: płeć, kobieta, tygodniki opinii, analiza zawartości

Wstęp

W okresie badawczym obejmującym miesiąc przed i miesiąc po polskich wyborach prezydenckich i parlamentarnych w latach 2000–2019 na łamach wybranych tygodników opinii („Polityka”, „Newsweek Polska”, „Wprost” i „Gazeta Polska”) opublikowano 17 404 materiały, z czego 592 publikacje podejmowały tematy związane z płcią. W prezentowanych analizach wzięto pod uwagę materiały, w których nie pojawił się kontekst polityczny, czyli nie odwoływano się wprost do bieżącej polskiej polityki. Poruszana w materiałach tzw. problematyka kobieca to publikacje, w których dziennikarze/dziennikarki pisali na tematy dotyczące płci żeńskiej. Wykorzystując analizę zawartości, zbadano częstotliwość i sposób poruszania tematyki dotyczącej kobiet w wybranym okresie. Na potrzeby badania przygotowano klucz kategoryzacyjny oraz wykorzystano program IBM SPSS. Do badania wybrano tygodniki opinii ukazujące się w całym okresie badawczym, popularne na polskich rynku prasowym,

* Uniwersytet Śląski w Katowicach, e-mail: katarzyna.brzoza@us.edu.pl, ORCID 0000-0002-5262-5745.

o zróżnicowanej linii ideologicznej od centrolewicowego liberalnego „Newsweek Polska”, przez liberalno-lewicową „Politykę” i centroprawicowy z liberalnym podejściem do kwestii gospodarczych „Wprost”, aż po prawicowo-konserwatywną „Gazetę Polską”.

Analiza zawartości o charakterze ilościowym i jakościowym służyła weryfikacji 3 hipotez badawczych: H 1: Zagadnienia związane z płcią żeńską najczęściej dotyczą sytuacji kobiet w sferze prywatnej. H 2: W badanych publikacjach kobieta przede wszystkim realizuje role społeczne, tradycyjnie przypisywane przedstawicielkom płci żeńskiej. H 3: Istnieje zależność między linią redakcyjną a podejściem redakcji do tematów związanych z kobietami. Poszukiwano odpowiedzi na następujące pytania badawcze: 1) W jakich tematach badane redakcje najczęściej sytuują kwestie związane z płcią żeńską? 2) Jaki wątek płciowy najchętniej podejmowały badane redakcje? 3) W jakich rolach społecznych najczęściej przedstawiano kobiety w analizowanych materiałach? 4) Jak na temat kwestii kobiecych pisały wybrane redakcje?

Sfera prywatna, jak wskazują badacze, jest łączona z kobiecością, byciem niewidoczną i realizującą role o społecznie niższej wartości (żona, matka) względem zadań realizowanych przez mężczyzn. Mimo zachodzących zmian życie rodzinne mocniej pochłania i obciąża kobiety niż mężczyźni¹. Wkraczając w sferę publiczną, kobiety zaczynają funkcjonować w trzeciej sferze prywatno-publicznej, co wynika z potrzeby realizowania szeregu zadań przypisywanych kobiecie w życiu rodzinnym oraz z objęcia nowych zadań, będących konsekwencją podjęcia pracy zawodowej. Przeprowadzone analizy miały między innymi wykazać, czy redakcje sytuują kobiety w sferze prywatnej czy też publicznej, oraz pokazać, jakie role przypisywano kobietom w badanych materiałach.

Zaprezentowane w artykule rozważania wpisują się w nurt *women's media studies*. Obraz medialny kobiety to popularny temat naukowych dociekań. Oczywiście badacze zwracają uwagę na rolę społeczną kobiety ukazywaną w mediach masowych, czy też na problem stereotypów płciowych w doniesieniach medialnych, jednak uwzględnienie przekroju ideowego wybranych do badania tytułów stanowi nowe podejście w badaniu obrazu medialnego kobiet.

¹ U. Kluczyńska, *Kobiety na „drugiej linii” władzy? Wizerunki kobiet (bez)pośrednio angażujących się w politykę?* [w:] *Kobiety w polityce*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2010, s. 58; E. Głazewska, *Asymetria w kulturowej ewaluacji płci – podstawowe dychotomie: natura/kultura, sfera prywatna/sfera publiczna, reprodukcja/produkcja* [w:] *Zrozumieć płęć. Studia interdyscyplinarne II*, red. A. Kuczyńska, E.K. Dzikowska, Wrocław 2004, s. 228.

Wątki kobiece w badanych tygodnikach opinii. Wyniki analizy ilościowej

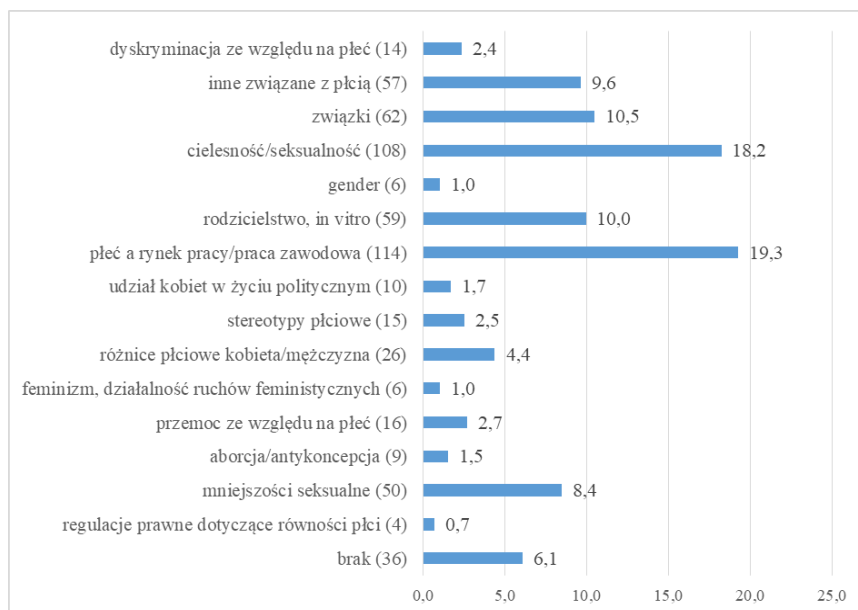
Tematy dotyczące płci żeńskiej najczęściej publikowano we „Wprost” (34,8% – 206), następnie w „Newsweek Polska” (28,9% – 171), „Polityce” (27,5% – 163) i, najrzadziej, w „Gazecie Polskiej” (8,8% – 52). W kluczu kategoryzacyjnym uwzględniono 12 tematów. Redakcje sytuowały zagadnienia dotyczące płci w różnych działach tematycznych², ale najczęściej badana kwestia gościła w rubryce spraw społecznych (42,9% – 222), np. rodzicielstwo, mniejszości seksualne, życie intymne człowieka, tematy dotyczące zdrowia, przemocy ze względu na płeć, historie wyjątkowych ludzi – co potwierdza wcześniejsze ustalenia innych badaczy³. Kultura/rozrywka to drugi temat, w którym kontekst płci był obecny najczęściej (30,2% – 179). Prezentowano sylwetki znanych aktorek/reżyserek, produkcje filmowe/książki pokazujące wyjątkowe postaci kobiece czy zapowiedzi lub recenzje ważnych wydarzeń kulturalnych poruszających kontekst płciowy. W tematyce zaliczanej do kategorii nauka również poruszano zagadnienia związane z płcią (11% – 65), a na łamach tygodników pokazywano najnowsze wyniki badań dotyczące różnic płciowych między kobietami i mężczyznami, odkrycia naukowe z zakresu życia seksualnego człowieka, oraz poruszano temat miejsca i roli kobiet w świecie nauki. Kontekst religijny w publikacjach dotyczących płci (4,6% – 27) odnosił się do takich zagadnień, jak: celibat, podejście Kościoła katolickiego do mniejszości seksualnych, osoby homoseksualne wśród księży, stanowisko Kościoła w kwestii rozwodów i seksualności człowieka. Kategoria tematyczna „historia” pojawiała się w nawiązaniu do płci tylko w 4,4% (26) analizowanych jednostek. Autorzy tekstów prezentowali wyjątkowe postaci historyczne kobiet (np. Katarzyna II), pisano o kobietach w PRL, o kobietach wykorzystywanych w czasie wojny, o życiu intymnym Hitlera czy miłościach Piłsudskiego, ale także o kobietach Wikingów czy perfumach Kleopatry. Zaled-

² Tematy społeczne najczęściej podejmowały redakcje „Wprost” i „Polityki, a najrzadziej „Gazety Polskiej”. Kultura i rozrywka to tematyka dominująca w „Newsweek Polska”. Gospodarka absorbowwała redakcję tygodnika „Wprost”. Tygodnik kierowany przez Tomasza Lisa najchętniej podejmował tematy naukowe, a religia to domena „Wprost” i „Gazety Polskiej”. Tematyka sportowa i medialna gościła zwykle na łamach „Wprost”, a historyczna w tygodniku „Polityka”. Zagadnienia odnoszące się do polityki można dostrzec na łamach „Newsweek Polska” i „Gazety Polskiej”.

³ J. Wójcik, *Monitoring prasy opiniotwórczej [w:] Gendermeria – równościowy monitoring. Raport z wyników monitoringu*, Warszawa 2008, s. 154–156.

wie 2% (12) badanych materiałów odnosiło się do sportu i tutaj zwykle były to publikacje prezentujące znane kobiety uprawiające różne dyscypliny sportowe. Tylko 1,2% (7) materiałów dotykało wątku medialnego; poruszano w nim takie tematy, jak: seksualność w reklamach, pornografia w telewizji, znane dziennikarki. Kategoria inne (1,4% – 8) to publikacje, które cechował kontekst płciowy, ale nie wpisywały się w pozostałe kategorie tematyczne, np. perfumy dla kobiet. Oczywiście zagadnienia dotyczące polityki pojawiały się także w grupie publikacji poruszających kwestie płci bez wyraźnego kontekstu politycznego i stanowiły około 1,7% materiałów odwołujących się do płci, a redakcje pisały m.in. o udziale Jolanty Kwaśniewskiej w reklamie lekarstw czy zdradzanych żonach polityków.

W kluczu kategoryzacyjnym uwzględniono szczegółowe wątki płciowe sklasyfikowane w osiemnastu kategoriach. Wystąpił tu problem przenikania się kilku wątków tematycznych związanych z płcią w ramach jednego kodowanego materiału, dlatego kodowano zgodnie z wątkiem dominującym w każdej analizowanej publikacji.



Wykres 1. Wątki płciowe w badanych publikacjach

Źródło: badania własne (N = 592). W nawiasach podano liczby bezwzględne, natomiast na wykresie prezentowane dane pokazano w procentach.

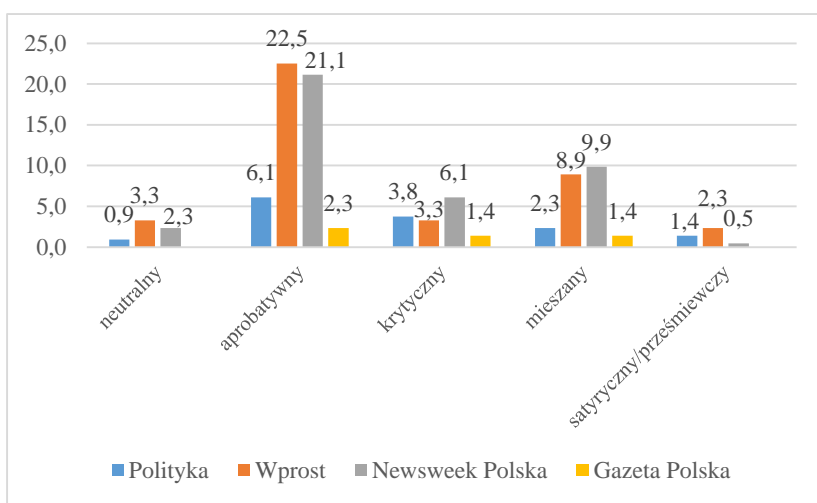
Tabela 1. Wątki płciowe w badanych tygodnikach

Wątek płciowy	Tytuł tygodnika			
	„Polityka”	„Wprost”	„Newsweek Polska”	„Gazeta Polska”
brak	1,5 (9)	1,4 (8)	3 (18)	2 (1)
regulacje prawne dotyczące równości płci	0,2 (1)	0,2 (1)	0,2 (1)	0,2 (1)
mniejszości seksualne	2,5 (15)	1,4 (8)	2,2 (13)	2,4 (14)
aborcja/antykoncepcja	0,2 (1)	-----	0,3 (2)	1 (6)
przemoc ze względu na płeć	0,8 (5)	1 (6)	0,7 (4)	0,2 (1)
feminizm/ działalność ruchów feministycznych	0,3 (2)	0,3 (2)	0,2 (1)	0,2 (1)
różnice płciowe kobieta/ mężczyzna	0,8 (5)	1,7 (10)	1,4 (8)	0,5 (3)
stereotypy płciowe	0,5 (3)	1 (6)	0,7 (4)	0,3 (2)
udział kobiet w życiu politycznym	0,5 (3)	0,3 (2)	0,3 (2)	0,5 (3)
płeć a rynek pracy/praca zawodowa	3,5 (21)	8,4 (50)	7,3 (43)	-----
rodzicielstwo/ <i>in vitro</i>	5,1 (30)	1,7 (10)	2,7 (16)	0,5 (3)
<i>gender</i>	0,5 (3)	-----	0,2 (1)	0,3 (2)
cielesność/ seksualność	4,9 (29)	7,8 (46)	4,4 (26)	1,2 (7)
związki	3,2 (19)	4,7 (28)	2,4 (14)	0,2 (1)
inne związane z płcią	2,4 (14)	3,5 (21)	2,5 (15)	1,2 (7)
dyskryminacja ze względu na płeć	0,5 (3)	1,4 (8)	0,5 (3)	-----

Źródło: badania własne. Dane podano w procentach, a w nawiasach wskazano liczby bezwzględne (N = 592).

Najpopularniejszym wątkiem dotyczącym płci była praca zawodowa kobiet (19,3% – 114), następnie cielesność/seksualność (18,2% – 108) i związki (10,4% – 62). Regulacje prawne dotyczące równości płci to wątek najmniej popularny w badanych publikacjach (0,7% 4) i zainteresowanie wszystkich czterech redakcji było na tym samym poziomie (0,2% – 1). Spojrzenie na tematykę dotyczącą płci z uwzględnieniem podziału na poszczególne tytuły pokazuje różnice w podejmowanych tematach, co może mieć związek z linią redakcyjną tygodników. Widać to szczególnie na przykładzie drażliwych kwestii, takich jak mniejszości seksualne, podejmowanych przez redakcje o przeciwstawnych liniach politycznych, których spojrzenie jest wyraźnie odmienne („Gazeta Polska”, „Polityka”). W konserwatywnym tygodniku dominuje wydźwięk negatywny, zaś w lewicowym neutralny i mieszany. Ponadto redakcje „Newsweek Polska”, „Polityki” i „Wprost” prowadzą intensywne rozważania na temat sytuacji kobiet na rynku pracy, podczas gdy dziennikarze „Gazety Polskiej” zdają się nie dostrzegać wątków dotyczących

obecności kobiet na rynku pracy czy problemu dyskryminacji ze względu na płeć. Nieco zaskakuje fakt, że to lewicowa „Polityka” koncentruje się na tematach rodzicielstwa (5,1% – 30), a nie prawicowa „Gazeta Polska”. Redakcja „Wprost” najchętniej podejmuje temat obecności kobiet na rynku pracy (8,4% – 50) oraz, podobnie jak w przypadku „Polityki”, dotyka kwestii kobiecej cielesności/seksualności (7,8% – 46). Dokładnie tak samo wygląda sytuacja w przypadku tygodnika „Newsweek Polska”, gdzie publikacje dotyczące kobiet najczęściej osadzano w wątku praca zawodowa (7,3% – 43) oraz cielesność/seksualność (4,4% – 26). Widać zatem, że „Newsweek Polska” i „Wprost” koncentrują się na funkcjonowaniu kobiet w sferze publicznej (rynek pracy), natomiast „Polityka”, uwydatniając temat rodzicielstwa, postrzega kobietę przez pryzmat jej funkcjonowania w sferze prywatnej. Na łamach wszystkich badanych tytułów chętnie podejmowano temat kobiecej cielesności/seksualności, czyli sfery nie tylko prywatnej, ale intymnej i bardzo osobistej oraz naznaczonej stereotypami płciowymi.



Wykres 2. Wydzźwięk w materiałach dotyczących kwestii kobiecych

Źródło: badanie własne (N = 213, wzięto pod uwagę materiały, w których można określić stosunek redakcji do badanego zagadnienia)⁴.

⁴ Wydzźwięki w liczbach bezwzględnych: „Polityka” – neutralny 2, aprobatywny 13, krytyczny 8, mieszany 5, satyryczny 3; „Wprost” – neutralny 7, aprobatywny 48, krytyczny 7, mieszany 19, satyryczny 5; „Newsweek Polska” – neutralny 5, aprobatywny 45, krytyczny 13, mieszany 21, satyryczny 1; „Gazeta Polska” – neutralny 0, aprobatywny 5, krytyczny 3, mieszany 3, satyryczny 0.

Najpopularniejszym wydźwiękiem była aprobatą (52,1% – 111) widoczna w ponad połowie badanych materiałów i dotycząca głównie pracy zawodowej kobiet („Wprost”). Około ¼ materiałów to publikacje wyrażające równocześnie opinie pozytywne i negatywne, czyli prezentujące wydźwięk mieszany (22,5% – 48), który wybrzmiewał z publikacji dotyczących związków („Wprost”). Wyrażna krytyka towarzyszyła 14,6% (31) analizowanych publikacji i były to głównie materiały odnoszące się do kobiecej seksualności („Newsweek Polska”). Natomiast 6,6% (14) to publikacje wyrażające neutralne stanowisko redakcji („Newsweek Polska”), a materiały satyryczne to 4,2% (9) („Wprost”) i w taki sposób również najczęściej pisano na temat seksualności kobiet. Warto zwrócić uwagę na fakt, że redakcja „Gazety Polskiej” nie korzysta z wydźwięku neutralnego i satyrycznego.

Trzeba jeszcze zaznaczyć, że o rodzicielstwie pisano głównie w sposób pozytywny lub mieszany, na temat kobiet na rynku pracy redakcje wyrażały swoją aprobatę, o związkach i mniejszościach seksualnych pisano z wydźwiękiem mieszanym, zaś w temacie kobiecej seksualności używano wydźwięków krytycznych i mieszanych.

Płeć żeńska w wybranych tygodnikach opinii. Wyniki analizy jakościowej

Przedstawienie najpopularniejszych wątków, dotyczących płci żeńskiej w badanych tygodnikach opinii, pozwoli pokazać, jak pisały poszczególne redakcje na temat niektórych kwestii dotyczących kobiet. Jest to oparte na przykładach pokazujących odzwierciedlenie stanowisk wybranych redakcji względem kobiet na rynku pracy, kobiecej seksualności, rodzicielstwa, związków i mniejszości seksualnych. Płeć a rynek pracy/praca zawodowa stanowi najpopularniejszy wątek zaobserwowany w badanych materiałach (19,3% – 114) oraz pojemna kategoria obejmująca tematy związane z sytuacją na rynku pracy z uwzględnieniem kontekstu płci, a także kwestie dotyczące pracy zawodowej kobiet. Kobiety zajmują coraz ważniejsze miejsce na rynku pracy i to „XXI wiek będzie stuleciem kobiet, ponieważ świetnie pracują, zarządzają, coraz więcej zarabiają oraz są uważane za przedsiębiorcze”⁵. Na czym polega kobiecy fenomen? Redakcja „Wprost” w materiale Magdaleny Gryn *Innowator w spódnicy* wskazuje, że kobiety wnoszą do biznesu kobiecość, gdyż cechuje je empatia, starają się rywalizację zastępować współpracą, nie konkurują z innymi kobietami. Badania pokazują, że kobiety są tak samo

⁵ A. Koziński, *Kobietonomika*, „Wprost”, 21.10.2007, nr 42, s. 52–55.

przedsiębiorcze jak mężczyźni i w tym samym stopniu mogą się przyczynić do sukcesu firmy. Podkreślono również zmiany w postawach mężczyzn dostrzegających fakt, że to kobiety pomagają swoim mężom/partnerom w osiągnięciu zawodowego sukcesu. Natomiast mężczyźni starają się wspierać swoje żony, partnerki w realizacji obowiązków domowych⁶. Odmiennie stanowisko zaprezentowano w materiale Anny Szulc i Eweliny Lis *Książkę skapcaniał*, ponieważ ekspertki twierdzą, że mężczyźni lubią deprecjonować osiągnięcia swoich żon/partnerek. Panowie wygłaszający pogląd, że kobiety, koncentrując się na sobie, zaniedbują obowiązki domowe, wpędzają swoje żony/partnerki w poczucie winy⁷. Cezary Adamczyk w tekście *Prezeski zarabiają mniej* zwraca uwagę na nierówności zarobkowe między kobietami i mężczyznami. Jedną z tytułowych prezesek stawia tezę, że dla kobiet najważniejsza jest realizacja zawodowych ambicji, podejmowanie ciekawych wyzwań, zarządzanie złożoną strukturą. Jednocześnie kobiety mniej stanowczo negocjują swoje wynagrodzenie. Ponadto działa mechanizm samospełniającego się proroctwa. Kobiety mówią o swojej trudnej sytuacji, a w odpowiedzi rzeczywiście dostają mniej stanowisk w zarządach, a jeżeli chcą się w nich znaleźć, to muszą mieć większe kompetencje, ciekawsze doświadczenie, lepsze wykształcenie od mężczyzn. Niestety, obecnie niejednokrotnie jest tak, że mężczyźni nie muszą udowadniać swoich kompetencji, jak to ma miejsce w przypadku kobiet. Równość płciowa we władzach spółek jest poniżej unijnej średniej i badania pokazują, że ostatnie cztery lata to wzrost zaledwie o 3%, a tymczasem w UE przekroczył 8%. Najwięcej kobiet jest w branży finansowej i tam też zarabiają najlepiej, co potwierdza fakt, że spośród 10 najlepiej zarabiających kobiet aż 7 to osoby zarządzające bankami. Dobrą sytuację płacową mają również kobiety zasiadające w zarządach spółek Skarbu Państwa, gdzie przeciętne wynagrodzenie przekracza 1 mln zł. Handel, usługi i budownictwo są sektorami z najliczniejszą reprezentacją kobiet we władzach wykonawczych firmy. Eksperti stwierdzają, że tzw. męskie branże chętnie zatrudniają kobiety, ponieważ bywają skuteczniejsze niż mężczyźni np. podczas negocjacji⁸.

Ponadto specjaliści zwracają uwagę na odmiennie typy zarządzania, gdyż mężczyźni opierają się na hierarchii i posłuchu, podczas gdy kobiety stawiają na sieć wzajemnych zależności i zaufania. Martyna Wojciechowska przekonuje, że „przestaliśmy być kulturą typowo męską, a Polska jest dzisiaj coraz bardziej kobietą. Kobieta staje się też polski biznes.

⁶ M. Gryn, *Innowator w spółnicy*, „Wprost”, 30.09.2019, nr 40, s. 74–75.

⁷ A. Szulc, E. Lis, *Książkę skapcaniał*, „Newsweek Polska”, 8.06.2015, nr 24, s. 14–17.

⁸ C. Adamczyk, *Prezeski zarabiają mniej*, „Wprost”, 19.10.2015, nr 43, s. 46–49.

Wszystko wskazuje na to, że wyjdzie nam to tylko na dobre”. W konsekwencji „co trzecia firma działająca w naszym kraju została założona przez kobietę. To daje nam siódme miejsce w skali globu”⁹. Redakcja „Wprost” opublikowała ranking 100 najbogatszych Polek, w którym przedstawiono sylwetki polskich kobiet sukcesu, np. Dominiki Kulczyk, która prowadziła wraz z bratem firmę ojca. Jan Kulczyk chciał „wykorzystać synergii ich charakterów, doświadczenia i wiedzy. Sebastian jest analityczny, rozważny i opanowany. Siłą Dominiki jest z kolei kreatywność, dynamizm i umiejętność budowania relacji. Mają się wspierać i uzupełniać, tworzyć zgrany tandem”¹⁰.

Pracę zawodową kobiet łączono z macierzyństwem i pokazano tutaj dwa zupełnie odmienne spojrzenia. Negatywne podejście do kwestii rodzicielstwa pracujących kobiet zaprezentowano w tekście *Matki szmatki*. Kobiety pracują bardzo wydajnie, ale nawet tzw. pracoholiczki w momencie zajścia w ciążę stają się dla pracodawcy obciążeniem, dlatego trafiają na boczny tor, a w skrajnych sytuacjach na bruk. „To bardzo smutne, że kobiety w Polsce, zachodząc w ciążę, mają często poczucie, że popełniły jakiś afront wobec pracodawcy. A firma to potwierdza, odbiera im premie, pomija przy awansach”¹¹. Drugi obraz pochodzący z artykułu *Dziecko to dobry interes* to pozytywne spojrzenie na pracującą zawodowo matkę, ponieważ „mama XXI wieku ma dziecko przy piersi i laptopa pod ręką”¹². Wielkie koncerny zachęcają do rodzenia dzieci i powstają rankingi przedsiębiorstw przyjaznych matkom, co jest szczególnie ważne, biorąc pod uwagę dane demograficzne oraz fakt, że strach przed utratą pracy powoduje niechęć kobiet do zachodzenia w ciążę.

W badanym okresie można wskazać liczne prezentacje życiorysów/sylwetek kobiet, które odniosły sukces w sferze zawodowej. Są to reprezentantki różnych środowisk: aktorki (np. Angelina Jolie¹³), piosenkarki (np. Edyta Bartosiewicz¹⁴), kobiety świata nauki (np. Danuta Kiełczewska¹⁵), bizneswoman (np. Rose Marie Bravo¹⁶), kosmonautka (np. Christina Koch i Jessica Meir¹⁷). Pojawia się także policjantka wal-

⁹ M. Dzierżanowski, *Syndrom Martyny*, „Wprost” 30.09.2019, nr 40, s. 8.

¹⁰ *100 najbogatszych Polek*, „Wprost” 28.09.2015, nr 40, s. 47–86.

¹¹ A. Szulc, W. Bruździak, *Matki szmatki*, „Newsweek Polska”, 25.05.2015, nr 22, s. 50–52.

¹² I. Domonik, *Dziecko to dobry interes*, „Newsweek Polska”, 30.10.2005, nr 43, s. 82–86.

¹³ J. Wróblewski, *Dobra aktorka?*, „Polityka”, 28.04.2015, nr 18, s. 100–102.

¹⁴ D. Maj, I. Nyc, *Przepadł po niej ślad*, „Wprost”, 5.07.2010, nr 28, s. 78–90.

¹⁵ Z. Wojtasiński, *Kłątwa Marii Skłodowskiej*, „Wprost”, 14.10.2007, nr 41, s. 62–67.

¹⁶ M. Zaczyński, *Sukces w kratkę*, „Wprost”, 25.09.2005, nr 38, s. 64–66.

¹⁷ *Kolejny mały, wielki krok w kosmosie*, „Newsweek Polska”, 21.10.2019, nr 43, s. 7.

cząca z gangami, która nieźle kopie, klnie i jest niezastąpiona w udzielaniu pierwszej pomocy¹⁸. Podobny portret stworzono dla Marthy Stewart, czyli *self-made woman*, która przeszła metamorfozę z kury domowej w maklera giełdowego i żelazną damę biznesu¹⁹. Prawniczka Ewa Don-Siemion to „twarda baba”, która „jest czujna i asertywna, a w razie ataku reaguje bardzo szybko”²⁰. Matematyka jest sferą, w której kobiety nie są traktowane na równi z mężczyznami, o czym świadczy przebieg kariery Sofii Kowalewskiej, bo w tym obszarze kobietom najczęściej przydziela się funkcje pomocnicze i dydaktyczne. Pokutuje stereotypowe przekonanie, że mężczyźni to geniusze posiadający umiejętność abstrakcyjnego myślenia. „Problemem jest to, że kobiety funkcjonują w stworzonych dla mężczyzn i kierowanych przez nich strukturach, więc by móc robić karierę, muszą się im, chcąc nie chcąc, podporządkować, co nadal częściej idzie w parze z paternalistycznym traktowaniem i koniecznością parzenia herbaty, a rzadziej z obejmowaniem stanowisk kierowniczych”²¹.

Zatem wątek pracy zawodowej kobiet poruszany na łamach wybranych tygodników opinii pokazuje, że redakcje starają się przedstawić aktualną sytuację kobiet na rynku pracy. Podają wiele przykładów kobiet sukcesu, pokazują nierówności i konsekwencje nierównego traktowania kobiet pracujących zawodowo, takie jak różnice w płacach czy trudności w awansach. Zderzają ze sobą obraz kobiety funkcjonującej w sferze prywatnej z postacią osadzoną w sferze publicznej, wskazując na problemy wynikające z prób godzenia roli matki/żony z aktywnością zawodową. Wyraźnie eksponowano zmiany zachodzące w obszarze aktywności kobiet na rynku pracy.

Cielesność/seksualność należą do popularniejszych wątków w katalogu tematów podejmowanych przez badane redakcje (18,2% – 108). Pojawiają się wątki historyczne na temat Rosjanek, które w czasie II wojny światowej pełniły na froncie rolę prostytutek²², w okresie rządów Stalina „deportacja prostytutek stanowiła przejaw walki klasowej”, ponieważ „kobiety lekkich obyczajów były równie niewygodne ideologicznie jak kułacy i ziemianie, a prostytutka miała występować tylko w krajach burżuazyjnych”²³. Aktorka podejrzana o bycie podwójną agentką, czyli Moura Budberg, nazywana następczynią Mata Hari, „owi-

¹⁸ E. Ornacka, *Młot na gangi*, „Wprost”, 8.10.2000, nr 41, s. 35–36.

¹⁹ M. Fita-Czuchowska, *Kobiety nie płaczą*, „Wprost”, 23.10.2005, nr 42, s. 82–84.

²⁰ W. Surmacz, *Diabeł w skórze anioła*, „Newsweek Polska”, 18.11.2007, nr 46, s. 66–67.

²¹ A. Krzemińska, *Liczenie na Sofię*, „Polityka”, 11.09.2019, nr 37, s. 60–62.

²² W. Kot, *Boso na Berlin*, „Wprost”, 16.09.2007, nr 37, s. 74–77.

²³ M. Zaremba, *Stalin i nierządnicę*, „Polityka”, 20.08.2005, nr 33, s. 65–67.

jała sobie wokół palca agentów i artystów”²⁴. Hitler miał problemy z własną seksualnością, dlatego kobieta idealna według wodza III Rzeszy to „miłe, przymilne, naiwne stworzenie – czułe, słodkie i głupiutkie”²⁵. Niemcy hitlerowskie kontrolowały zachowania seksualne, nie było miejsca na samodzielną aktywność seksualną kobiet; one miały rodzić, a mężczyźni płodzić. Kobiety cierpiały z powodu sterylizacji, zmuszano je do wczesnego małżeństwa i urodzenia wymarzonej czwórki dzieci, zaś mężczyźni dostawali urlopy prokreacyjne i reglamentowane wizyty w burdelu. „Niemiecka kobieta miała także w swojej nagości pokazywać swoją biologiczną rolę. Akty były częścią polityki rodzinnej. Niemkę ma pociągać piękno wysportowanego męskiego ciała, a nie erotyczne omamy”²⁶. Czytelnik poznaje również postać probierszczycy, czyli testerki kochanków carycy Katarzyny²⁷.

Prostytucja i pornografia to dwa kolejne wątki wliczone w kategorię cielesność/seksualność. Redakcje piszą na temat zachowań seksualnych młodzieży. Polskie dzieci latem zarabiają, świadcząc usługi seksualne, polują na sponsorów zapewniających młodym ludziom modne ubrania i gadzety, a niektórym taki styl życia do tego stopnia odpowiada, że szukają klientów także po wakacjach²⁸. W badanych materiałach pojawił się wątek seksualnych dewiantów (np. ekshibicjonistów), poruszony przez Zbigniewa Lwa-Starowicza, który stwierdził, że „wiosna i lato to okresy wzmożonych zachowań ekshibicjonistycznych, podglądactwa, ocieractwa i gwałtów. Z badań [...] wynika, że 20–30% kobiet doświadczyło takich zachowań ze strony mężczyzn”²⁹. Dziennikarze pokazują meandry działalności agencji towarzyskich, i to z uwzględnieniem spojrzenia osób zaangażowanych w seksbiznes³⁰. Bartosz Marczuk, pisząc o „generacji porno”, ostrzega rodziców, bo „coraz brutalniejsza, dostarczana coraz bardziej wyrafinowanymi sposobami pornografia niszczy nie tylko dzieciństwo – zostawia skazy na całe życie”³¹. Dostępność materiałów pornograficznych powoduje m.in. zmiany w sferze seksualnej, czego przykładem może być moda na golenie włosów łonowych przez kobiety³², czy też tzw. *dogging*, czyli potrzeba bycia obserwowanym podczas seksu

²⁴ J. Mielnik, *Mata Hari Stalina*, „Wprost”, 18.05.2015, nr 21, s. 84.

²⁵ *Jądro Hitlera*, „Wprost”, 9.09.2001, nr 36, s. 106.

²⁶ A. Krzemiński, *Seks pod okiem państwa*, „Polityka”, 10.09.2005, nr 36, s. 66–68.

²⁷ J. Larecki, *Katarzyna Łózkowa*, „Polityka”, 6.10.2007, nr 40, s. 83–85.

²⁸ J. Blikowska, I. Ryciak, *Coraz młodszy towar*, „Newsweek Polska”, 9.09.2001, nr 1, s. 82–85.

²⁹ Z. Lew-Starowicz, *Wiosna dewiantów*, „Wprost”, 17.05.2010, nr 21, s. 71.

³⁰ J. Knap, R. Kamiński, *Seksbiznes*, „Wprost”, 17.09.2000, nr 38, s. 32–34.

³¹ B. Marczuk, *Generacja porno*, „Wprost”, 9.11.2015, nr 46, s. 68–70.

³² P. Szaniawski, *Ofiary porno*, „Newsweek Polska”, 22.05.2015, nr 26.

przez przypadkowych przechodniów³³. Poważne zmiany dotyczą zachowań seksualnych kobiet, dla których konstruowane są stymulatory rozkoszy³⁴, dla nich też funkcjonują męskie prostytutki, świadczące usługi samotnym kobietom sukcesu oraz mężatkom, których mężowie nie potrafią sprostać ich oczekiwaniom. Są to „tzw. eskortci czyli mężczyźni z klasą”³⁵.

Co ciekawe, zmiany w obszarze męskiej seksualności poszły w przeciwnym kierunku, bo mężczyzna nie ma ochoty na seks i „choćby żona założyła najpiękniejszą bieliznę, stanęła na głowie, zaczęła bujać się na żyrandolu, jego to nie ruszy”³⁶. W materiale prasowym wskazano, że jest to konsekwencja częstego oglądania materiałów pornograficznych przez mężczyzn i niskiej wiedzy na temat potrzeb seksualnych kobiet. Ponadto mężczyźni zderzają się z nowym typem kobiety, która zaczęła mówić o swoich fantazjach, wskazuje otwarcie, co sprawia jej przyjemność w sferze życia seksualnego. Violetta Skrzypulec-Plinta z Katedry Zdrowia Kobiety Śląskiego Uniwersytetu Medycznego w Katowicach, cytowana na łamach „Newsweek Polska”, stwierdziła, że kobiety „chcą orgazmów i gadżetów, oni spokoju”, bo „polscy mężczyźni [...] nie chcą pozwolić kobietom, aby cieszyły się seksem”³⁷. Redakcje sięgały również po przykłady z innych państw. Ukazano sytuację w Japonii, gdzie „seks zawsze funkcjonował jako wartość sama w sobie, naturalna potrzeba człowieka, jak jedzenie i picie” i właśnie tam powstają „hotele miłości”, z których korzystają tysiące małżeńskich i pozamałżeńskich par³⁸.

Seksualizacja ludzkiego ciała w obrazach medialnych to kolejny temat pojawiający się w analizowanych materiałach. „Kobiety na reklamach głównie rozchylają nogi i usta”³⁹, a „ciało w reklamie, obojętnie, kobiece czy męskie, przekształciło się w anatomiczny atlas pokus”⁴⁰. „Ciało staje się podstawowym środkiem wyrazu we współczesnym kinie”⁴¹, gdzie seks odgrywa istotną rolę w całej fabule⁴², pojawiają się

³³ B. Pietkiewicz, *Co ich kręci, co ich podnieca*, „Polityka”, 10.07.2010, nr 28, s. 85–87.

³⁴ T. Walat, *Rekreacja bez prokreacji*, „Polityka”, 12.06.2010, nr 24, s. 80–81.

³⁵ I. Nyc, K. Kawalec, *Nocni kowboje*, „Wprost”, 30.09.2007, nr 39, s. 112–115.

³⁶ M. Święchowicz, P. Szewczyk, *Kiedy jego boli głowa*, „Newsweek Polska”, 25.05.2015, nr 22, s. 38–42; D. Karpiuk, *Kochanie, boli mnie głowa*, „Newsweek Polska”, 21.10.2019, nr 43, s. 42–45.

³⁷ A. Szulc, W. Bruździak, *Co dziewczyny myślą o seksie*, „Newsweek Polska”, 16.11.2015, nr 47, s. 40–43.

³⁸ E. Potocka, *Ścieżki rozkoszy*, „Wprost”, 28.10.2001, nr 43, s. 80–81.

³⁹ R. Tekieli, *Stopy Matki Teresy*, „Gazeta Polska”, 27.10.2007, nr 43, s. 29.

⁴⁰ K. Lubecka, *Chrupnij mnie*, „Polityka”, 11.11.2000, nr 46, s. 92–93.

⁴¹ L. Kurpiewski, *Gra ciałem*, „Newsweek Polska”, 28.08.2005, nr 34, s. 99.

seksowne, rozebrane ludzkie ciała⁴³, a produkcje takie jak *Pięćdziesiąt twarzy Greya*, dzięki wykorzystaniu elementów sado-maso cieszą się olbrzymią popularnością⁴⁴. Ekspozycja ludzkiego ciała w medialnych przekazach, to jak wskazują redakcje, próba zerwania z tabu, ale także „wielka rewolucja, której celem jest sprowadzenie wszystkiego do punktu wyjścia, do jednej prawdy, a tym, co nam zostało, jest ciało, reszta to zmyślenie”⁴⁵. We „Wprost” pisano o Hugh Hefnerze, który wprowadził fotografie roznegliżowanych dziewczyn oraz głosił pogląd, że seks nie jest niemoralny czy grzeszny, a seks pozamałżeński można uprawiać bez skrupułów i wyrzutów sumienia⁴⁶. Redakcje pokazywały postaci znanych aktorek, jak Marlena Dietrich czy Leni Riefenstahl, również odwołując się do cielesności/seksualności: „najpiękniejsze nogi Berlina należały do Marleny Dietrich, która stała się symbolem prowokującej kobiecości i wyzwolonego biseksualnego powabu”⁴⁷. Wątek cielesności/seksualności jest mocno rozbudowany, ponieważ obejmuje doniesienia historyczne, analizy przemian w zachowaniach seksualnych człowieka oraz próbę pokazania, jak jest traktowane kobiece ciało w przekazach medialnych.

Publikacje dotyczące płci w kontekście związków damsko-męskich to kolejny popularny wątek goszczący na łamach badanych tygodników (10,5%). Można tutaj wskazać kilka kontekstów. Wśród badanych materiałów odnajdujemy treści odnoszące się do zmian zachodzących w zakresie nawiązywania relacji damsko-męskich, ponieważ kobiety wykazują większą aktywność w dziedzinie uwodzenia, a mężczyźni akceptują utratę inicjatywy⁴⁸. Osoby szukające drugiej połowy korzystają z sieci internetowej⁴⁹ i, co niepokojące, podczas randki zajmują się telefonem, a nie partnerem czy partnerką⁵⁰, ponieważ pary nie potrafią ze sobą rozmawiać⁵¹. Małgorzata Domagalik podejmuje temat nawiązywania zna-

⁴² R. Ostrowski, *W szponach kruków i jaskółek*, „Polityka”, 22.05.2010, nr 21, s. 80–82.

⁴³ E. Królikowska-Avis, „*Bollywood is cool*”, „Gazeta Polska”, 7.11.2007, nr 45, s. 22.

⁴⁴ P. Milewski, *Sado-maso głównego nurtu*, „Newsweek Polska”, 8.06.2015, nr 24, s. 98.

⁴⁵ L. Kurpiewski, *Gra ciałem*, „Newsweek Polska”, 28.08.2005, nr 34, s. 99.

⁴⁶ P. Milewski, *Cesarz*, „Wprost”, 26.07.2010, nr 31, s. 64–66; M. Cieślak, *Pyrrusowy „Playboy”*, „Wprost”, 19.10.2015, nr 43, s. 70–72.

⁴⁷ A. Krzeziński, *Jasny anioł, mroczny anioł*, „Polityka”, 8.09.2001, nr 36, s. 68–69.

⁴⁸ M. Marczak, *Po(d)ryw równości*, „Newsweek Polska”, 25.07.2010, nr 30, s. 4.

⁴⁹ M. Grelowska, *Globalny flirt*, „Wprost”, 21.10.2001, nr 42, s. 58–59.

⁵⁰ P. Socha-Jakubowska, *W związku z telefonem*, „Wprost”, 21.10.2019, nr 43, s. 46–50.

⁵¹ R. Kim, *Niekochani nie potrafią kochać*, „Newsweek Polska”, 7.10.2019, nr 41, s. 42–46.

jomości w barach, ale także stara się pokazać przemiany relacji damsko-męskich w tym zakresie, ponieważ w męskich miejscach pojawiają się kobiety, które „początkowo były atrakcyjnym kwiatuśkiem [...] z długimi nogami i przepastnymi dekoltami, a teraz to rozpoznawalne nazwiska *femme fatale*”⁵². To samotne kobiety, które na wzór mężczyzn są pełnoprawnymi klientkami barów, gdzie są szczęśliwe, wolne i mogą być sobą. Jednak mimo zachodzących zmian „kobiety szukają najlepszego ojca dla swoich dzieci, a mężczyźni idealnej partnerki, by przedłużyć ród”⁵³. Podejmując temat związków, autorzy badanych publikacji zwracają uwagę na fakt, że przeobrażenia w tym obszarze wynikają w głównej mierze ze zmiany pozycji i roli kobiety we współczesnym świecie. Dążenia emancypacyjne kobiet spowodowały, że kobiety zaangażowały się w życie zawodowe, odkładając w czasie plany małżeńskie i macierzyńskie⁵⁴. Zmienił się współczesny mężczyzna, dlatego „młode kobiety skarżą się, że ich partnerzy chcą mieć kogoś, kto pracuje, dba o dom, a w nocy zamienia się w aktorkę porno”⁵⁵. Przeobrażenia w relacjach damsko-męskich wywołują konsekwencje w postaci trudności z przystosowaniem się do zmienionych reguł gry⁵⁶, bo mężczyźni nie radzą sobie z rozwojem intelektualnym kobiet, które są dla nich zagrożeniem⁵⁷. Natomiast kobiety padają ofiarami oszustów matrymonialnych, zwłaszcza panie odnoszące sukcesy zawodowe, wracające po pracy do pustych, zimnych mieszkań⁵⁸.

Redakcje podejmują także temat rozwodów z uwzględnieniem różnych perspektyw, np. na łamach „Wprost” opublikowano informacje dotyczące wyników badań poziomu kortyzolu u małżonków, które stanowią podstawę do prognozowania ewentualnych rozstań⁵⁹. Dla równowagi można wskazać publikacje pokazujące przykłady „świętych” małżeństw, jak beatyfikowani przez papieża Maria i Luigi Beltrame Quattrocchi, których fenomen polegał na tym, że wszystko robili razem, wspierali się, wspólnie płakali ze szczęścia i z rozpaczy⁶⁰. Temat zwią-

⁵² M. Domagalik, *Solista w barze*, „Wprost”, 16.09.2001, nr 37, s. 84.

⁵³ D. Romanowska, *W poszukiwaniu idealu*, „Newsweek Polska”, 9.09.2001, nr 1, s. 64; *Żony kontra kochanki*, „Wprost”, 30.09.2007, nr 39, s. 70.

⁵⁴ B. Pietkiewicz, *Stary bez pary*, „Polityka”, 25.08.2001, nr 34, s. 3–9.

⁵⁵ M. Cieślak, *Gorzka wygrana feministek*, „Wprost”, 18.05.2015, nr 21, s. 45.

⁵⁶ E. Turlej, *Oddajcie nam nasze kobiety!*, „Newsweek Polska”, 30.09.2019, nr 40, s. 26–29.

⁵⁷ A. Szulc, E. Lis, *Sarna i zgreb*, „Newsweek Polska”, 19.10.2015, nr 43, s. 50–53.

⁵⁸ A. Jankowska, *Sezon na tulipany*, „Wprost”, 13.04.2015, nr 16, s. 45–46.

⁵⁹ P. Górecki, *Hormon rozwodu*, „Wprost”, 21.10.2001, nr 42, s. 108–109.

⁶⁰ S. Hołownia, *Błogosławione małżeństwo*, „Newsweek Polska”, 21.10.2001, nr 7, s. 46.

ków osadzano również w tematyce historycznej, a czytelnik mógł poznać szczegóły życia osobistego marszałka Józefa Piłsudskiego, nazywanego „naczelnym amantem Rzeczypospolitej”⁶¹, który „kochał kobiety równie mocno jak ojczyznę, jednak nigdy nie był stały w uczuciach. One kochały go bezgranicznie i do końca”⁶². Prezentując publikacje dotyczące związków damsko-męskich, redakcje koncentrują się na zagadnieniu zmian zachodzących w relacjach kobiet i mężczyzn.

Rodzicielstwo to wątek, który pojawił się w 10% (59) analizowanych materiałów. W raporcie Joanny Podgórskiej czytamy, że „poród, który była manifestacją kobiecości, źródłem siły, wydarzeniem o niezwykłym znaczeniu dla emocji i psychiki, został w XIX wieku w zasadzie kobiecie odebrany. Stała się ona biernym obiektem lekarskich działań. Macicą w zasadzie. I tak to trwa”⁶³. Odnoszono się do akcji *Rodzić po Ludzku*, która miała zmienić sytuację rodzących kobiet, a tymczasem są one nadal obdzierane z intymności i zdane na łaskę personelu medycznego. Rezygnacja z porodów domowych uczyniła ze szpitali położniczych fabryki dzieci, obsługujące w krótkim czasie jak najwięcej kobiet. Do tego negatywnego obrazu redakcja „Wprost” dokłada tekst *Matka Polka Walcząca*, ukazujący problemy, z jakimi boryka się współczesna matka, czyli brak miejsca w przedszkolu, nieelastyczne godziny pracy szkoły, ograniczone prawa w firmie, brak możliwości wpływania na sytuację w szkole⁶⁴. Zaobserwowano również pozytywne zmiany w modelu współczesnej rodziny, w której ojciec jest osobą coraz mocniej zaangażowaną w opiekę i wychowanie dziecka⁶⁵, bo „urlopy macierzyńskie pomogły wejść kobietom na rynek pracy, ale hamują ich kariery i zarobki. Jednak idzie nowe – zrównoważone rodzicielstwo, w którym tata pojawia się w roli głównej”⁶⁶.

Co jakiś czas opinia publiczna wraca do tematu karmienia piersią. Z jednej strony pokazuje się korzyści wynikające z karmienia piersią i właśnie taki wątek widać w badanych publikacjach, ale podejmowano także temat podejścia Polaków do karmienia piersią w miejscach publicznych. „Karmione naturalnie niemowlę jest mniej narażone na infekcje. Jednak jeśli otoczenie daje kobietom do zrozumienia, że to zacho-

⁶¹ A. Krajewski, *Naczelnny amant Rzeczypospolitej*, „Newsweek Polska”, 24.10.2011, nr 43, s. 52–54.

⁶² L. Nadolski, *Kochliwy jak Piłsudski*, „Newsweek Polska”, 16.09.2019, nr 38, s. 51.

⁶³ J. Podgórska, *Betonowe położnictwo*, „Polityka”, 29.10.2005, nr 43, s. 4.

⁶⁴ K. Skrzydłowska-Kalukin, *Matka Polka Walcząca*, „Wprost”, 25.05.2015, nr 22, s. 26–28.

⁶⁵ A. Krzyżaniak-Gumowska, *Ojciec chciałby karmić piersią*, „Wprost”, 9.10.2011, nr 40, s. 42–44.

⁶⁶ P. Wilk, *Dwa lata i basta*, „Polityka”, 27.05.2015, nr 22, s. 49–51.

wanie zawstydzające czy niestosowne, wiele z nich po prostu rezygnuje⁶⁷. Statystyki pokazują, że tylko 4% polskich niemowląt przez pierwsze pół roku jest karmionych piersią⁶⁸. „Każdą matką powinna karmić dziecko piersią – przekonują działacze ruchów prolaktacyjnych – bo tak postępowały kobiety od zawsze. Tymczasem z badań naukowych wynika, że pokarm z butelki stosowały już kobiety prehistoryczne”⁶⁹.

Kolejny temat związany z rodzicielstwem to problem niepłodności, z którym boryka się coraz więcej par, ale w Polsce „ma (on) twarz kobiety”. Tymczasem badania pokazują, że wśród par dotkniętych niepłodnością tzw. czynnik męski może być przyczyną kłopotów w więcej niż połowie przypadków. Różnica polega na tym, że kobiety mające problem z zajściem w ciążę otrzymują wsparcie innych kobiet, dużo częściej niż bezpłodny mężczyzna, który jest narażony na kpiny otoczenia⁷⁰.

Pojawił się również wątek rodziców dzieci oglądających pornografię, którzy bardzo często nie zdają sobie sprawy, że ich pociecha ma kontakt z treściami przeznaczonymi dla osób dorosłych. Bartosz Marczuk stwierdził, że trzeba rozmawiać z dzieckiem na temat seksu, cielesności i pornografii, bo we współczesnym świecie przepelnionym przemocą i podejściem konsumpcyjnym rodzic nie jest w stanie ustrzec dziecka przed takimi treściami, ale może je uświadomić i przygotować do zderzenia z rzeczywistością⁷¹. Redakcje poruszyły temat alkoholizmu wśród matek, który określono jako „pękające tabu”. Media coraz częściej pokazują przypadki kobiet w ciąży pijących alkohol czy też sprawujących opiekę nad dzieckiem po spożyciu alkoholu. Joanna Podgórska podkreśla, że „stereotyp alkoholiczki meliniary, brudnej, pijącej denaturat i śpiącej w rowie jest zdezaktualizowany, ponieważ dzisiaj pieniądze i pozycja społeczna to doskonałe narzędzia wykorzystywane przez pijące kobiety do samozakłamywania”⁷². Aleksandra Gumowska podejmuje temat tzw. instamatek, czyli kobiet, które o swoim macierzyństwie stale informują w mediach społecznościowych i realizują „projekt dziecko”, nie pozostawiając niczego przypadkowi. W materiale pojawiło się stwierdzenie, że młode mamy intensywnie wymieniają się wiadomościami, szukają zajęć rozwojowych dla niemowlaków, a wychowanie dziecka to ich rodzaj autopromocji⁷³.

⁶⁷ *Piersi na ulicach*, „Newsweek Polska”, 7.06.2015, nr 23, s. 6.

⁶⁸ K. Kowalska, *Mieszanka zamiast mleka*, „Wprost”, 9.11.2015, nr 46, s. 50–51.

⁶⁹ A. Krzemińska, *Takie mamy mamy*, „Polityka”, 6.11.2019, nr 45, s. 71.

⁷⁰ M. Świąchowicz, *Męski wstyd*, „Newsweek Polska”, 13.04.2015, nr 16, s. 44–47.

⁷¹ B. Marczuk, *Generacja porno*, „Wprost”, 9.11.2015, nr 46, s. 68–70.

⁷² J. Podgórska, *Matki promilki*, „Polityka”, 13.05.2015, nr 20, s. 28–30.

⁷³ A. Gumowska, *Projekt dziecko*, „Newsweek Polska”, 9.11.2015, nr 46, s. 33–37.

Problem tzw. toksycznych rodziców pojawił się w artykule Wojciecha Staniszewskiego, ponieważ „mamy epidemię złego wychowania, tresujemy kolejnych nieszczęśliwych ludzi, a ludzie robią dzieci bez przemyślenia i odpowiedzialności”. Bardzo często matki krzyczą, biją, obniżają poczucie własnej wartości swoich dzieci, a to pozostawia ranę na całe życie⁷⁴. Dziennikarze badanych tygodników podejmowali także zagadnienie weganizmu w ciąży⁷⁵ czy ukazywali pozytywne historie kobiet, które mimo walki z chorobą nowotworową rodzą zdrowe dzieci⁷⁶.

Różnice stanowisk badanych redakcji doskonale pokazuje zestawienie tekstu Tomasza P. Terlikowskiego, publikującego na łamach „Gazety Polskiej” na temat sterylizacji, i materiału opublikowanego przez „Newsweek Polska”, poruszającego temat ruchów *pro-life*. Dziennikarz prawicowego tytułu krytykuje sterylizację kobiety dokonaną przez personel medyczny z uwagi na istniejące przesłanki medyczne, co w jego opinii jest złamaniem jednego z fundamentalnych praw człowieka do decydowania o własnej rodzinie⁷⁷. Natomiast na łamach „Newsweek Polska” podjęto krytyczne rozważania na temat ruchów *pro-life*, które „wychodzą na ulice z krzykliwymi sloganami i przejmują metody walki od feministek”⁷⁸. Prawicowy tygodnik sygnalizuje, że zwolennicy aborcji mówią o wolności wyboru i prawie kobiet do decydowania o własnym ciele, ale przedstawiając postać Margaret Sanger – założycielki ruchu aborcyjnego w USA, widać raczej walkę o czystość rasy, a nie o prawa kobiet⁷⁹. Dyskurs dotyczący aborcji polaryzuje stanowiska badanych tygodników.

Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że redakcje, podejmując temat rodzicielstwa, skoncentrowały się na kwestiach negatywnych, takich jak ukazywanie problemów, z jakimi borykają się rodzice (niepłodność, dostęp dzieci do pornografii) oraz na pokazywaniu rys na tradycyjnym, wyidealizowanym obrazie Matki Polki, w postaci alkoholizmu czy skłonności do przemocy. Zagadnienie relacji damsko-męskich w kontekście rodzicielstwa podejmowano tylko przy temacie niepłodności oraz rosnącej partycypacji ojców w opiece nad dziećmi.

Analizy ilościowe wykazały, że temat mniejszości seksualnych pojawił się w 8,4% (50) badanych materiałów. Autorzy publikacji, pisząc

⁷⁴ W. Staszewski, *Kiedy matka truje*, „Newsweek Polska”, 15.06.2015, nr 25, s. 42–45.

⁷⁵ M. Zaraska, *W stanie bezmięsnym*, „Polityka”, 22.05.2010, nr 21, s. 89–90.

⁷⁶ J. Ćwiek, K. Kowalska, *Boskie matki*, „Wprost”, 23.11.2015, nr 48, s. 48.

⁷⁷ T.P. Terlikowski, *Eugenika w Polsce*, „Gazeta Polska”, 21.09.2011, nr 38, s. 33.

⁷⁸ W. Rogacin, *Europa na śmierć i życie*, „Newsweek Polska”, 28.08.2005, nr 34, s. 28–31.

⁷⁹ M. Kożuszek, *Aborcjonistka z piekła rodem*, „Gazeta Polska”, 13.11.2019, nr 46, s. 58–60.

o mniejszościach, najczęściej używali terminu gej, a tym samym odno-
szono się głównie do osób homoseksualnych płci męskiej. Wśród mate-
riałów poddanych analizie mamy naukowe rozważania na temat mniej-
szości seksualnych, czego przykładem może być materiał Doroty
Romanowskiej poszukujący odpowiedzi na pytanie, dlaczego gen homo-
seksualizmu przetrwał, skoro „homoseksualizm nie ma sensu z ewolu-
cyjnego punktu widzenia”⁸⁰. Tomasz P. Terlikowski podkreśla, że dwie
osoby tej samej płci nie mogą się uzupełniać w żadnym wymiarze. Ideo-
logia homoseksualna jest niebezpieczna, jej wyznawcy to ludzie zagu-
bieni, chcący odnaleźć normalność w swojej nienormalnej sytuacji,
a celem chrześcijan powinno być nawracanie osób homoseksualnych⁸¹.
Na osoby homoseksualne wielu patrzy przez pryzmat legalizacji mał-
żeństw homoseksualnych oraz prawa do posiadania potomstwa. Pomimo
sprzeciwu kleru Argentyna zalegalizowała małżeństwa osób tej samej
płci, dając im prawo dziedziczenia, przejmowania emerytury/renty
i adopcji dzieci – donosi „Wprost”⁸². Piotr Semka uważa, że wiele adop-
cji dzieci przez pary homoseksualne to wyraz poparcia dla ruchów ho-
moseksualnych, a nie przemyślana decyzja o wieloletnich konsekwen-
cjach⁸³. Na łamach „Newsweek Polska” czytelnik poznaje kobiety, które
nie mogą się przyznać do swojej orientacji seksualnej, żeby nie stracić
źródła dochodów, a tym samym móc spłacać kredyt i wychowywać
dzieci⁸⁴. Widać tutaj rozdzwięk między redakcjami. „Gazeta Polska”
wyraża obawy, jakie należy żywić względem mniejszości seksualnych,
które nie powinny mieć prawa do adopcji dzieci, zaś sam homoseksua-
lizm jest traktowany jak coś nienormalnego, wymagającego zmiany.
Natomiast na łamach pozostałych badanych tytułów czytelnik poznaje
przeciwnie stanowisko, będące wyrazem podejścia neutralnego czy nawet
aprobaty dla środowisk LGBT.

Wątek mniejszości seksualnych osadzano także w dziale kultural-
nym. „Ostatnie lata, a obecny rok w szczególności, to triumfalny prze-
marsz transpłciowości przez popkulturę i szerzej, przez społeczną świa-
domość”⁸⁵, czytamy na łamach „Newsweek Polska”. Zupełnie inne
stanowisko prezentuje redakcja „Gazety Polskiej”, która wskazuje, że

⁸⁰ D. Romanowska, *Jak mężczyzna zostaje gejem*, „Newsweek Polska”, 19.10.2015, nr 43, s. 86–89.

⁸¹ T.P. Terlikowski, *Otwórzcie drzwi Chrystusowi*, „Gazeta Polska”, 14.07.2010, nr 29, s. 29.

⁸² *Argentyńscy kontrahenci*, „Wprost”, 19.07.2010, nr 30, s. 8.

⁸³ P. Semka, *Homoalimenty*, „Gazeta Polska”, 31.08.2005, nr 35, s. 25.

⁸⁴ W. Bruździak, A. Szulc, *Mama, ciocia i ja*, „Newsweek Polska”, 4.05.2015, nr 19, s. 46–48.

⁸⁵ M. Zaczyński, *Trzecia pleć*, „Newsweek Polska”, 17.10.2001, nr 42, s. 97.

„Conchita Wurst, co w wolnym tłumaczeniu oznacza «cipkę parówkę» lub «muszelkę kielbaskę», w swojej twórczości i działalności pozasce-
nicznej zajmuje się głównie promocją środowisk LGBT»⁸⁶. Poza wska-
zanymi tematami pisano o mniejszościach jak o rosnącej grupie konsu-
mentów, których obecność na rynku jest coraz bardziej widoczna⁸⁷, ale
także o tym, jak wygląda starość osób homoseksualnych⁸⁸, a nawet o hi-
storycznej akcji *Rwanie hiacyntów*, skierowanej przeciwko mniejszo-
ściom seksualnym⁸⁹, i na temat procesu zmiany płci⁹⁰.

Podjmując tematy rodzicielstwa, związków, aktywności zawodo-
wej kobiet i ich seksualność, redakcje koncentrowały się na pokazaniu
zmian zachodzących w wymienionych obszarach. Natomiast publikacje
dotyczące mniejszości seksualnych najwyraźniej pokazują kontrasty
światopoglądowe badanych redakcji.

Zakończenie

Pierwsza hipoteza poddana weryfikacji w toku prowadzonych analiz
została obalona. Temat płci żeńskiej najczęściej sytuowano w rubryce
tematów społecznych, ale wiodącym wątkiem okazała się praca zawo-
dowa kobiet, czyli element dający kobiecie miejsce w sferze publicznej.
Należy jeszcze raz podkreślić, że zagadnienie pracy zawodowej kobiet
nie pojawiło się w publikacjach „Gazety Polskiej”. Natomiast pozostałe
redakcje pokazywały aktualną sytuację kobiet na rynku pracy oraz ewen-
tualne zmiany w zakresie ich aktywności zawodowej.

Wszystkie redakcje chętnie podejmowały wątek kobiecej cielesno-
ści/seksualności i tutaj widać stereotypowe spojrzenie na kobiety przez
soczewkę powłoki zewnętrznej, ale poświęca się również dużo uwagi
obserwowalnym zmianom w zakresie zachowań seksualnych kobiet oraz
ewolucji relacji damsko-męskich. Redakcje piszą pozytywnie i w sposób
mieszany o rodzicielstwie, ale nie traktują kobiety wyłącznie w katego-
riach Matki Polki, lecz odnoszą się również do problemów współczesnej
kobiety, balansującej na linii praca zawodowa – rodzina. Ponadto trzeba
odnotować zmiany zachowań mężczyzn, których zaangażowanie w ro-
dzicielstwo pokazano w badanych materiałach, a to nie pozostaje bez
wpływu na aktywność zawodową kobiet. Przełamanie stereotypów wi-

⁸⁶ F. Rdesiński, „*Sabat Czarownicy*” i baba z brodą, „Gazeta Polska”, 27.05.2015, nr 21, s. 32.

⁸⁷ T. Molga, *Różowe miliardy czekają*, „Wprost”, 5.07.2010, nr 28, s. 74–76.

⁸⁸ A. Listoś, *Homo same*, „Polityka”, 28.04.2015, nr 18, s. 40.

⁸⁹ M. Milcke, *Rwanie hiacyntów*, „Polityka”, 25.11.2015, nr 48, s. 60–63.

⁹⁰ P. Milewski, *Jestem Cait*, „Newsweek Polska”, 08.06.2015, nr 24, s. 63–65.

dać także w publikacjach dotyczących związków, gdzie redakcje silnie akcentują emancypację kobiet w sferze zachowań seksualnych oraz upadek stereotypowej męskości. Zatem hipoteza druga również nie została potwierdzona, ponieważ w badanych publikacjach kobieta jest ukazywana jako osoba aktywna zawodowo, próbująca godzić rolę matki z rolą kobiety pracującej zawodowo, która zyskuje coraz większą wolność w sferze zachowań seksualnych. W badanych materiałach współczesna kobieta próbuje godzić rolę wynikającą z przynależności do sfery publicznej oraz rolę przypisaną do jej aktywności w sferze publicznej.

Reprezentowany przez redakcje światopogląd mógł skłonić do wysunięcia założenia, że prawicowy tytuł skupia uwagę na wątkach dotyczących tradycyjnej roli kobiety, zaś tytuły liberalno-lewicowe pójdą w stronę pracy zawodowej czy tematyki mniejszości seksualnych, aborcji lub dyskryminacji ze względu na płeć. Jednak przeprowadzone analizy wykazały, że „Gazeta Polska” najczęściej pisała na temat mniejszości seksualnych, które postrzega w kategoriach zagrożenia, prezentując w ten sposób swoje negatywne stanowisko i konserwatywny światopogląd. „Wprost” i „Newsweek Polska” skierowały uwagę na pracę zawodową kobiet, o której piszą pozytywnie, zaś „Polityka” wykazywała szczególne zainteresowanie tematem rodzicielstwa, gdzie widać wydzwięk aprobatywny, krytyczny i mieszany. Podejmując wątki rodzicielstwa, pracy zawodowej kobiet oraz kobiecej cielesności czy związków damsko-męskich redakcje koncentrują się na zmianach zachodzących w wymienionych obszarach kobiecej obecności. Na tej podstawie można wnioskować, że redakcje prawicowej „Gazety Polskiej” (mniejszości seksualne, cielesność) i lewicowej „Polityki” (rodzicielstwo) najczęściej podejmowały wątki płciowe dotyczące sfery prywatnej kobiet, natomiast „Wprost” i „Newsweek Polska” koncentrują się na pracy zawodowej, czyli sferze publicznej. Zależność między linią redakcyjną a podejściem redakcji do tematów związanych z kobietami widać w zakresie selekcji wątków płciowych i osadzaniu wiodących kwestii kobiecych w sferze prywatnej bądź publicznej oraz w opiniach dotyczących omawianej problematyki, wyrażających stanowisko badanych redakcji. Tym samym trzecia hipoteza została zweryfikowana pozytywnie.

Bibliografia

- 100 najbogatszych Polek, „Wprost”, 28.09.2015, nr 40.
Adamczyk C., *Prezeski zarabiają mniej*, „Wprost”, 19.10.2015, nr 43.
Argentyńscy kontrahenci, „Wprost”, 19.07.2010, nr 30.
Blikowska J., Ryciak I., *Coraz młodszy towar*, „Newsweek Polska”, 9.09.2001, nr 1.

- Bruździak W., Szulc A., *Mama, ciocia i ja*, „Newsweek Polska”, 4.05.2015, nr 19.
- Cieślak M., *Gorzka wygrana feministek*, „Wprost”, 18.05.2015, nr 21.
- Cieślak M., *Pyrrusowy „Playboy”*, „Wprost”, 19.10.2015, nr 43.
- Ćwiek J., Kowalska K., *Boskie matki*, „Wprost”, 23.11.2015, nr 48.
- Domagalik M., *Solista w barze*, „Wprost”, 16.09.2001, nr 37.
- Domonik I., *Dziecko to dobry interes*, „Newsweek Polska”, 30.10.2005, nr 43.
- Dzierżanowski M., *Jestem księdzem, jestem gejem*, „Wprost”, 5.10.2015, nr 41.
- Dzierżanowski M., *Syndrom Martyny*, „Wprost”, 30.09.2019, nr 40.
- Fita-Czuchowska M., *Kobiety nie płaczą*, „Wprost”, 23.10.2005, nr 42.
- Głazewska E., *Asymetria w kulturowej ewaluacji płci – podstawowe dychotomie: natura/kultura, sfera prywatna/sfera publiczna, reprodukcja/produkcja* [w:] *Zrozumieć płęć. Studia interdyscyplinarne II*, red. A. Kuczyńska, E.K. Dzikowska, Wrocław 2004.
- Górecki P., *Hormon rozvodu*, „Wprost”, 21.10.2001, nr 42.
- Grełowska M., *Globalny flirt*, „Wprost”, 21.10.2001, nr 42.
- Gryn M., *Innowator w spódnicy*, „Wprost”, 30.09.2019, nr 40.
- Gumowska A., *Projekt dziecko*, „Newsweek Polska”, 9.11.2015, nr 46.
- Hołownia S., *Blogosławione małżeństwo*, „Newsweek Polska”, 21.10.2001, nr 7.
- Jankowska A., *Sezon na tulipany*, „Wprost”, 13.04.2015, nr 16.
- Jądro Hitlera*, „Wprost”, 9.09.2001, nr 36, s. 106.
- Karpiuk D., *Kochanie, boli mnie głowa*, „Newsweek Polska”, 21.10.2019, nr 43.
- Kim R., *Niekochani nie potrafią kochać*, „Newsweek Polska”, 7.10.2019, nr 41.
- Kluczyńska U., *Kobiety na „drugiej linii” władzy? Wizerunki kobiet (bez)pośrednio angażujących się w politykę?* [w:] *Kobiety w polityce*, red. J. Marszałek-Kawa, Toruń 2010.
- Knap J., Kamiński R., *Seksbiznes*, „Wprost”, 17.09.2000, nr 38.
- Kolejny mały, wielki krok w kosmosie*, „Newsweek Polska”, 21.10.2019, nr 43.
- Kot W., *Boso na Berlin*, „Wprost”, 16.09.2007, nr 37.
- Kowalska K., *Mieszanka zamiast mleka*, „Wprost”, 9.11.2015, nr 46.
- Koziński A., *Kobietonomika*, „Wprost”, 21.10.2007, nr 42.
- Kożuszek M., *Aborcjonistka z piekła rodem*, „Gazeta Polska”, 13.11.2019, nr 46.
- Krajewski A., *Naczelny amant Rzeczypospolitej*, „Newsweek Polska”, 24.10.2011, nr 43.
- Królikowska-Avis E., *„Bollywood is cool”*, „Gazeta Polska”, 7.11.2007, nr 45.
- Krzemińska A., *Liczenie na Sofię*, „Polityka”, 11.09.2019, nr 37.
- Krzemińska A., *Takie mamy mamy*, „Polityka”, 6.11.2019, nr 45.
- Krzemiński A., *Jasny anioł, mroczny anioł*, „Polityka”, 8.09.2001, nr 36.
- Krzemiński A., *Seks pod okiem państwa*, „Polityka”, 10.09.2005, nr 36.
- Krzyżaniak-Gumowska A., *Ojciec chciałby karmić pierśią*, „Wprost”, 9.10.2011, nr 40.
- Kurpiewski L., *Gra ciałem*, „Newsweek Polska”, 28.08.2005, nr 34.
- Kwiatkowski K., *To nie jest kraj dla gejų*, „Newsweek Polska”, 11.07.2010, nr 28.
- Larecki J., *Katarzyna Łózkowa*, „Polityka”, 6.10.2007, nr 40.
- Lew-Starowicz Z., *Wiosna dewiantów*, „Wprost”, 17.05.2010, nr 21.
- Listoś A., *Homo same*, „Polityka”, 28.04.2015, nr 18.
- Lubecka K., *Chrupnij mnie*, „Polityka”, 11.11.2000, nr 46.
- Maj D., Nyc I., *Przepadł po niej ślad*, „Wprost”, 5.07.2010, nr 28.
- Marczak M., *Po(d)ryw równości*, „Newsweek Polska”, 25.07.2010, nr 30.
- Marczuk B., *Generacja porno*, „Wprost”, 9.11.2015, nr 46.
- Mielnik J., *Mata Hari Stalina*, „Wprost”, 18.05.2015, nr 21.

- Milcke M., *Rwanie hiacyntów*, „Polityka”, 25.11.2015, nr 48.
- Milewski P., *Cesarz*, „Wprost”, 26.07.2010, nr 31.
- Milewski P., *Jestem Cait*, „Newsweek Polska”, 08.06.2015, nr 24.
- Milewski P., *Sado-maso głównego nurtu*, „Newsweek Polska”, 8.06.2015, nr 24.
- Molga T., *Różowe miliardy czekają*, „Wprost”, 5.07.2010, nr 28.
- Nadolski L., *Kochliwy jak Piłsudski*, „Newsweek Polska”, 16.09.2019, nr 38.
- Nyc I., Kawalec K., *Nocni kowboje*, „Wprost”, 30.09.2007, nr 39.
- Ornacka E., *Młot na gangi*, „Wprost”, 8.10.2000, nr 41.
- Ostrowski R., *W szponach kruków i jaskótek*, „Polityka”, 22.05.2010, nr 21.
- Piersi na ulicach*, „Newsweek Polska”, 7.06.2015, nr 23.
- Pietkiewicz B., *Co ich kręci, co ich podnieca*, „Polityka”, 10.07.2010, nr 28.
- Pietkiewicz B., *Stary bez pary*, „Polityka”, 25.08.2001, nr 34.
- Podgórska J., *Betonowe położnictwo*, „Polityka”, 29.10.2005, nr 43.
- Podgórska J., *Matki promilki*, „Polityka”, 13.05.2015, nr 20.
- Potocka E., *Ścieżki rozkoszy*, „Wprost”, 28.10.2001, nr 43.
- Rdeśniński F., *„Sabat Czarownic” i baba z brodą*, „Gazeta Polska”, 27.05.2015, nr 21.
- Rogacin W., *Europa na śmierć i życie*, „Newsweek Polska”, 28.08.2005, nr 34.
- Romanowska D., *Jak mężczyzna zostaje gejem*, „Newsweek Polska”, 19.10.2015, nr 43.
- Romanowska D., *W poszukiwaniu ideału*, „Newsweek Polska”, 9.09.2001, nr 1.
- Semka P., *Homoalimenty*, „Gazeta Polska”, 31.08.2005, nr 35.
- Skrzydłowska-Kalukin K., *Matka Polka Walcząca*, „Wprost”, 25.05.2015, nr 22.
- Socha-Jakubowska P., *W związku z telefonem*, „Wprost”, 21.10.2019, nr 43.
- Staszewski W., *Kiedy matka truje*, „Newsweek Polska”, 15.06.2015, nr 25.
- Surmacz W., *Diabeł w skórze anioła*, „Newsweek Polska”, 18.11.2007, nr 46.
- Szaniawski P., *Ofiary porno*, „Newsweek Polska”, 22.05.2015, nr 26.
- Szulc A., Bruździak W., *Co dziewczyny myślą o seksie*, „Newsweek Polska”, 16.11.2015, nr 47.
- Szulc A., Bruździak W., *Matki szmatki*, „Newsweek Polska”, 25.05.2015, nr 22.
- Szulc A., Lis E., *Księżę skapcał*, „Newsweek Polska”, 8.06.2015, nr 24.
- Szulc A., Lis E., *Sarna i zgreb*, „Newsweek Polska”, 19.10.2015, nr 43.
- Święchowicz M., *Męski wstyd*, „Newsweek Polska”, 13.04.2015, nr 16.
- Święchowicz M., Szewczyk P., *Kiedy jego boli głowa*, „Newsweek Polska”, 25.05.2015, nr 22.
- Tekieli R., *Stopy Matki Teresy*, „Gazeta Polska”, 27.10.2007, nr 43.
- Terlikowski T.P., *Eugenika w Polsce*, „Gazeta Polska”, 21.09.2011, nr 38.
- Terlikowski T.P., *Otwórzcie drzwi Chrystusowi*, „Gazeta Polska”, 14.07.2010, nr 29.
- Turlej E., *Oddajcie nam nasze kobiety!*, „Newsweek Polska”, 30.09.2019, nr 40.
- Walat T., *Rekreacja bez prokreacji*, „Polityka”, 12.06.2010, nr 24.
- Wilk P., *Dwa lata i basta*, „Polityka”, 27.05.2015, nr 22.
- Wojtasiński Z., *Kłątwa Marii Skłodowskiej*, „Wprost”, 14.10.2007, nr 41.
- Wójcik J., *Monitoring prasy opiniotwórczej [w:] Gendermeria – równościowy monitoring. Raport z wyników monitoringu*, Warszawa 2008.
- Wróblewski J., *Dobra aktorka?*, „Polityka”, 28.04.2015, nr 18.
- Zaczyński M., *Sukces w kratkę*, „Wprost”, 25.09.2005, nr 38.
- Zaczyński M., *Trzecia pleć*, „Newsweek Polska”, 17.10.2001, nr 42.
- Zaraska M., *W stanie bezmięsnym*, „Polityka”, 22.05.2010, nr 21.
- Zaremba M., *Stalin i nierządnice*, „Polityka”, 20.08.2005, nr 33.
- Żony kontra kochanki*, „Wprost”, 30.09.2007, nr 39.

About women in selected polish opinion weeklies

Abstract

The content analysis of four Polish opinion weeklies ("Polityka", "Wprost", "Newsweek Polska", "Gazeta Polska") in the period 2000–2019, shows which gender themes are taken up by the studied editorial teams and how and on which occasions women are discussed. The presented data are descriptive in nature, but one can notice a tendency to write about women mainly in columns concerning social issues, with a particular emphasis on themes depicting the situation of women in the labour market and issues concerning women's carnality/sexuality.

Keywords: gender, women, opinion weekley, content analysis

Mirosław Czech*

WSPÓŁPRACA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO Z ORGANAMI ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ W ZAKRESIE REALIZACJI INWESTYCJI DROGOWYCH

Streszczenie

Dzięki przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku widoczne różnice instytucjonalne i prawne między naszym krajem a zachodnią Europą zaczęły się zacierać. Ustanowienie Europejskiej Przestrzeni Administracyjnej, jako ogólnego modelu administracji publicznej zmierzającego do podobnych lub wspólnych rozwiązań administracyjnych, miało wpływ na rozwój administracji publicznej i jej struktur organizacyjnych. W Polsce, podobnie jak w większości krajów europejskich, system władzy lokalnej oparty jest na zasadzie dualizmu, tzn. część zadań lokalnych wykonuje bezpośrednio administracja rządowa podporządkowana właściwym ministrom, zaś pozostałe zadania realizuje samorząd terytorialny reprezentujący interesy konkretnej wspólnoty lokalnej. Celem artykułu jest omówienie zagadnienia wzajemnej współpracy administracji rządowej z przedstawicielami samorządów terytorialnych na przykładzie realizacji inwestycji o znaczeniu międzynarodowym oraz krajowym, jakimi są planowane do wykonania newralgiczne drogowe inwestycje liniowe, które przebiegają przez teren Polski, oraz przedstawienie konfliktów interesów lokalnego społeczeństwa z globalnymi korzyściami państwa, które często są zasadniczo różne i nie zawsze rozumiane we właściwy sposób. Intensywny rozwój infrastruktury transportu drogowego, jaki obecnie odbywa się w Polsce, przy udziale polityki unijnej, ma znaczący wpływ na rozwój gospodarczy mikroregionów zarządzanych przez lokalne samorządy terytorialne, zasadne jest więc podjęcie jednolitych działań rządowych i samorządowych celem wypracowania wspólnego porozumienia zmierzającego w kierunku osiągnięcia sukcesu gospodarczego kraju w ujęciu globalnym.

Słowa kluczowe: decentralizacja władzy, samorząd terytorialny, konflikty, administracja rządowa, inwestycje drogowe

Wstęp

Konsekwencją zmian wywołanych transformacją zarówno europejskiej, jak i polskiej gospodarki jest potrzeba doskonalenia instytucjonal-

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: czech_m@o2.pl, ORCID: 0000-0001-9275-0420.

nych aspektów zarządzania w sektorze publicznym, w tym w administracji publicznej. W Polsce dzieli się ona na rządową oraz samorządową. Proces europeizacji prawa administracyjnego i administracji publicznej w Polsce miał wpływ na przepisy prawa zawarte w ustawach samorządowych oraz w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*¹. Samorząd terytorialny w myśl art. 16 ust. 2 Konstytucji RP uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej przynależnej państwu. Z tego przepisu wynika konstytucyjne umocowanie samorządu przez państwo do wykonywania władzy. W Konstytucji RP samorządowi terytorialnemu został poświęcony cały rozdział VII (art. 163–172), w którym ustawodawca określił, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych². Jednostki samorządu terytorialnego zostają dopuszczone do partycypacji władzy publicznej za zgodą państwa, które pozostawia sobie w tym względzie możliwość nadzoru nad działalnością podmiotów, którym tę władzę przekazało. Jedną z najistotniejszych zasad stanowiących podstawę funkcjonowania samorządu terytorialnego jest zasada decentralizacji, znajdująca swoje unormowanie w Konstytucji RP, w przepisie art. 15 ust. 1³, w którym podkreślono: „Ustrój terytorialny kraju oparty jest na zasadzie decentralizacji władzy publicznej”. Oznacza to „przeniesienie władztwa na podmioty odrębne od państwa, jako osoby prawnej prawa publicznego”, np. gminy, powiaty, województwa i wyposażenie tych podmiotów w kompetencje i środki finansowe oraz rzeczowe, a także uwolnienie ich z systemu hierarchicznego podporządkowania⁴. Tym samym samorząd posiadał takie właściwości wyłącznie z nadania przez ustawodawcę, a nie z własnego wyboru. Wprowadzenie zasady decentralizacji do ustawy zasadniczej ma również na celu podkreślenie samodzielności i odpowiedzialności jednostek terytorialnych.

Samorząd terytorialny stanowi podstawowe ogniwo zdecentralizowanej administracji publicznej i z tego względu zapewnia decentralizację

¹ A. Gołębiowska, *Local government in the Constitution of Republic of Poland of 1997*, „Ius Novum”, 2015, nr 2, s. 25–43.

² *Eadem*, *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku* [w:] *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, Warszawa 2015, s. 18–27; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, art. 163 (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

³ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002.

⁴ Por. A. Wiktorowska, *Samorząd terytorialny* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009, s. 219; A. Gołębiowska, *Decentralizacja administracji publicznej na przykładzie samorządu gminnego. Zarys problematyki*, „Opere et Studio pro Oeconomia”, 2009, nr 6, s. 77–81; *Konstytucja...*, art. 15.

władzy publicznej. Z uwagi na to zasadne jest wyjaśnienie, iż prawidłowe funkcjonowanie państwa demokratycznego nie jest możliwe bez wprowadzenia podziału władzy w układzie horyzontalnym pomiędzy rządem a samorządem terytorialnym. Oznacza to, że bez ustawowego przekazania samorządowi chociażby części zadań publicznych trudno byłoby wypowiadać się na temat decentralizacji władzy publicznej⁵. W rezultacie mocno zarysowała się pilna potrzeba powołania i zinstytucjonalizowania współpracy pomiędzy obiema częściami administracji publicznej w Polsce, tj. administracją rządową i samorządową. Skutkiem tego w maju 2005 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej przyjął ustawę o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach RP w Komitecie Regionów Unii Europejskiej⁶. Zadaniem tej komisji jest rozpatrywanie problemów związanych z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec samorządu, a także spraw dotyczących samorządu terytorialnego znajdujących się w zakresie działania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, do których należy Rzeczpospolita Polska. Jest to wyjątkowa instytucja, jedyne tego rodzaju forum w Europie, w którym ścierają się zarówno poglądy, jak i interesy administracji rządowej oraz samorządowej, a wymiana doświadczeń i wzajemna merytoryczna dyskusja ma prowadzić do wypracowania wzajemnego porozumienia i osiągnięcia jednomyślnego stanowiska administracji publicznej. Do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego trafiają wszelkie akty prawne, a więc nie tylko projekty ustaw, ale również rozporządzenia, które dotyczą sposobu funkcjonowania samorządu w Polsce. Wszystko to, co dotyka samorządu w fazie projektu, musi trafić na posiedzenie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – po to, żeby te projekty zostały uzgodnione i ewentualnie, aby uwzględniono uwagi strony samorządowej⁷.

Instytucja ta ma szczególne znaczenie, gdyż na początku XXI wieku nastąpiło silne upolitycznienie samorządu terytorialnego, podział na „dobrych” włodarzy współpracujących z rządem i tych „złych”, związanych z opozycją. Najsilniej takie podziały można było zaobserwować w metropoliach i na poziomie samorządu wojewódzkiego, gdzie rzeczywiście dosyć często rządzą politycy danej opcji, a każda wygrana w wy-

⁵ Por. A. Gołębiowska, *Decentralizacja...*, s. 76–79.

⁶ Ustawa z dnia 6 maja 2005 roku o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. 2005, nr 90, poz. 759).

⁷ J. Protas, *Rola Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego jako koordynatora pomiędzy sektorem rządowym a samorządowym* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, P. Zientarski, Warszawa 2016, s. 34–35.

borach jest traktowana jako sukces właśnie w wymiarze politycznym przez wszystkie strony tego konfliktu.

Należy podkreślić, że jednostki samorządu terytorialnego, czyli gminy, powiaty i samorządy województw, są podmiotami wyposażonymi w prawa i obowiązki oraz wykonującymi określone zadania publiczne. W sensie politycznym jednostki samorządu terytorialnego są sposobem upodmiotowienia lokalnego społeczeństwa (w gminie i powiecie) oraz regionalnego (w województwie)⁸. Samorząd i jego pozycja ustrojowa stanowią wyraz idei udziału obywateli w rozwiązywaniu problemów i potrzeb życia zbiorowego społeczności lokalnej. Należy więc dążyć do zniwelowania konfliktów na linii samorząd – rząd oraz do tego, aby efekty nowych rozwiązań wprowadzanych na szczeblu centralnym uwzględniały także interesy społeczności lokalnej. Samorząd terytorialny powinien być traktowany jako partner w sprawowaniu służby społeczeństwu, a nie jako konkurent. Jak nigdy dotąd po transformacji ustrojowej potrzebne jest wyważenie proporcji między zmianami w kompetencjach na linii rząd – samorząd a finansowaniem nowych obciążeń samorządowych narzucanych przez administrację rządową.

Zarządzanie zasobami w administracji publicznej

Zgodnie z koncepcją społecznej gospodarki rynkowej, jej podstawą jest ład i porządek społeczny, który musi opierać się na „wartościach podstawowych wbudowanych w cały system, których powszechna akceptacja jest przesłanką sprawnego funkcjonowania gospodarki”⁹. Istotą koncepcji nowego ładu publicznego jest orientacja na wartość publiczną, której gwarantem jest rząd, oraz uznanie służebnej roli zarządzania publicznego wobec społeczeństwa, jak również orientacja na demokrację oraz współpracę obywateli w zarządzaniu publicznym. Założeniem tej koncepcji są prawidłowe relacje pomiędzy rządem, samorządami, przedsiębiorcami oraz organizacjami niepracującymi dla osiągnięcia zysku, a także zarządzanie procesami, w których zaufanie, kapitał relacyjny i kontrakty są podstawą mechanizmów zarządzania nimi¹⁰.

Poprawa jakości życia współczesnych społeczeństw i rozwój gospodarczy wymaga podejmowania działań innowacyjnych w różnych obsza-

⁸ K. Szczepańska, *Podstawy zarządzania jakością w administracji publicznej* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne...*, s. 125.

⁹ W. Jung, *Social Market Economy. An Economic System for Developing Countries*, Sankt Augustin 1991, s. 15.

¹⁰ M. Robinson, *From Old Public Administration to the New Public Service. Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*, Singapore 2015, s. 9.

rach. Wiele państw należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, w tym także Polska, wprowadza zmiany w zakresie nowoczesnego funkcjonowania państwa i finansów publicznych¹¹. Podejmowany jest wysiłek, aby administracja państwowa funkcjonowała jak dobrze działające przedsiębiorstwo, dostarczające dobra i usługi publiczne, a obywatele byli postrzegani jako klienci, a nie petenci. Wyrazem spłaszczenia hierarchii administracji jest przekazywanie władzy i zadań do jednostek samorządu terytorialnego (wspomniana wcześniej decentralizacja władzy), które, mając bliższy kontakt z obywatelem, lepiej potrafią identyfikować jego potrzeby jako klienta. Nowe, odmienne metody postępowania wywodzą się z aktualnego podejścia do funkcjonowania sektora publicznego. W strategii *Sprawne Państwo 2020* opisano siedem celów szczegółowych skutecznego funkcjonowania administracji publicznej, których charakterystyka jest następująca¹²:

- 1) otwarty rząd – wprowadzenie zasad otwartego rządu, a zamierzeniem jest zwiększenie przejrzystości i efektywności administracji publicznej;
- 2) zwiększenie sprawności instytucjonalnej państwa oraz dążenie do usprawnienia procesów wewnętrznych realizacji zadań, podniesienia jakości i dostępności świadczonych usług przez urzędy administracji publicznej, podnoszenia skuteczności zarządzania urzędami administracji publicznej;
- 3) skuteczne zarządzanie i koordynacja działań rozwojowych – zapewnienie sprawnego zarządzania i koordynacji obszarów istotnych dla rozwoju kraju i podniesienia prestiżu państwa na arenie międzynarodowej;
- 4) dobre prawo – upraszczanie procedur administracyjnych, usprawnienia procesu tworzenia regulacji prawnych;
- 5) efektywne świadczenie usług publicznych – poprawa relacji między wynikami i nakładami w zakresie świadczenia usług publicznych, podniesienie efektywności i dostępności świadczenia usług publicznych oraz wprowadzenie standaryzacji i nowoczesnego nimi zarządzania;
- 6) skuteczny wymiar sprawiedliwości i prokuratura – reforma wymiaru sprawiedliwości oraz usprawnienie funkcjonowania prokuratury;
- 7) zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku – podejmowanie działań przez służby i instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny zarówno w ramach bieżącego funkcjonowania, jak i w sytuacjach nadzwyczajnych.

¹¹ E. Kotowska, *Przesłanki racjonalnej polityki budżetowej w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne...*, s. 149.

¹² Uchwała Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 roku w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020”, s. 9–10 (M.P. 2013, poz. 136).

Zmiana modelu administrowania na zarządzanie w administracji publicznej związana jest z koncepcjami: nowego zarządzania publicznego (ang. *New Public Management*), nowego ładu publicznego (ang. *New Public Governance*) oraz nowej usługi publicznej (ang. *New Public Service*). Istotą koncepcji nowego zarządzania publicznego jest postrzeganie instytucji publicznych jako dostawców specyficznych usług dla klientów-odbiorców. Założeniem tej koncepcji jest rynkowy charakter transakcji między zarządzającymi administracją publiczną a klientami. Służą temu: profesjonalne zarządzanie instytucją publiczną, standardy i wskaźniki efektywności pracy, nacisk na kontrolę wyników działania, decentralizacja sektora publicznego, promowanie konkurencyjności, wykorzystanie technik zarządzania oraz racjonalizacja wydatków publicznych¹³.

Z problematyką zarządzania ściśle wiążą się pojęcia „polityka zrównoważonego rozwoju” i „strategia zrównoważonego rozwoju”. Decentralizacja finansów publicznych jako element zarządzania publicznego polega na określeniu celów i zadań społeczno-gospodarczych oraz wyborze metod i środków ich realizacji. Z kolei strategia rozwoju to inaczej długofalowa polityka prowadzona przez organy samorządu terytorialnego. Natomiast rozwój zrównoważony to „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”¹⁴. Polityka rozwoju i zarządzanie są wobec siebie komplementarne, w znacznej mierze się przenikają. Dzięki zarządzaniu mamy możliwość przygotowania, a następnie realizacji polityki zrównoważonego rozwoju, która stanowi koncepcyjno-praktyczne podłoże funkcjonowania samorządu terytorialnego. Jej głównym celem jest zarządzanie środkami finansowymi z nastawieniem na kreowanie poprawy jakości życia mieszkańców poprzez stymulowanie rozwoju lokalnego.

Należy podkreślić, że na tym poziomie istnieją naturalne przesłanki racjonalnego ekonomicznie i społecznie gospodarowania środkami publicznymi, pod warunkiem, że władze lokalne potrafią w należyty sposób ocenić i pozyskiwać zasoby, którymi dysponują, i właściwie rozpoznawać potrzeby społeczności lokalnej. Takie podejście stwarza

¹³ K. Szczepańska, *op. cit.*, s. 131.

¹⁴ Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu (Dz.U. 1994, nr 49, poz. 196 z późn. zm.).

możliwości eliminacji różnorodnej lokalnej nierównowagi w stosunku do potrzeb miejscowych społeczności. Ponadto, dzięki posiadanej przewadze informacyjnej, samorządy lokalne są w stanie dostarczyć społeczeństwu dobra publiczne o lepszej jakości i niższej cenie niż wówczas, gdyby takie decyzje zapadały powyżej szczebla lokalnego, co w wymiarze finansowym ma prowadzić do racjonalizacji budżetów jednostek samorządu terytorialnego¹⁵. Administracja rządowa odgrywa w tym modelu kolosalną rolę – powinna korygować nadmierne nierówności i stwarzać warunki powszechnego dostępu do dobrej jakości usług publicznych. Nie może jednak wyřęcać samorządów ani regulować ich szczegółowego działania, a jedynie ustalać na poziomie ogólnopañstwowym minimalne standardy dostępności i jakości usług publicznych.

Rola samorządów w realizacji inwestycji drogowych

Samorząd terytorialny ma obecnie więcej wyzwań niż w poprzedniej perspektywie finansowej. W szczycie koniunktury gospodarczej decyzje na szczeblu centralnym powodują, że setki samorządów muszą zmierzyć się z wyzwaniem w zakresie odpowiedniego rozdysponowania środków budżetowych na kolejny rok przy uwzględnieniu potrzeb zabezpieczenia udziału własnego w realizację przyszłych inwestycji.

Najwięcej pieniędzy pochłaniają najbardziej oczekiwane przez mieszkańców działania związane z transportem – czyli budowa i modernizacja dróg oraz sieci komunikacji miejskiej (w tym także zakupy nowego taboru, m.in. autobusowego). W 2018 roku na tego typu projekty przeznaczono łącznie 16 mld zł, czyli prawie 40% wydatków prorozwojowych ogółem. Kolejna duża pozycja to gospodarka komunalna (w tym organizacja odbioru i utylizacji śmieci i ścieków) – ok. 16%, oraz oświata (np. modernizacja szkół) – ok. 11%. Po ok. 6,5% gminy i miasta przeznaczyły na sport i rekreację oraz gospodarkę mieszkaniową, a po 5% – na kulturę oraz rolnictwo¹⁶. Obecny boom inwestycyjny w dużej mierze wynika z większej dostępności funduszy UE na lata 2014–2020. Jest to także efekt starań samorządów, które musiały się dobrze przygotować do wykorzystania środków unijnych. Do nich należało przede wszystkim zgromadzenie jak największej ilości własnych środków, czyli tzw. nadwyżki operacyjnej. Jest to różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, która w 2018 roku wyniosła (po odliczeniu spłaty

¹⁵ E. Kotowska, *op. cit.*, s. 150.

¹⁶ A. Cieślak-Wróblewska, *Samorządy najlepiej dbają o rozwój*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl>, 30.09.2019 (1.06.2021).

kredytów) aż 14,4 mld zł, co wymagało jednak szczególnych działań po stronie racjonalizacji wydatków, sporych wyrzeczeń i oszczędności. Teoretycznie ta koniunktura powinna się przedłużyć na kolejne lata, bo potrzeby w tym zakresie są ogromne.

W raporcie przygotowanym dla Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju eksperci oszacowali wartość niezbędnych inwestycji w zakresie infrastruktury komunalnej na co najmniej 169 mld zł. Na to składają się: rozbudowa i modernizacja sieci kanalizacyjnej i wodociągowej (93 mld zł), gospodarka odpadami (25 mld zł), budowa i modernizacja dróg wojewódzkich (51 mld zł)¹⁷. Związek Miast Polskich ocenia z kolei, że na rozbudowę i modernizację sieci dróg lokalnych należałoby wydać ok. 100 mld zł¹⁸.

Trzeba podkreślić, że wzmocnienie i rozbudowa regionalnych sieci transportowych ma wpływ na szybszy rozwój gospodarczy obszarów położonych na obrzeżach Unii Europejskiej, mających obecnie słabo rozwiniętą sieć połączeń komunikacyjnych. Są to ośrodki zarządzane przez samorządy terytorialne, przede wszystkim większe gminy, dla których budowa (lub rozbudowa) głównych tras komunikacji kołowej przebiegających po ich obrzeżach i połączenie ich z lokalnym układem drogowym stanowi szansę na intensyfikację rozwoju gospodarczego. Dotyczy to szczególnie tzw. miast bramowych (*gateway cities*), przez które rozumie się miasta otwierające dostęp do terytorium Unii Europejskiej (jak np. Chełm położony w woj. lubelskim), które, leżąc na pograniczach Wspólnoty, wykorzystują przewagę konkurencyjną podyktowaną niskimi kosztami pracy i specyficznymi powiązaniem z ośrodkami gospodarczymi poza jej granicami¹⁹.

Zapewnienie funkcjonowania sieci szybkich i wydajnych połączeń pomiędzy miastami europejskimi, gwarantujących sprawne przemieszczanie ładunków i pasażerów, jak również optymalne wykorzystanie potencjału różnorodnych środków transportu, jest jednym z podstawowych elementów polityki rządowej kraju, skierowanej do szerszej rzeszy odbiorców, w tym również do lokalnej społeczności samorządowej. Celem tej polityki jest aktywizacja gospodarcza regionów peryferyjnych Unii Europejskiej o słabszym rozwoju gospodarczym. Istotna jest przy

¹⁷ J. Sierak [i in.], *Raport końcowy badania Potrzeby inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego do roku 2020 i po 2020 roku w zakresie wybranych rodzajów infrastruktury oraz możliwości ich finansowania funduszami unijnymi*, Warszawa 2019, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl> (1.06.2021).

¹⁸ A. Cieślak-Wróblewska, *op. cit.*

¹⁹ *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, European Commission, <https://ec.europa.eu>, 10–11.05.1999 (3.07.2020).

tym rola, wsparcie i zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego, od których oczekiwana jest współpraca przy racjonalnym wykorzystaniu środków finansowych pochodzących ze Wspólnoty oraz prowadzeniu kampanii informacyjnych i rozwiązywaniu lokalnych konfliktów społecznych, które dosyć często uniemożliwiają bądź przeciągają w czasie realizację istotnych dla kraju inwestycji liniowych. Idealnym przykładem tego jest budowa obwodnicy Augustowa i jej kontrowersyjny, oprotestowany przebieg przez tereny projektowanego rezerwatu Rospuda, gdzie w konflikcie społecznym brały udział, oprócz organizacji ekologicznych, także grupy lokalnej społeczności, jednostki administracji rządowej i samorządowej. Budowa obwodnicy planowana była od 1992 roku, a historia tego konfliktu rozpoczęła się w 1998 roku, w którym udostępniony został projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Augustów, z planowaną obwodnicą przechodzącą przez środek projektowanego rezerwatu Rospuda. W wyniku późniejszych licznych protestów mieszkańców oraz ekologów, w październiku 2009 roku Rada Ministrów RP zmieniła przebieg dróg ekspresowych i autostrad tak, aby omijały one obszary cenne przyrodniczo w województwie podlaskim. W rezultacie 29 grudnia 2009 roku została wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dla nowego przebiegu obwodnicy Augustowa, nieingerującego w obszar chroniony Natura 2000, a sama obwodnica została wybudowana i oddana do użytku dopiero w listopadzie 2014 roku²⁰. Nietrudno zatem zauważyć, jak dużo czasu zajęło rozwiązanie tego konfliktu społecznego, przebiegającego z udziałem organów administracji rządowej i samorządowej, reprezentującej interes lokalnej społeczności. Warto przy tym podkreślić, iż w rozwiązanie tego konfliktu mocno zaangażowane były Parlament Europejski i Komisja Europejska, a w nieco mniejszym stopniu organy samorządu terytorialnego.

Kolejnym przykładem sporu administracyjnego z udziałem jednostki samorządu terytorialnego i z zaangażowaniem lokalnej społeczności był zaplanowany przebieg drogi ekspresowej S19 przez teren powiatu lubelskiego, na odcinku Lublin – Kraśnik, a konkretnie w okolicach miejscowości Niedrzwica Duża i Załucze. Planowa droga ekspresowa S19, stanowiąca część szlaku Via Carpatia, na odcinku pomiędzy Lublinem a Kraśnikiem przebiegać ma w większości na nowym obszarze, omijając zabudowę okolicznych miejscowości oraz Kraśnika po jego wschodniej stronie. Istotną rolę w działaniach inwestycyjnych miały działania informacyjno-konsultacyjne przeprowadzone w 2006 i 2015 roku przez inwestora: Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad przy udziale

²⁰ *S61 obwodnica Augustowa*, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, <https://www.gddkia.gov.pl> (21.06.2021).

przedstawiciele poszczególnych samorządów lokalnych i zainteresowanych mieszkańców. Na wniosek samorządu oraz mieszkańców skorygowano wówczas lokalizację planowanego układu drogowego zgodnie z proponowanym przez społeczność lokalną przebiegiem, od którego w wyniku braku wewnętrznego porozumienia na terenie gminy odwoływały się kolejne jednostki społeczne. Brak porozumienia, a przede wszystkim chęci współpracy przedstawiciele samorządu lokalnego skutkowało przedłużającym się konfliktem społecznym mającym wpływ na czas przygotowania inwestycji do realizacji. Na etapie prac przygotowawczych opracowane zostały takie warianty przebiegu drogi, poddane ocenie podczas działań informacyjno-konsultacyjnych, które w jak najmniejszym stopniu miały wpływać na lokalną społeczność i środowisko naturalne. Rezultatem nieformalnych konsultacji społecznych było wprowadzenie dodatkowych podwariantów i korekta wariantów zasadniczych, jak na terenie gminy Niedrzwica Duża. W tym ujęciu ogólnie rozumiany globalny interes społeczny, wynikający z zapewnienia ekspresowego połączenia komunikacyjnego dającego szansę na intensyfikację rozwoju gospodarczego tego regionu Lubelszczyzny, stanął w konflikcie z interesem lokalnym na poziomie samorządowym, trudnym do pogodzenia ze względu również na nikłą świadomość społeczną ukierunkowaną na dobro jednostki z pominięciem ogólnego zysku społecznego i ekonomicznego. Znaczenie ma tutaj także waga drogi ekspresowej S19, stanowiącej trasę o strategicznym znaczeniu dla Polski oraz dla państw sąsiadujących, gdyż ma ona połączyć Litwę, Polskę, Słowację, Węgry, Rumunię, Bułgarię i Grecję. Należy podkreślić, że to niezwykle ważny projekt, który gwarantuje rozwój regionów wschodnich Rzeczypospolitej Polskiej²¹.

Konflikt społeczny o nieco mniejszym zakresie z udziałem organów administracji publicznej wystąpił w gminie Łuków położonej w województwie lubelskim, a dotyczył planowanej przebudowy drogi krajowej nr 63. Do zakresu jej przebudowy mieszkańcy miejscowości Biardy, Nowych Oknin i Gołaszyna zgłosili szereg wątpliwości, pomimo że wcześniej wiele razy dopominali się o odnowienie zniszczonej nawierzchni jezdni. Planowana przebudowa odcinka drogi krajowej nr 63 od Łukowa do miejscowości Biardy wzbudza wiele kontrowersji wśród lokalnej społeczności. Realizacji tej inwestycji wyczekują wszyscy mieszkańcy, którzy codziennie muszą dojeżdżać z Łukowa do Siedlec do pracy. Jednak przy udziale samorządu lokalnego mieszkańcy przedstawili postulaty dotyczące wprowadzenia zmian w dokumentacji projektowej

²¹ 10 lat Deklaracji Łańcuckiej – konferencja, Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, <https://rzeszow.uw.gov.pl>, 7.11.2016 (16.06.2021).

w zakresie dojazdów do posesji, odwodnienia drogi oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Było to wielokrotnie omawiane na spotkaniach, w których uczestniczyli przedstawiciele administracji publicznej, społeczeństwa lokalnego oraz wykonawcy projektu budowlanego celem wypracowania wspólnego konsensusu. Miało to oczywiście wpływ na znaczące wydłużenie procesu projektowania oraz przesunięcie planowanego terminu realizacji inwestycji, który obecnie przewidziany jest na lata 2022–2024²².

Przypadki podobne do wskazanych wyżej notowane są na terenie całego kraju i dotyczą nie tylko budowy dróg szybkiego ruchu w nowym przebiegu, ale również inwestycji polegających na rozbudowie istniejącej sieci dróg krajowych i dostosowania ich parametrów technicznych do standardów unijnych. Należy przy tym podkreślić, że dobrze rozwinięta sieć drogowa wyższej klasy ma niebagatelne znaczenie dla skomunikowania regionów zarządzanych przez samorządy terytorialne, czyli jednostek podstawowych, takich jak gminy, co przekłada się na zwiększenie możliwości ich rozwoju gospodarczego. Biorąc pod uwagę położenie geograficzne Polski i ciągły rozwój jej sieci drogowej przy wykorzystaniu środków Unii Europejskiej, daje to szansę na globalny rozwój gospodarczy państwa.

Analizując proces przygotowania liniowych zadań inwestycyjnych, należy stwierdzić, że często już w momencie rozpoczęcia budowy wiadomo, że inwestycja nie zostanie oddana do użytkowania w zakładanym terminie. Na opóźnienia na etapie realizacji inwestycji mają wpływ wcześniejsze działania, zwłaszcza opracowywanie w pośpiechu rozwiązań projektowych i dokonywanie w nich zmian na ostatnim etapie przygotowania projektu, które często wynikają z braku porozumienia pomiędzy inwestorem (tu: GDDKiA) a samorządem terytorialnym i lokalną społecznością. Główną przyczyną tego jest brak współpracy organów administracji publicznej w działaniach zmierzających do poinformowania społeczeństwa lokalnego o zamierzeniu inwestycyjnym oraz do przeprowadzenia skutecznej dyskusji w tym temacie wszystkich zainteresowanych stron.

Idealnym przykładem owocnej współpracy samorządów terytorialnych z administracją rządową jest zbliżająca się realizacja obwodnicy Chełma w ciągu drogi ekspresowej S12, której pierwsze kroki przygo-

²² *GDDKiA – my tu mieszkamy, projektuj drogę z nami. Chodzi o bezpieczeństwo i dostępność do drogi krajowej po przebudowie*, Dziennik Wschodni, <https://www.dziennikwschodni.pl>, 3.01.2020 (16.06.2021); *GDDKiA o zjazdach i odwodnieniu na odcinku DK 63 w Biardach*, Podlasie24. Regionalny Portal Informacyjny, <http://www.podlasie24.pl>, 29.10.2019 (16.06.2021).

towawcze i planistyczne zainicjowano już w 2006 roku. Wieloletnie działania promocyjne i informacyjne prowadzone przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad przy aktywnym udziale samorządów Gminy Chełm oraz Miasta Chełm pozwoliły na wypracowanie kompromisowego i niekonfliktowego wariantu przebiegu tej ważnej dla województwa drogi krajowej prowadzącej ruch tranzytowy do przejścia granicznego w Dorohusku. Dzięki wzajemnemu porozumieniu i determinacji na osiągnięcie celu inwestycja ta zmierza w sposób niezwykle dynamiczny do etapu budowy, co pozwoli w niedługim czasie na wyprowadzenie ciężkiego ruchu tranzytowego poza centrum Chełma i znacznie skróci czas przejazdu nowym przebiegiem drogi ekspresowej – ze względu na mniejszą kolizyjność oraz dopuszczalne większe prędkości ruchu pojazdów. W tym przypadku jednomyślność i wspólny interes ekonomiczny liderów administracji rządowej, samorządowej oraz przedstawicieli lokalnej społeczności, w szczególności przejawiające się aktywnym udziałem w czynnościach informacyjno-konsultacyjnych i wspólnym promowaniu inwestycji w środkach masowego przekazu, nadały szybsze tempo pracom przygotowawczym związanym z realizacją tego przedsięwzięcia²³.

Jak podaje Najwyższa Izba Kontroli w raporcie pt. *Bariery w procesie przygotowania i realizacji inwestycji drogowych*²⁴, wewnętrznymi czynnikami utrudniającymi rozwijanie sieci autostrad i dróg ekspresowych w Polsce są: brak właściwego przygotowania pod względem instytucjonalnym i kadrowym, niedoskonałości wewnętrznego obiegu informacji i dokumentów oraz niekorzystanie z systemu gromadzenia i przetwarzania danych dotyczących przebiegu realizacji inwestycji. Jak wskazano w raporcie, na opóźnienia w budowie tras szybkiego ruchu mają wpływ przede wszystkim spory kompetencyjne między organami państwa, samorządami czy zarządcami infrastruktury drogowej.

Zakończenie

Biorąc pod uwagę przedstawioną w artykule analizę kilku zaledwie przypadków konfliktów, nasuwa się wniosek, że źródłem siły państwa polegającej na zdolności zaspokajania potrzeb obywateli jest współpraca wszystkich poziomów administracji publicznej, na szczeblu rządowym oraz samorządowym. Istotną rolę odgrywa tutaj zaangażowanie liderów

²³ *S12 obwodnica Chełma*, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, <https://www.gddkia.gov.pl> (21.06.2021).

²⁴ *Informacja o wynikach kontroli. Bariery w procesie przygotowania i realizacji inwestycji drogowych*, Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl>, 2016, KIN-4101-006-00/2014, nr ewid. 53/2015/P/ 14/034/KIN (1.06.2021).

samorządu terytorialnego i ich chęć współpracy z organami administracji rządowej oraz z przedstawicielami grup społecznych (mieszkańcami), którzy powinni znajdować się ponad podziałami politycznymi, aby w sposób skuteczny i celowy prowadzić do realizacji inwestycji mających wpływ na rozwój gospodarczy regionów, za które są odpowiedzialni.

Dalszy rozwój samorządności powinien umożliwić społecznościom lokalnym udział w sprawowaniu władzy, czy to pośrednio, czy bezpośrednio, a tym samym spowodować, żeby władza zaspokajała zarówno bieżące potrzeby mieszkańców, jak i stwarzała warunki do rozwoju regionu, za który jest odpowiedzialna. Na przykładzie wdrażania inwestycji drogowych należy stwierdzić, że istotna jest wzajemna współpraca zainteresowanych jednostek administracji publicznej. W tym sensie samorząd terytorialny stanowi podstawę funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego, przynosząc jednocześnie wymierne korzyści w skali zarówno mikro- (gminy), jak i makroregionalnej (kraju). Ponadto dzięki posiadanej przewadze informacyjnej samorządy lokalne są w stanie dostarczyć mieszkańcom dobra faktycznie im niezbędne, jednak sam proces informacyjny zależny jest również od organów administracji rządowej, które powinny odpowiednio wcześniej rozpocząć dialog z samorządem i na każdym etapie procesu inwestycyjnego dążyć do zapewnienia bieżącego i obustronnego przekazywania informacji, co pozwoliłoby przynajmniej częściowo uniknąć strat związanych z terminowością realizacji inwestycji.

Bibliografia

- 10 lat Deklaracji Łańcuckiej – konferencja*, Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, <https://rzeszow.uw.gov.pl>, 7.11.2016 (16.06.2021).
- Cieślak-Wróblewska A., *Samorządy najlepiej dbają o rozwój*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl>, 30.09.2019 (1.06.2021).
- European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, European Commission, <https://ec.europa.eu>, 10–11.05.1999 (3.07.2020).
- GDDKiA – my tu mieszkamy, projektuj drogę z nami. Chodzi o bezpieczeństwo i dostępność do drogi krajowej po przebudowie*, Dziennik Wschodni, <https://www.dziennikwschodni.pl>, 3.01.2020 (16.06.2021).
- GDDKiA o zjazdach i odwodnieniu na odcinku DK 63 w Biardach*, Podlasie24. Regionalny Portal Informacyjny, <http://www.podlasie24.pl>, 29.10.2019 (16.06.2021).
- Gołębiowska A., *Decentralizacja administracji publicznej na przykładzie samorządu gminnego. Zarys problematyki*, „Opere et Studio pro Oeconomia”, 2009, nr 6.
- Gołębiowska A., *Istota samorządu terytorialnego w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku* [w:] *Administracja publiczna – uwarunkowania prawne, organizacyjne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, Warszawa 2015.

- Gołębiowska, *Local government in the Constitution of Republic of Poland of 1997*, „Ius Novum”, 2015, nr 2.
- Informacja o wynikach kontroli. Bariery w procesie przygotowania i realizacji inwestycji drogowych*, Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl>, 2016, KIN-4101-006-00/2014, nr ewid. 53/2015/P/ 14/034/KIN (1.06.2021).
- Jung W., *Social Market Economy. An Economic System for Developing Countries*, Sankt Augustin 1991.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Kotowska E., *Przesłanki racjonalnej polityki budżetowej w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, P. Zientarski, Warszawa 2016.
- Protas J., *Rola Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego jako koordynatora pomiędzy sektorem rządowym a samorządowym* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, P. Zientarski, Warszawa 2016.
- Robinson M., *From Old Public Administration to the New Public Service. Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*, Singapore 2015.
- S12 obwodnica Chelma*, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, <https://www.gddkia.gov.pl> (21.06.2021).
- S61 obwodnica Augustowa*, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, <https://www.gddkia.gov.pl> (21.06.2021).
- Sierak J. [i in.], *Raport końcowy badania Potrzeby inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego do roku 2020 i po 2020 roku w zakresie wybranych rodzajów infrastruktury oraz możliwości ich finansowania funduszami unijnymi*, Warszawa 2019, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl> (1.06.2021).
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 2002.
- Szczyptańska K., *Podstawy zarządzania jakością w administracji publicznej* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, P. Zientarski, Warszawa 2016.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 12 lutego 2013 roku w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020” (M.P. 2013, poz. 136).
- Ustawa z dnia 6 maja 2005 roku o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. 2005, nr 90, poz. 759).
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. 1994, nr 49, poz. 196 z późn. zm.).
- Wiktorowska A., *Samorząd terytorialny* [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2009.

Cooperation of Local Government with Government Administration Bodies in Terms of Road Investments

Abstract

With Poland's accession to the European Union in 2004, the visible institutional and legal differences between our country and Western Europe began to blur. The establishment of the European Administrative Space, as a general model of public administration

aiming at similar or common administrative solutions, influenced the development of public administration and its organisational structures. In Poland, as in most European countries, the system of local government is based on the principle of dualism, i.e.: some local tasks are performed directly by the government administration subordinated to the relevant ministers, while the remaining tasks are performed by the local government representing the interests of a particular local community. The aim of the article is to discuss the issue of mutual cooperation between the government administration with representatives of local governments on the example of realization of investments. The aim of the article is to discuss the issue of mutual cooperation of the government administration with the representatives of local self-governments, on the example of implementation of investments of international and national importance, such as key linear road investments planned to be carried out, which run through the territory of Poland and to present the conflicts of interests of the local society with the global benefits of the state, which are often fundamentally different and not always properly understood. The intensive development of road transport infrastructure currently taking place in Poland, with the participation of EU policy, has a significant impact on the economic development of micro-regions managed by local self-governments.

Keywords: decentralisation of power, local government, conflicts, government administration, road investments

Iwona Florek*

TRANSFORMACJA SYSTEMU POLITYCZNEGO W ŚWIETLE RÓŻNYCH KONCEPCJI ROZLICZANIA PRZESZŁOŚCI

Streszczenie

Sukcesja czy transformacja systemu politycznego jest procesem niejednokrotnie wymagającym zmierzenia się z niechlubną przeszłością. Historia państw europejskich w XX w. zna wiele przykładów takich wydarzeń. Różne państwa podchodzą w odmienny sposób do oceny i rozliczenia przeszłości. Celem artykułu nie jest ocena decyzji politycznych, a jedynie przyjrzenie się kwestiom dogmatycznym oraz odpowiedź na pytanie, czy polityka stoi ponad prawem. Z drugiej strony należy postawić pytanie, czy strategia grubej kreski jest prawnie sprawiedliwa i moralnie słuszna. Autorka stawia hipotezę, że Europejski Trybunał Praw Człowieka nie odnosi się do oceny sprawiedliwości dokonywanej przez państwa – sukcesorów „trudnej przeszłości historycznej”, a jedynie ocenia legalizm podjętych orzeczeń. W wyniku analizy orzecznictwa ETPCz oraz literatury można dojść do wniosku, że instytucja międzynarodowa, jaką jest Europejski Trybunał, nie chce oceniać polityki obranej przez państwa, a jedynie kwestie poszanowania zasady legalizmu.

Słowa kluczowe: transformacja polityczna, zasada legalizmu, Europejski Trybunał Praw Człowieka, sprawiedliwość, państwo prawa

Wstęp

Zmieniające się, często drastycznie, uwarunkowania polityczne i społeczno-gospodarcze (takie jak wojny czy transformacja ustrojowa) zdarzające się w historii wpływają na bieg zdarzeń i mają swoje następstwa również natury prawnej. Sukcesorzy i decydenci muszą odpowiedzieć na pytania: Jak „rozliczyć przeszłość”? Jaką przyjąć strategię? Wymaga tego od nich najczęściej społeczeństwo. Odpowiedź na te pytania nie jest jedynie natury politycznej, ale odnosi się także do teorii i filozofii prawa i sprowadza się do określenia relacji prawo a idea sprawiedliwości

* Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, e-mail: Iwona.florek@wsge.edu.pl, ORCID: 0000-0003-0194-3361.

umiejscowiona w odpowiednim kontekście politycznym. Jakie prawo? Czy obowiązujące, czy wynikające z ducha prawa? Zgodnie z twierdzeniem J. Zajadły „*ius bez lex* jest bezradne, natomiast *lex bez ius* bezduszne”¹.

Biorąc pod uwagę filozofię prawa, wskazać można dwa podejścia, dwie możliwości rozliczania się z przeszłością:

- restytucja sprawiedliwości w warunkach państwa prawa (*Rechtsstaat*),
- sprawiedliwość zwycięzców (*Siegrjustiz*).

Przyjęto odmienne podejście do tej kwestii w przypadku Niemiec po II wojnie światowej i w Polsce po transformacji ustrojowej.

Celem artykułu nie jest ocena decyzji politycznych, a jedynie przyjrzenie się kwestiom dogmatycznym. Czy polityka stoi ponad prawem? Z drugiej strony, czy strategia grubej kreski jest prawnie sprawiedliwa i moralnie słuszna? Autorka stawia hipotezę, że Europejski Trybunał Praw Człowieka nie odnosi się do oceny sprawiedliwości dokonywanej przez państwa – sukcesorów „trudniej przeszłości historycznej”, a jedynie ocenia legalizm podjętych orzeczeń. Państwa europejskie różnie podchodzą do oceny wydarzeń historycznych zależnie od przyjętej polityki. Zestawiono obok siebie indywidulane podejście państw i ocenę ETPCz w orzeczeniach trybunału.

W artykule została przyjęta metoda analizy wybranego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz analiza literatury przedmiotu. W celu dokonania obiektywnej oceny przedmiotu pracy wykorzystane zostały źródła zarówno polskie, jak i zagraniczne.

Teorie transformacji politycznej

Pomimo że Fukuyama głosił koniec świata, który miałby nastąpić z upadkiem komunizmu, po roku 1989 państwa Europy Środkowej i Wschodniej zaczęły przechodzić zmianę systemu politycznego z socjalistycznego na demokratyczny. Ta transformacja systemowa dokonywała się w odmienny sposób w różnych państwach, dlatego nie można wyróżnić jednego modelu przekształcenia niedemokratycznego systemu politycznego w demokratyczną jego odmianę oraz gospodarki nakazowo-rozdziałowej w rynkową, który był realizowany w całej grupie państw. Politolog S. Huntington zaproponował cztery modele przekształcenia²:

¹ J. Zajadło, *Po co prawnikom filozofia prawa*, Warszawa 2008, s. 29.

² S.P. Huntington, *Trzecia fala demokracji*, Warszawa 2009, s. 132–166; za: T. Wallas, *Transformacja systemowa w Polsce i jej konsekwencje. Przyczynek do oceny* [w:] *Między historią, politologią a medioznawstwem. Wybór problemów*, red. T. Wallas, Poznań 2010, s. 371–372.

- transformacja – w której władze systemu autorytarnego same inicjują zmiany i przewodzą procesowi zmian; taki model można było zaobserwować w Bułgarii i na Węgrzech;
- przemieszczenie – oznacza przemieszanie części obozu władzy z opozycją w celu przeprowadzenia reform; tą drogą poszły Polska i Czechosłowacja;
- gwałtowny przewrót – to zastąpienie władzy autorytarnej w wyniku ostrych przemian, często z użyciem siły; ten model był zauważalny w NRD i Rumunii;
- zewnętrzna interwencja zbrojna – prawdopodobnie najbardziej dotkliwa metoda, nie była wykorzystana w Europie.

Na podstawie doświadczeń transformacji w naszej części Europy autorzy T. Bodio, J. Wojnicki i P. Załęski scharakteryzowali trzy typy transformacji³:

- transformację udaną – jaka odbyła się w Polsce, na Węgrzech, w Czechach oraz na Słowacji;
- transformację opóźnioną – zaobserwowaną w Rumunii i Bułgarii;
- transformację zaniechaną – oznaczającą, że działania związane z przemianą zostały zahamowane, jak w niektórych państwach bałkańskich.

Koncepcja *Rechtstaat* w obliczu działań państwa autorytarnego

Aby w pełni zrozumieć ideę państwa prawa *Rechtstaat*, należy cofnąć się do czasów filozofa Emmanuela Kanta, który choć nie wspomina dosłownie idei *Rechtstaat*, wyraźnie ją definiuje. Według filozofa z Königsbergu prawo dokładnie wytycza granicę działalności państwa i wolność jednostki odpowiada jej idei autonomii i godności. Państwo jest zgromadzeniem ludzi, którzy mają przypisane prawa, a jego stabilność zależy od stopnia realizacji ich praw. Kant przeciwstawia państwo polityczne państwu dobrobytu i szczęścia obywateli i uświadamia, że konstytucja (rozumiana jako deklaracja demokratyczna wolności i praw obywateli) jest najwyższym stopniem realizacji idei państwa prawa.

Na atrybuty państwa prawa składają się⁴:

³ T. Bodio, J. Wojnicki, P. Załęski, P., *Modele transformacji państw postkomunistycznych*, „Społeczeństwo i Polityka”, 2006, nr 2, s. 94.

⁴ Ivi, 143 (§ 46). *Sulla concezione kantiana dello stato di diritto, in una prospettiva begriffsgeschichtlich*, cfr. H. Hoffmann, *Geschichtlichkeit und Universalitätsanspruch des Rechtsstaates*, „Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie”, 1996, Beiheft nr 65, s. 16–17, za: A. Di Martino, *I rapporti tra la dottrina italiana e quella tedesca durante il*

1) wolność prawna, czyli prawo do nieprzezwyciężania prawa innego niż to, które jest określone w aktach normatywnych,

2) równość obywatelska, która zakłada, że nie ma osoby lepszej i gorszej, osoby, która ma moralną albo prawną zdolność do narzucenia obowiązku prawnego drugiej osobie,

3) niezależność obywatelska, która nie polega na obowiązku zachowania się zgodnie z czyjąś wolą, ale zgodnie z wymogami członka społeczeństwa obywatelskiego, na posiadaniu odpowiedzialności cywilnej, odpowiedzialności do zajmowania ważnego stanowiska w sprawach dotyczących społeczeństwa.

Teoria kantowska *Rechtstaat* była szeroko rozpowszechniona wśród autorów poglądów określanych mianem „doktryny krytycznej” lub „szkoły *Rechtstaat*” (należą do nich Wilhelm Placidus, Johann Christoph Freiherr van Aretin, Wilhelm von Humboldt), którzy wskazują, że państwo jest niezbędne do ochrony praw jednostki i pokojowego korzystania z praw przysługujących jednostce. Na gruncie ich rozważań można wyróżnić dwie płaszczyzny oddziaływania państwa prawa: 1) formalny – wykonywanie działań państwa na gruncie prawa i w ramach prawa, 2) materialny – ochrona wolności jednostki⁵. W sytuacji rozliczania przeszłości, niechlubnej, wątpliwej moralnie, występuje rozdźwięk pomiędzy tymi dwiema płaszczyznami.

Dziewiętnastowieczny filozof prawa Friedrich Julius Stahl uważa państwo za „imperium etyczne”, w którym uwidaczniają się „idee etyczne” na przykład w kontekście rodziny, kościoła, szkoły czy w budowie jedności narodowej, a ich realizacja jest zadaniem jednostek i społeczności, a nie samego państwa, od którego wymaga się jedynie działania formalnego na gruncie prawa⁶. Jak w takim przypadku oceniać działalność etyczną państwa autorytarnego?

W okresie narodowego socjalizmu w latach trzydziestych XX wieku można zaobserwować nowy model funkcjonowania państwa, tzw. *Führerstaat*. Rozwiązywanie konfliktów jest zastrzeżone do kompetencji *führera*, który jest kierownikiem i przewodnikiem, decyduje i stoi za wszystkimi istotnymi działaniami organów państwowych, napędza naród, a ten jedynie obojętnie wykonuje jego wolę⁷.

fascismo intorno allo stato di diritto, “Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti)”, 2018, nr 1, s. 6.

⁵ *Ibidem*, s. 7.

⁶ *Ibidem*, s. 8.

⁷ Por. T. Schaarschmidt, *Multi-Level Governance in Hitler's Germany: Reassessing the Political Structure of the National Socialist State*, “Historical Social Research / Historische Sozialforschung”, 2017, vol. 42, no. 2 (160), s. 218–42; H. Pauer-Studer, *In*

W kontekście tej filozofii, wydarzeń historycznych i uwarunkowań politycznych powstaje, w opozycji do koncepcji *Führerstaat*, formuła Gustava Radbrucha. Wobec bezsilności prawników niemieckich z okresu narodowosocjalistycznego, którzy ściśle przestrzegali prawa – pozytywistów prawnych, wobec tej gotowości urzędników do wykonywania prawa bezdusznego pochodzącego z góry i bezwładności w jego kontestowaniu (tzw. realizmu władzy) powstaje formuła *lex iniustissima non est lex*. Sukces tezy Radbrucha, jednego z nielicznych demokratycznych pozytywistów biorącego przykład z doświadczenia weimarskiego, można upatrywać w niejako odnowionej legitymacji prawa wywodzącej się z prawa naturalnego. Autorzy wskazują, że duża liczba zwolenników tezy Radbrucha wynika również ze swego rodzaju samorozgrzeszenia się prawników, którzy przedstawili się jako niewinne ofiary państwa i formacji autorytarnej⁸.

Debata wokół oceny rządów prawa, zakresu legitymizacji państwa toczyła się nie tylko w Niemczech, ale także we Włoszech. Faszystowskie doświadczenia rządów *Duce* podzieliły teoretyków prawa, zwolenników i krytyków ograniczenia i wolności działalności państwa. Felice Battaglia podkreśla ograniczenie teorii państwa i prawa, zakłada rozdział pomiędzy państwem i prawem. Battaglia rozumie państwo jako organizację o określonym etosie, dokonującą czynności prawnych, regulującą stosunki prawne pomiędzy wolnymi podmiotami. Prawo nie ma autonomii wobec etyki, która je stanowi i wyznacza kryterium legitymizacji prawa, podczas gdy rządy prawa są działaniem instrumentalnym w odniesieniu do stanu etycznego⁹.

Koncepcja państwa prawa i formuła Radbrucha są istotne w teorii prawa dla zrozumienia teoretyczno-filozoficznego zaplecza nie samej transformacji, ale kwestii rozliczenia przeszłości i podejścia do oceny na gruncie prawnym i etycznym działań poprzedniej władzy.

Upadek komunizmu w państwach Europy Środkowo-Wschodniej i związane z tym wątpliwości

Pod koniec lat 80. tak zwana trzecia fala demokratyzacji dotarła wreszcie do Europy Środkowo-Wschodniej i Związku Radzieckiego. Dotychczas w historii obserwowano głównie przemiany polityczne od

Justifying Injustice: Legal Theory in Nazi Germany, Cambridge 2020, s. 45–78, doi: 10.1017/9781316671412.003.

⁸ J. Zajadło, *op. cit.*, s. 16.

⁹ A. Di Martino, *op. cit.*, s. 28.

prawicowych autorytarnych rządów do demokratycznych rządów politycznych. Przejście od systemu komunistycznego do demokratycznego różni się od poprzednich przemian pod wieloma względami. Zagadnienia transformacji ustrojowej i gospodarczej wymagały natychmiastowego działania, problem odbudowy systemu prawnego kraju stawał się często priorytetem. Jak wskazuje Welsh, pomimo istotnych różnic systemowych między procesami transformacji, etapy, obawy i zadania, które stanowią część procesów demokratyzacji, są podobne do siebie w różnych typach reżimów¹⁰. W skali globalnej ponowne pojawienie się autorytarnych rządów jako sukcesja nieskonsolidowanych pluralistycznych reżimów jest częstym wynikiem nieudanych prób demokratyzacji. W związku z niepewnymi skutkami transformacji systemowej, uwaga wielu naukowców tradycyjnie skupiała się na (wstępnych) warunkach demokracji oraz metodach, za pomocą których dokonuje się instytucjonalizacji rządów pluralistycznych. Spuścizna komunizmu obejmuje m.in. specyficzny wpływ komunistycznej przeszłości na obecną kulturę polityczną, rozwiązywanie problemów restytucji, rehabilitację polityczną, problemy prawne związane z majątkiem partii i państwa komunistycznego, ocenę roli dawnej nomenklatury w procesie prywatyzacji oraz handel z byłymi funkcjonariuszami komunistycznymi i służbami bezpieczeństwa państwa¹¹.

Historycznie większości przemian ustrojowych towarzyszyły różne formy czystki politycznej i próby wymierzenia sprawiedliwości. W Europie Środkowo-Wschodniej wielu naukowców podkreśla złożoność zaangażowania w reżimy komunistyczne, w szczególności stosunkowo wysoki, masowy poziom uczestnictwa w partiach politycznych oraz uległość ze strony ogromnej większości ludności, a także związane z tym trudności oddzielania ofiar od sprawców. Ponadto dyskusja toczy się nad oceną i rozliczeniem przeszłości jako kluczem do przyszłości. Odniesieniem do zajmowania się przeszłością w Europie Środkowej i Wschodniej jest pytanie, czy „dekomunizacja” jest integralną częścią procesu demokratyzacji, czy też proces ten automatycznie pociąga za sobą dekomunizację społeczeństwa. Zajmowanie się byłymi komunistami wysokiego szczebla i aparatem bezpieczeństwa było wyraźnie jednym z głównych zadań stojących przed rządami bezpośrednio po rozpadzie komunizmu w dużej części Europy Środkowej i Wschodniej. Różne wiadomości z poszczególnych krajów tego obszaru dały interesujący obraz: z jednej stro-

¹⁰ H.A. Welsh, *Dealing with the communist past: Central and East European experiences after 1990*. „Europe-Asia Studies”, 1996, no. 48(3), s. 413–428. doi: 10.1080/09668139608412356.

¹¹ *Ibidem*.

ny, problemy były dość podobne w całym regionie; z drugiej strony, początkowo działania w zakresie polityki różniły się znacznie, podczas gdy w jej rezultatach występowała duża zbieżność. Pomimo różnie prowadzonej polityki, we wszystkich krajach zakres dekomunizacji miał dość ograniczony charakter.

Jak wskazano we wstępie, celem artykułu nie jest ocena działań poszczególnych rządów i odpowiedź na pytanie, czy polityka tzw. grubej kreski była słuszna czy nie, lecz czy w tej sytuacji ma zastosowanie art. 7 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka gwarantujący *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege (poenali anteriori)*. Sformułowanie to zawiera określenie zasadniczych elementów struktury przestępstwa i wskazuje jedną z ustawowych podstaw odpowiedzialności karnej, stanowiącą naczelną zasadę prawa karnego materialnego – zasadę legalizmu. Oznacza, że nie ma przestępstwa bez ustawy, nie ma kary bez ustawy oraz ustawa nie działa wstecz. Zarówno przestępstwo, jak i kara muszą być określone przez ustawę, i to ustawę wcześniejszą od daty popełnienia czynu zabronionego¹². Zasady legalizmu będące fundamentem każdego współczesnego prawa karnego mają swoje źródła w myśli oświecenia. Paul von Feuerbach określa ją jako „granicę samowoli państwa”. W pismach Johna Locke’a, Monteskiusza czy Cesare’a Beccarii dominuje pogląd, zgodnie z którym to państwo gwarantuje obywatelom granice ich wolności. Innymi słowy, jednostka, obywatel może czynić wszystko, co nie jest wyraźnie zabronione. Dlatego konieczne jest precyzyjne określenie, które działania są zakazane przez państwo i które będą przez to państwo ścigane i karane¹³. Ma to istotny wpływ na późniejsze ewentualne konsekwencje czynu jednostki: nie można (albo raczej nie powinno się) wyciągać konsekwencji prawnych wobec osób, które działały zgodnie z prawem. Z drugiej strony, zgodnie z formułą Radbrucha, jeśli prawo jest niemoralne, to nie powinno być stosowane przez jednostki.

Ocena legalizmu dokonana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka

Nawiązując do formuły Radbrucha, a wbrew poglądom Locke’a, Monteskiusza i Beccarii, po okresie rządów autorytarnych dokonywane były stopniowo przez różne instytucje państwowe i międzynarodowe

¹² *Kodeks karny. Komentarz*, Legalis administracja, <https://gov.legalis.pl> (31.01.2022).

¹³ J. Kociubiński, *Zasada nullum crimen, nulla poena sine lege i jej ograniczenia w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego”, 2012, t. XXVIII, nr 3439, s. 269–283.

oceny działań państw i jednostek (przedstawiciele tych państw, np. żołnierzy) w ramach funkcjonujących państw. Ważną sprawą rozstrzygniętą w 2001 r. była sprawa Streletza, Kesslera i Krenz¹⁴ przeciwko Niemcom. Dotyczyła ona skazania skarżących za ich udział w polityce ochrony granic prowadzonej przez NRD. W przełomowym wyroku Europejski Trybunał Praw Człowieka jednogłośnie orzekł, że ściganie karne przywódców Niemieckiej Republiki Demokratycznej (NRD) za nakazy zabijania osób próbujących uciec z NRD jest zgodne z zasadą *nullum crimen sine lege*, czego konsekwencją jest zakaz stosowania prawa karnego z mocą wsteczną na mocy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W drugim wyroku K.-H. W. przeciwko Niemcom Trybunał potwierdził, że orzeczenie to ma zastosowanie do odpowiedzialności karnej żołnierza niższego stopnia¹⁵. Skarżący argumentowali, że ich czyny nie stanowiły przestępstwa w świetle mającego ówczasie zastosowanie prawa karnego (tj. prawa karnego NRD) w czasie, gdy zostały popełnione, i że w związku z tym ich skazanie stanowiło naruszenie zakazu retrospektywnego stosowania prawa na podstawie art. 7 Konwencji. Utrzymywano ponadto, że przedmiotowe czyny również nie stanowiły przestępstwa w świetle prawa międzynarodowego. Jednakże odpowiednie przepisy ustawodawstwa NRD wprost głosiły zasadę ochrony życia ludzkiego i przewidywały stosowanie zasady proporcjonalności w odniesieniu do użycia siły. Pomimo że zasada ta była, wydaje się, słuszna, nie stosowano jej często w praktyce i przedstawiciele państwa (tu: żołnierze) otrzymywali inne wytyczne działania od swoich przełożonych. Fakt ten jednak, będący w sprzeczności z zasadą Radbrucha, nie pomógł oskarżonym we wskazanej sprawie. Taka praktyka, która rażąco narusza prawa człowieka, a przede wszystkim prawo do życia, nie może liczyć na ochronę art. 7 ust. 1 Konwencji. Skarżący stworzyli pozory legalności, ale następnie zastosowali praktykę, która rażąco lekceważyła te zasady. Celem art. 7 jest zapobieganie arbitralnemu ściganiu, skazaniu lub karaniu, a nie ochrona tych, którzy łamią prawa podstawowe pod płaszczykiem legalności¹⁶. Zasadniczą funkcją art. 7 Konwencji jest zapobieżenie sytuacjom, w których rozszerzane będą granice istniejących przestępstw w taki sposób, aby karać za czyny dotychczas znajdujące się poza nimi. We wspomnianej sprawie Trybunał stanął na stanowisku, że przepis

¹⁴ Streletz, Kessler i Krenz przeciwko Niemcom [GC], skargi: 34044/96, 35532/97 i 44801/98 oraz K.-H. W. przeciwko Niemcom [GC], nr 37201/97 (ECHR 2001-II).

¹⁵ B. Oxman, B. Rudolf, *Streletz, Kessler and Krenz v. Germany and K.-H. W. v. Germany*. "American Journal of International Law", 2001, no. 95(4), s. 904–910. doi: 10.2307/2674650.

¹⁶ European Court of Human Rights, *Annual Report 2001. Registry of the European Court of Human Rights*, Strasbourg 2002, s. 22.

zawiera zakaz rozszerzającej interpretacji przepisów karnych na niekorzyść oskarżonego.

Pozostaje pytanie, co by się stało, gdyby ETPCz stwierdził naruszenie art. 7 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. w zakresie obowiązywania zasad *nulla crimen sine lege*, *nulla poene sine lege* („Nikt nie może być uznany za winnego popełnienia czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu działania, który według prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowił czynu zagrożonego karą w czasie jego popełnienia”) w sprawach dotyczących rozliczenia politycznego komunistycznych Niemiec. ETPCz w wyrokach z 2001 r. niejako zatwierdza sposób rozliczenia przeszłości dokonanej w Niemczech (z wykorzystaniem instrumentarium prawa karnego).

Inną sprawą rozstrzyganą przez ETPCz była sprawa Vasiliauskas przeciwko Litwie¹⁷. Vytautas Vasiliauskas był obywatelem Litwy, agentem rosyjskiej bezpieki, współpracownikiem radzieckiego Ministerstwa Bezpieczeństwa Państwowego. Został skazany za ludobójstwo w postaci udziału w sowieckim mordzie na litewskich bojownikach ruchu oporu. W 2011 r. Vasiliauskas został uznany przez Sąd Okręgowy w Kownie na podstawie art. 99 litewskiego kodeksu karnego winnym sowieckiego ludobójstwa popełnionego w styczniu 1953 r. na dwóch litewskich partyzantach i skazany na 6 lat więzienia. Werdykt został podtrzymany przez Sąd Apelacyjny i Sąd Najwyższy. Jednak Europejski Trybunał Praw Człowieka uchylił wyrok skazujący w październiku 2015 r.

Art. 7 nie ogranicza się do zakazu wstecznego stosowania prawa karnego na niekorzyść oskarżonego. Obejmuje również, w kategoriach bardziej ogólnych, zasadę, że wyłącznie prawo może definiować przestępstwo i przewidywać karę (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), oraz zasadę, że prawa karnego nie można interpretować rozszerzająco na niekorzyść oskarżonego, np. przez analogię. Wynika z nich, że przestępstwo musi być wyraźnie zdefiniowane w prawie, krajowym czy międzynarodowym¹⁸.

Sędziowie Trybunału w tej sprawie doszli do wniosku, że udział w zabójstwie dwóch partyzantów w 1953 r., czego dokonał Vytautas Vasiliauskas, nie może zostać wstecznie określony mianem zbrodni ludobójstwa, gdyż litewskie przepisy rozszerzające definicję ludobójstwa wprowadzone zostały w latach 90. i nie mogą one być podstawą do wstecznego skazania funkcjonariusza litewskiego Ministerstwa Bezpieczeństwa Państwowego, ponieważ jest to sprzeczne z postanowieniami

¹⁷ Vasiliauskas przeciwko Litwie, skarga nr 35343/05, Wyrok z 20 października 2015 r. Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

¹⁸ M.A. Nowicki, *Orzeczenie w sprawie Vasiliauskas przeciwko Litwie*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, 2015, <https://www.hfhr.pl> (31.01.2022).

europiejskiej konwencji¹⁹. Definicja ludobójstwa została stworzona w celu ścigania osób, które dokonały sowieckich represji w okupowanej przez Związek Radziecki Litwie po II wojnie światowej. Wyrok ETPCz został jednak przyjęty minimalną większością, a zdania odrębne były liczne (zgłoszono głosy odrębne od aż sześciu sędziów). Większość krytykowała, że Trybunał wybrał zbyt formalną drogę i nie odniósł się do sprawiedliwości, której wciąż pragną ofiary sowieckich represji. Jednak decyzji większości Trybunału nie może odrzucić ani Litwa, ani żaden inny kraj, który stoi w obliczu tego samego problemu historycznego. Jak wskazuje Žilinskas, należy zastanowić się, jakie kroki podejmie Litwa i jak je wykonać zgodnie z decyzją Trybunału²⁰.

Podobna sprawa była rozpatrywana w stosunku do innego kraju nadbałtyckiego – Łotwy: Kononov przeciwko Łotwie²¹. Skarżący był byłym partyzantem sowieckim, skazanym przez łotewski sąd za zbrodnie wojenne, ponieważ podczas II wojny światowej on i jednostka pod jego dowództwem zabili grupę łotewskich mieszkańców wsi Mazie Bari, którzy kolaborowali z Niemcami. Sprawa poruszyła wiele kwestii prawa konfliktów zbrojnych, takich jak status kombatananta i cywila – ale co ważne, jak prawo było stosowane w czasie, czyli jakie było prawo w 1944 r., kiedy popełniono zarzucone przestępstwo. Wyrok Izby 4 : 3 na korzyść Kononova był mocno krytykowany z różnych względów metodologicznych, tj. rzekomych braków formalnych, a nie ze względu na ostateczny rezultat. Następnie Wielka Izba uchyliła wyrok Izby na niekorzyść dla Łotwy w stosunku 14 : 3²².

Jak wskazuje Nowicki, w przypadku sukcesji/zmiany systemu politycznego nowe władze państwowe są uprawnione do oceny i osądzenia zbrodniarzy działających w czasie uprzednio panującego systemu. Sądy tego państwa – zastępując istniejące poprzednio sądownictwo – nie mogą być krytykowane za stosowanie i interpretowanie obowiązujących w owym czasie przepisów w świetle zasad obowiązujących w państwie rządów prawa. ETPCz w wyroku z 2010 r. nie kwestionował, że dopiero po odzyskaniu przez Łotwę niepodległości w 1991 r. władze mogły wszcząć postępowanie karne przeciwko podejrzanym o zbrodnie z okresu między 1940 a 1991 r. Stwierdził jednak, że nie ma i nigdy nie było żadnego przepisu w prawie

¹⁹ *Strasburg: radzieckie zbrodnie na Litwie to nie ludobójstwo*, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl> (31.01.2022).

²⁰ J. Žilinskas, *Vasiliauskas vs. Lithuania: Battle lost in the war to come?*, “International Comparative Jurisprudence”, 2016, vol. 2, issue 2, s. 67–71, <https://doi.org/10.1016/j.icj.2016.12.001>.

²¹ Wyrok z 17 maja 2010 Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Kononov przeciwko Łotwie, nr skargi 36376/04.

²² M. Milanovic, *Was Nuremberg a Violation of the Principle of Legality?*, EJIL: Talk!, <https://www.ejiltalk.org>, 18.05.2010 (31.01.2022).

lotewskim umożliwiającą zawieszenie lub przedłużenie okresów przedawnienia wyłącznie dlatego, że przestępstwa zostały popełnione w okresie obcej (radzieckiej) dominacji. Nawet gdyby przyjąć, że Kononov dopuścił się jednego lub więcej przestępstw w maju 1944 r., ich ściganie stało się przedawnione od 1954 r. i karanie go za te przestępstwa po prawie pół wieku od upływu terminu przedawnienia byłoby sprzeczne z zasadą przewidywalności, która jest nieodłączną częścią art. 7 konwencji²³.

Zakończenie

Podsumowując, w wyniku rozważań należy zauważyć, że poszczególne państwa (Niemcy, Włochy, Polska, Litwa, Łotwa) różnie podeszły do kwestii „rozliczania przeszłości”: karania, pociągania do odpowiedzialności osób odpowiedzialnych za działania niegodne, niesprawiedliwe. Niemcy wykorzystały instrumentarium prawa karnego, Polska i inne kraje środkowoeuropejskie odcięły się od niechlubnej przeszłości. Litwa i Łotwa stanęły na stanowisku karania wbrew literze prawa, ale biorąc pod uwagę kontekst historyczny. ETPCz jest niechętny do wdawania się w spory wewnętrzpaństwowe i najczęściej nie decyduje się na negatywną ocenę państw i władz rządzących, które otrzymały „w spadku” ocenę sprawiedliwości. Jedynie w przypadku państw nadbałtyckich wskazanych w tekście wypowiedział się w sytuacji rażącego naruszenia zasady *nulla crimen sine lege* i *nulla pene sine lege*.

Wracając do prof. Jerzego Zajadły, który dzieli prawników na pozytywistów i filozofów, ETPCz nie zmusza do szerokiego wykorzystania filozofii, wykładni w prawie. Wymagane jest jedynie wąskie patrzenie na literę prawa. Prawnik ma być pozytywistą, który ściśle przestrzega przepisów, nie będąc zmuszony do patrzenia na kontekst i otoczenie społeczne czy historyczne uwarunkowania.

Bibliografia

- Bodio T., Wojnicki J., Załęski P., *Modele transformacji państw postkomunistycznych*, „Społeczeństwo i Polityka”, 2006, nr 2.
- Di Martino A., *I rapporti tra la dottrina italiana e quella tedesca durante il fascismo intorno allo stato di diritto*, “Rivista AIC (Associazione Italiana dei Costituzionalisti)”, 2018, nr 1.
- European Court of Human Rights, *Annual Report 2001. Registry of the European Court of Human Rights*, Strasbourg 2002.

²³ M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń*, Warszawa 2009, s. 146–151.

- <https://gov.legalis.pl/kodeks-karny-komentarz-2/>
Huntington S.P., *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 2009.
- Ivi, 143 (§ 46). *Sulla concezione kantiana dello stato di diritto, in una prospettiva begriffs-geschichtlich*, cfr. H. Hoffmann, *Geschichtlichkeit und Universalitätsanspruch des Rechtsstaates*, "Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie", 1996, Beiheft nr 65.
- Kociubiński J., *Zasada nullum crimen, nulla poena sine lege i jej ograniczenia w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego”, 2012, t. XXVIII, nr 3439.
- Kodeks karny. Komentarz*, Legalis administracja, <https://gov.legalis.pl> (31.01.2022).
- Milanovic M., *Was Nuremberg a Violation of the Principle of Legality?*, EJIL: Talk!, <https://www.ejiltalk.org>, 18.05.2010 (31.01.2022).
- Nowicki M.A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń*, Warszawa 2009.
- Nowicki M.A., *Orzeczenie w sprawie Vasiliauskas przeciwko Litwie*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, 2015, <https://www.hfhr.pl> (31.01.2022).
- Oxman B., Rudolf B., *Streletz, Kesslerand Krenz v. Germany and K.-H. W. v. Germany*, "American Journal of International Law", 2001, no. 95(4), doi:10.2307/2674650.
- Pauer-Studer H., *In Justifying Injustice: Legal Theory in Nazi Germany*, Cambridge 2020, doi:10.1017/9781316671412.003.
- Schaarschmidt T., *Multi-Level Governance in Hitler's Germany: Reassessing the Political Structure of the National Socialist State*, "Historical Social Research / Historische Sozialforschung", 2017, vol. 42, no. 2 (160).
- Strasburg: radzieckie zbrodnie na Litwie to nie ludobójstwo*, Prawo.pl, <https://www.prawo.pl> (31.01.2022).
- Streletz, Kessler i Krenz przeciwko Niemcom [GC], skarga nr: 34044/96, 35532/97 i 44801/98 oraz K.-H. W. przeciwko Niemcom [GC], nr 37201/97 (ECHR 2001-II).
- Vasiliauskas przeciwko Litwie, skarga nr 35343/05, Wyrok z 20 października 2015 r. Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.
- Wallas T., *Transformacja systemowa w Polsce i jej konsekwencje. Przyczynek do oceny [w:] Między historią, politologią a medioznawstwem. Wybór problemów*, red. T. Wallas, Poznań 2010.
- Welsh H.A., *Dealing with the communist past: Central and East European experiences after 1990*. "Europe-Asia Studies", 1996, no. 48(3), doi:10.1080/0966813960 8412356.
- Wyrok z 17 maja 2010 Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Kononov przeciwko Łotwie, nr skargi 36376/04.
- Zajadło J., *Po co prawnikom filozofia prawa*, Warszawa 2008.
- Žilinskas J., *Vasiliauskas vs. Lithuania: Battle lost in the war to come?*, "International Comparative Jurisprudence", 2016, vol. 2, issue 2, <https://doi.org/10.1016/j.icj.2016.12.001>

Transformation of the political system in the light of various concepts of settling the past

Abstract

Succession or transformation of the political system is a process that often requires dealing with the shameful past. The history of European countries in the 20th century knows many examples of such events. Thus, different countries have different approach-

es to assessing and settling the past. The aim of the article is not to evaluate political decisions, but only to look at dogmatic issues. Is politics above the law? On the other hand, is the thick line strategy legally fair and morally sound? The author hypothesizes that the European Court of Human Rights does not assess justice made by states – successors of the "difficult historical past", but only assesses the legality of the judgments made. As a result of the analysis of the jurisprudence of the ECtHR and the literature, it can be concluded that an international institution such as the European Tribunal does not want to assess the policy chosen by states, but only the issues of respecting the principle of legality.

Keywords: political transformation, principle of legalism, European Court of Human Rights, justice, rule of law

Łukasz Jureńczyk*

DEMOCRATIC BACKSLIDING AS AN OBSTACLE IN POLISH-AMERICAN COOPERATION IN PROMOTING DEMOCRACY

Abstract

The United States has been the main promoter of democratic values in the world for decades. After the Cold War, promoting these values in Central and Eastern Europe, including Poland, was their important strategic goal. Poland, striving for the closest possible relations with the US, joined its efforts to promote democracy in Eastern Europe and other parts of the world. While this had tangible effects in the vicinity of Poland, doing so as part of military missions in Afghanistan and Iraq ended in failure. In recent years, Polish-American cooperation to promote democracy has been limited due to democratic backsliding in Poland. The American authorities have criticized the legal changes in Poland that limit the independence of the judiciary and freedom of the media, as well as other actions that violate the principles of liberal democracy and the rule of law. Criticism has a limited impact on stopping the regression of democracy in Poland. Moreover, with the outbreak of the war in Ukraine, the issue of democratic backsliding has been overshadowed by the military aspects of Polish-American cooperation.

Keywords: Polish-American relations, promoting democracy, democratic backsliding, independent judiciary, free media.

Introduction

After the World War II the United States had a major influence on the shape and maintenance of the liberal international order. They led the free world in the global rivalry against the Soviet Union and the communist ideology which enslaved people. After the Cold War, the US made the promotion of liberal values on the ashes of the Eastern Bloc one of its main strategic goals. In recent years, however, there has been serious controversy over the condition of democracy in the United States itself. According to numerous researchers, the presidency of Donald

* Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, e-mail: lukaszjurenczyk@ukw.edu.pl, ORCID: 0000-0003-1149-925X.

Trump has generated concerns about democratic backsliding and authoritarianism in the US. Citing the cross-national measures of democracy as the Varieties of Democracy Project (V-Dem), Bright Line Watch, and Freedom House, they indicate that the US political system was slipping toward "illiberal democracy" or "mixed regime"¹. This called into question the ability of the US to effectively promote liberal values in the world. These fears vanished with the seizure of power by the Joe Biden administration, which is firmly committed to democratic values.

After the Cold War, Poland joined the American-led free world and benefited from US-promoted liberal values, including democracy and the rule of law². The successes of democratization and consolidation of the political system in Poland in the 1990s meant that at the end of the decade there was a belief that it was practically impossible to withdraw from democracy towards authoritarianism³. Political theories suggested that the outcome of liberalization in Poland was "overdetermined", because there were cultural, historical, economic, and security reasons for it. However, the reforms introduced in recent years by the Law and Justice (Prawo i Sprawiedliwość - PiS) government reveal the fragility of the foundations for liberal norms and values in Poland⁴.

The aim of the paper is to show the importance of democratic backsliding as the main barrier to Polish-American cooperation for the promotion of democracy. The main research problem is contained in the question, what is the significance of departing from the values of liberal democracy in Poland for Polish-American cooperation for democracy? For the United States, the democratization of Central and Eastern Europe was of strategic importance after the Cold War. In recent years, we have noticed clear symptoms of some countries in the region, including Poland, departing from the values of liberal democracy. The most serious problem is undermining fundamental democratic values, such as the independence of the judiciary and freedom of the media. In recent years, Polish-American cooperation for the promotion of democracy has come to a halt. American authorities criticize democratic backsliding in Poland. The level of this criticism varies depending on who is in power in

¹ J.M. Grumbach, *Laboratories of Democratic Backsliding*, Sites Google, <https://sites.google.com>, 2021 (24.01.2022).

² A. Lanoszka, *Poland in a time of geopolitical flux*, „Contemporary Politics”, 2020, vol. 26, issue 4, pp. 458, 470.

³ G. Ekiert, J. Kubik, *Contentious Politics in New Democracies: East Germany, Hungary, Poland, and Slovakia, 1989–93*, „World Politics”, 1998, vol. 50, issue 4, pp. 579–580.

⁴ H. Appel, *Can the EU Stop Eastern Europe's Illiberal Turn?*, „Critical Review. A Journal of Politics and Society”, 2019, vol. 31, issue 3–4, p. 258.

the United States. Currently, the criticism has been placed in the background of security issues that dominate in cooperation between the US and CEE, including Poland. During the research the method of analyzing text sources was used.

Literature on democratic backsliding

In recent years have been published a number of articles analyzing the phenomenon of democratic backsliding on the example of individual regions, including Africa⁵, Asia-Pacific⁶, Latin America⁷, and Central and Eastern Europe⁸. There are positions comparing this phenomenon in different regions, for example North America, Latin America, Eastern Europe, and Africa⁹ and comparing the phenomenon in countries representing various regions, for example Hungary, Turkey and Venezuela¹⁰. We can find many papers devoted to the analysis of democratic backsliding on the example of selected countries, for example Bangladesh, Thailand and the Philippines¹¹, Venezuela¹², and Greece¹³. There are also a number of articles on democratic backsliding in the US, mainly in the context of the presidency of Donald Trump, but also the growing influence of lobbying groups on political processes¹⁴. In the case of Central

⁵ L. Rakner, *Don't Touch My Constitution! Civil Society Resistance to Democratic Backsliding in Africa's Pluralist Regimes*, „Global Policy”, 2021, vol. 12, issue S5.

⁶ A. Croissant, *Beating Backsliding? Episodes and outcomes of democratic backsliding in Asia-Pacific in the Period 1950 to 2018*, Universität Heidelberg, <https://www.uni-heidelberg.de>, 2020 (20.01.2022).

⁷ T. Piccone, *Latin America's struggle with democratic backsliding*, Brookings, <https://www.brookings.edu>, 2019 (24.01.2022).

⁸ O. Babinova, O., *Backsliding of Democracy in Central and Eastern Europe: The Reasons and Possibilities for Suspension Examples of Hungary and Some Other Countries*, „Humanities and Social Sciences: Latvia”, 2020, vol. 28, no. 1.

⁹ S. Haggard, Kaufman R., *Backsliding. Democratic Regress in the Contemporary World*, Cambridge 2021.

¹⁰ O. Agestam, *The Patterns of Democratic Backsliding. A systematic comparison of Hungary, Turkey, and Venezuela*, Semantic Scholar, <https://www.semanticscholar.org>, 2018 (24.01.2022).

¹¹ J. Lorch, *Elite capture, civil society and democratic backsliding in Bangladesh, Thailand and the Philippines*, „Democratization”, 2021, vol. 28, issue 1.

¹² J. Corrales, *Democratic backsliding through electoral irregularities: The case of Venezuela*, „European Review of Latin American and Caribbean Studies”, 2020, no. 109.

¹³ D.A. Sotiropoulos, *The Backsliding of Democracy in Today's Greece*, Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de>, 2018 (24.01.2022).

¹⁴ J.M.M. Portzer, *Democratic Backsliding in the U.S. and Why the Rest of the West Should Care*, „Inquiries. Social Sciences, Arts & Humanities”, 2020, vol. 12, no. 2.

and Eastern Europe, this phenomenon is most often discussed on the example of Hungary¹⁵, comparisons between Hungary and Poland¹⁶, and also on the example of Poland itself¹⁷.

Systemic changes taking place in recent years in the CEE countries have pushed the issue of democratic backsliding to the center of political and academic debates concerning the future of the European Union¹⁸. The erosion of the principles of a democratic state of law is noticed in many European Union member states of the region, including Hungary, Poland, Romania, Croatia, Lithuania, Slovakia, Slovenia and the Czech Republic¹⁹. Anna M. Meyerrose argued that the EU policy favored the democratic backsliding by increasing executive power and limiting states domestic policy space, which stunts institutional development. This was supposed to weaken national democratic institutions and allow the executive to manipulate them²⁰. However, there is a dispute whether in all of the mentioned countries there is hard evidence confirming the unequivocal departure from the principles of liberal democracy²¹.

Theory of democratic backsliding

According to David Waldner and Ellen Lust²² backsliding as distinct from transitions across regime types, involves relatively fine-grained

¹⁵ V. Ženatá, *Democratic Backsliding from the Perspective of Europeanization: The Case of Hungary*, Saarbrücken 2014.

¹⁶ M. Varga, A. Buzogány, *The Foreign Policy of Populists in Power: Contesting Liberalism in Poland and Hungary*, „Geopolitics”, 2021, vol. 26, issue 5.

¹⁷ M. Skrzypek, *Democratic Backsliding in Poland on Example Drafts Amendments in Electoral Code During the COVID-19 Pandemic*, „Polish Political Science Yearbook”, 2021, vol. 50, issue 2.

¹⁸ R. Bellamy, S. Kröger, *Countering Democratic Backsliding by EU Member States: Constitutional Pluralism and ‘Value’ Differentiated Integration*, „Swiss Political Science Review”, 2021, vol. 27, issue 3.

¹⁹ A. Lührmann [et. al.], *State of the world 2017: autocratization and exclusion?*, „Democratization”, 2018, vol. 25, no. 8, p. 1326-1327; I. Krastev, *Eastern Europe’s Illiberal Revolution*, Foreign Affairs, <https://www.foreignaffairs.com>, 16.04.2018 (24.01.2022).

²⁰ A.M. Meyerrose, *Building Strong Executives and Weak Institutions: How European Integration Contributes to Democratic Backsliding*, The Political Economy of International Organization, <https://www.peio.me>, 2021 (24.01.2022).

²¹ J. Hradický, *Explaining Diverging Paths: Democratic Backsliding in the Context of Democratic Inoculation in Central Europe*, Central European University, <https://www.etd.ceu.edu>, 2021 (24.01.2022).

²² D. Waldner, E. Lust, *Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding*, „Annual Review of Political Science”, 2018, vol. 21, p. 95.

degrees of change. "Backsliding entails a deterioration of qualities associated with democratic governance, within any regime. In democratic regimes, it is a decline in the quality of democracy; in autocracies, it is a decline in democratic qualities of governance". Backsliding is a phenomenon that follows the past successes of the democratization process²³. Democratic backsliding is a composite process containing multiple developments, and there is no consensus among researchers about its main characteristics. For example, some focus on elite competition, and others on rule of law²⁴.

Nancy Bermeo²⁵ distinguished several types of democratic backsliding: open-ended coups d'état, executive coups, and blatant election-day vote fraud, promissory coups, executive aggrandizement and strategic electoral manipulation and harassment. She noted that the first three types of democratic backsliding are now rare, while the others are increasing. The specificity of contemporary forms of backsliding is the legitimizing of changes by institutions that should promote democracy. The present manifestations of backsliding, however, are less authoritarian, less durable and easier to reverse than traditional, hard and long-term dictatorships. According to her, this difference paradoxically reflects democracy's advance and not its retreat.

Ellen Lust and David Waldner²⁶ systematized democratic backsliding theories by grouping them into six thematic theory families: political leadership; political culture; political institutions; political economy; social structure and political coalitions; and international factors. The authors evaluated the hypotheses about democratic backsliding derived from individual families of theories. On the other hand, Haemin Jee, Hans Luedersy, and Rachel Myrick²⁷ attempted to present a unified concept of democratic backsliding. In their considerations, they started from defining a representative democracy on the basis of three fundamental freedoms: freedom of choice; freedom from tyranny; and equality in

²³ L. Cianetti, J. Dawson, S. Hanley, *Rethinking "democratic backsliding" in Central and Eastern Europe – looking beyond Hungary and Poland*, „East European Politics”, 2018, vol. 34, issue 3.

²⁴ A. Gora, P. de Wilde, *The essence of democratic backsliding in the European Union: deliberation and rule of law*, „Journal of European Public Policy”, 2020, vol. 29, issue 3, p. 2.

²⁵ N. Bermeo, *On Democratic Backsliding*, „Journal of Democracy”, 2016, vol. 27, no. 1.

²⁶ E. Lust, D. Waldner, *Theories of Democratic Change. Phase I: Theories of Democratic Backsliding*, Washington D.C. 2015.

²⁷ H. Jee, H. Luedersy, R. Myrick, *Towards a Unified Concept of Democratic Backsliding*, ReadCube, <https://www.readcube.com>, 18.04.2019 (24.01.2022).

freedom. They argue that to achieve these freedoms, political institutions must fulfill three functions vis-à-vis political representatives: empower citizens to elect representatives in free, fair, and contested elections; constrain elected representatives through intra- and extra-governmental constraints; and enable elected representatives to effectively govern by ensuring high levels of state capacity and a shared understanding of basic facts.

Ireneusz P. Karolewski²⁸ pointed out that the democratic backsliding theory must take into account three basic aspects: societal, institutional and processual. In the societal aspect, changes in the nature of citizenship towards spectatorship, passivity and plebiscitary understanding of democracy are of particular importance. The institutional aspect comes down to state capture, which can be of two types: the party state capture and the corporate state capture. While the former type is observed in Poland and the Czech Republic, the latter is characteristic for the United States. Within the processual aspect, follows dismantling of relevant liberal-democratic institutions such as the rule of law. In the meantime, however, cyclical democratic elections are held, in which the majority of society appoints political authorities. This may therefore lead not so much to fully fledged authoritarianism but rather constitutes a retrogression to semi-democracy.

American support for the democratization of Poland

The American strategic culture has a deeply rooted sense of responsibility to spread democracy and liberal values throughout the world²⁹. Due to the tragic historical experiences resulting from geopolitical conditions, including the vicinity of Russia and Germany, Poland is primarily looking for a guarantee of security in the United States³⁰. At the end of the Cold War, the US supported Poles' efforts to return to the community of democratic states. In the early 1980s, President Ronald Reagan's administration backed the Solidarity movement - the democratic opposition in Poland - in the fight against the communist regime³¹. At that time, the

²⁸ I.P. Karolewski, *Towards a Political Theory of Democratic Backsliding? Generalising the East Central European Experience*, [in:] *Illiberal Trends and Anti-EU Politics in East Central Europe*, eds. A. Lorenz, L.H. Anders, Cham 2021.

²⁹ S. Brooks, *American Exceptionalism in the Age of Obama*, New York 2013, p. 13.

³⁰ R.J. Lieber, *The United States and Europe: Explaining the Transatlantic Bonds*, [in:] *American Foreign Policy in a Globalized World*, eds. D.P. Forsythe, P.C. McMahan, A. Wedeman, New York 2006, p. 275.

³¹ A. Moens, *The Foreign Policy of George W. Bush: Values, Strategy, and Loyalty*, New York 2016, p. 213.

National Endowment for Democracy (NED) and several affiliated institutes were established in the US, which initiated the era of democracy promotion that dominated world affairs for over the next three decades³².

With the end of the Cold War, Poland entered the path of transition and systemic transformation based on the principles of liberal democracy and the rule of law. The United States supported financially and expertly the democratization of Poland and other Central and Eastern European countries³³. It was initiated by the adoption by the US Congress in 1989 of the *Support for East European Democracy* (SEED) Act and authorization of \$300 million for the creation of Enterprise Funds to promote democracy and economic liberalization in Poland and Hungary. Since 1995, the promotion of democracy has become one of the pillars of the United States Agency for International Development (USAID), and was implemented, among others, by the Center for Democracy and Governance, established a year earlier. In the years 1993-2001, Poland received \$62.5 million from USAID to support democracy and the rule of law³⁴. The American support for the aspirations of Poland and other CEE countries for membership in NATO was also aimed at consolidating liberal values in this part of the world, especially in the context of the failure of Russia's democratization policy³⁵. For this reason, in 1995, at the request of the US, NATO adopted a number of basic requirements for membership in the Alliance, including the adoption of a democratic political system, a free market economy and civilian control over the military³⁶.

The successes of Polish political reforms in the 1990s were noticed in the United States, which administrations began to perceive Poland as a potential leader and closest ally in CEE³⁷. Poland was also perceived as the cradle of the fight for freedom and democracy, which is why during their visits to Poland, American presidents, mainly Republican, delivered important speeches on these fundamental values. For example, on June 15, 2001, President George W. Bush delivered at the University of War-

³² H.R. Nau, *Ronald Reagan, [in:] US Foreign Policy and Democracy Promotion: From Theodore Roosevelt to Barack Obama*, eds. M. Cox, T. J. Lynch, N. Bouchet, New York 2013, p. 143.

³³ A. Toje, *America, the EU and Strategic Culture. Renegotiating the transatlantic bargains*, New York 2008, p. 100.

³⁴ N. Bouchet, *Democracy Promotion as US Foreign Policy. Bill Clinton and democratic enlargement*, New York 2015, pp. 38, 41, 70.

³⁵ B. van Apeldoorn, N. de Graaff, *American Grand Strategy and Corporate Elite Networks: The Open Door since the end of the Cold War*, New York 2016, p. 128.

³⁶ J. Dumbrel, *Clinton's Foreign Policy. Between the Bushes, 1992-2000*, New York 2009, p. 127.

³⁷ N. Bouchet, *op.cit.*, p. 88.

saw the most important speech from his entire trip around Europe³⁸. He spoke about the American-Polish "unity of values" and about the "spiritual strength" that Poland gave to Europe and the world. He said that "Lift up your hearts" was the story of Poland and of a new Europe, which was to give hope to the whole world for freedom³⁹. In turn, President Donald Trump, in an important speech at Krasiński Square in Warsaw on July 6, 2017, emphasized the importance of the historic struggle of Poles for freedom, independence, family and faith as the foundation of the West. He emphasized the struggle of Poles for these values alongside Americans. He also spoke about the defense of democratic Europe and Poland's place in this group as well as attachment to "the rule of law" and "the right to free speech and free expression"⁴⁰.

Polish-American cooperation in promoting democracy

The United States involved Poland in global activities for the promotion of democracy, including within the idea for the Community of Democracies (CoD) introduced by the Secretary of State, Madeleine Albright. In 2000, the first ministerial meeting of 106 countries took place in Warsaw, during which the *Warsaw Declaration Toward a Community of Democracies* was adopted⁴¹. The document assumed joint action to promote and strengthen democracy, including respect and uphold core democratic principles and practices. The permanent secretariat of the CoD was located in Warsaw. The US and Poland continue to be involved in the initiative's activities⁴², but its role has diminished. As part of deepening cooperation in this area, in 2011 a Polish-American strategic dialogue for the promotion of democracy was initiated, which was to include the countries of Eastern Europe, but also Asia, North Africa and the Middle East. It was the first US bilateral strategic dialogue of this kind in the world⁴³.

³⁸ A. Moens, *op.cit.*, p. 116.

³⁹ *Remarks by the President in Address to Faculty and Students of Warsaw University*, The White House, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov>, 15.06.2001 (12.01.2022).

⁴⁰ *Remarks by President Trump to the People of Poland*, The White House, <https://trumpwhitehouse.archives.gov>, 6.07.2017 (12.01.2022).

⁴¹ *Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies*, Community of Democracies, <https://community-democracies.org>, 27.06.2000 (20.01.2022).

⁴² *Deputy Secretary Biegun's Remarks at the 20th Anniversary Community of Democracies Virtual Conference*, Department of State, <https://2017-2021.state.gov>, 26.06.2020 (12.01.2022).

⁴³ R. Zięba, *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej*, Warszawa 2013, p. 128.

In turn, in the preamble of the joint declaration on the Polish-American strategic partnership of September 18, 2018, the parties confirmed "respect for and commitment to common democratic values and principles, including freedom, independent institutions, and human rights."⁴⁴

At the beginning of the 21st century, the United States implemented the concept of democratization of the Greater Middle East as part of global war on terror. The aim was to overthrow undemocratic regimes and promote liberal values, which critics described as a manifestation of American imperialism⁴⁵. Poland supported these efforts by engaging in military missions in Iraq and Afghanistan, even though it had no obvious interests in those countries. In practice, by supporting the United States, the Polish authorities primarily wanted to promote the principle of intra-allied solidarity within NATO⁴⁶. However, during the global war on terror, the US used practices that were against the basic principles of democracy and human rights. A prime example was the secret Central Intelligence Agency (CIA) prisons, where illegal methods of detention and interrogation were used. Such an installation was located, among others, in Poland, which resulted in international criticism⁴⁷. The idea of democratization of the Greater Middle East ultimately failed with the Taliban regaining power in Afghanistan in August 2021.

The United States needs a stable, democratic, and rule-of-law Europe to work together to counter the authoritarian influence of its main rivals, including China and Russia. Poland focuses on the promotion of democracy in Eastern Europe and remains critical of countries that infringe on these actions, mainly Russia⁴⁸. For this purpose, in 1997, Poland established non-profit organisation – the Polish Foundation of Market Transformation “Know-How” as a forum for sharing its experiences of democratic and capitalist transformation. In 2013, Poland relaunched the organization under the name the Solidarity Fund PL, an agency providing support for democratic changes. On the initiative of Poland and Sweden, in 2009 the European Union launched the Eastern Partner-

⁴⁴ *Safeguarding freedom, building prosperity through Poland-US Strategic Partnership*, Prezydent.pl, <https://www.prezydent.pl>, 18.09.2018 (12.01.2022).

⁴⁵ H. Gardner, *American Global Strategy and the “War on Terrorism”*, New York 2005, p. 21-22.

⁴⁶ D. Haglund, *The US–Canada relationship: How ‘special’ is America’s oldest unbroken alliance?*, [in:] *America’s ‘Special Relationships’: Foreign and domestic aspects of the politics of Alliance*, eds. J. Dumbrell, A.R. Schäfer, New York 2009, p. 71.

⁴⁷ W. Aslam, *The United States and Great Power Responsibility in International Society: Drones, rendition and invasion*, New York 2013, pp. 100, 109.

⁴⁸ C. Buchanan-Ponczek, *What Can We Do about Poland and Hungary?*, Center for European Policy Analysis, p. 6, <https://cepa.org>, 2018 (20.01.2022).

ship, which is to promote democracy in its eastern neighbors. Poland and the United States were also involved in supporting democratic revolutions in Eastern Europe⁴⁹, including the Revolution of Roses in Georgia in 2003, the Orange Revolution in Ukraine in 2004, the Euromaidan Revolution in Ukraine at the turn of 2013 and 2014, and 2020–2021 Belarusian protests. The Polish government continues to promote democracy in Eastern Europe, despite its regression in the country⁵⁰. In recent years, however, it has not promoted the values of liberal democracy that are characteristic of most Western countries.

American reaction to the democratic backsliding in Poland

Poland, next to Hungary, is referred to as the most egregious case of democratic backsliding in the European Union⁵¹. The changes introduced in Poland are most often compared to those that previously took place in Hungary⁵², but also in Belarus (Budnikowski, 2018), Russia⁵³, and Turkey⁵⁴. According to the *Liberal Democracy Index* prepared by the Varieties of Democracy Project, Poland is the world's most autocratizing country with 31 percentage points decline (from 0.80 to 0.49) between 2015 and 2020⁵⁵. According to the Freedom House - *Nations in Transit* report, between 2015 and 2021, Poland recorded a drop in the quality of democracy from 5.79 to 4.57. It was the biggest deterioration in the quality of democracy among nations in transit, even ahead of Hungary⁵⁶. In turn, when it comes to the Freedom House - *Freedom in the World* ranking, between 2015 and 2021, the level of freedom in Poland dropped from 93/100 to 82/100, of which

⁴⁹ L.A.M. Bandeira, *The Second Cold War: Geopolitics and the Strategic Dimensions of the USA*. Cham 2017, pp. 47-52.

⁵⁰ T. Petrova, S. Aydın-Düzgit, *Democracy Support Without Democracy: The Cases of Poland and Turkey*, Carnegie Endowment. <https://carnegieendowment.org>, 5.01.2021 (20.01.2022).

⁵¹ L.D. Kelemen, *The European Union's authoritarian equilibrium*, „Journal of European Public Policy”, 2020, vol. 27, issue 3, p. 482.

⁵² H. Nyssönen, *The East is different, isn't it? – Poland and Hungary in search of prestige*, „Journal of Contemporary European Studies”, 2018, vol. 26, issue 3, p.

⁵³ A. Yatsyk, *Biopolitical conservatism in Europe and beyond: the cases of identity-making projects in Poland and Russia*, „Journal of Contemporary European Studies”, 2019, vol. 27, issue 4.

⁵⁴ T. Petrova, *op.cit.*

⁵⁵ V-Dem. (2021). *Autocratization Turns Viral: Democracy Report 2021*, <https://www.v-dem.net>, 2021 (12.01.2022).

⁵⁶ *Nations in Transit 2021. The Antidemocratic Turn*, Freedom House, <https://freedomhouse.org>, 2021 (12.01.2022).

political rights from 38/40 to 34/40, and civil liberties from 55/60 to 48/60⁵⁷. According to the *World Press Freedom Index* compiled by Reporters Without Borders, between 2015 and 2021, Poland fell from 18th to 64th place among 180 classified countries, and its result changed from 12.71/100 to 28.84/100 (the lower number, the greater freedom)⁵⁸.

The first issue that aroused international controversy was opposition to the EU's migration policy. Further burning points were legislative changes in the field of digital surveillance on citizens, suppression of freedom of assembly, the Public Prosecutor General's office, the Police, control of public media, and criminalization of blaming Poles for participating in the Holocaust⁵⁹. The government's discriminatory campaign against LGBT communities has also raised concerns. The most disturbing are, however, attacks on independent democratic institutions, especially the judiciary, and limiting the operation of free media⁶⁰.

In the area of the judiciary, there was a struggle for three main institutions - the Constitutional Tribunal, the Supreme Court, and the National Council of the Judiciary. Legal changes led to the replacement of members of these institutions. In the opinion of many national and international entities, including the European Court of Justice, at present these institutions do not guarantee the independence of the judiciary from the executive. Particular controversy was raised by the Disciplinary Chamber established within the Supreme Court, which in practice may become a tool for putting pressure on judges⁶¹. In the media area, legal changes have led to an exchange of members of the management boards and supervisory boards of public media, and politicize it and marginalize the role of the National Broadcasting Council, which was to be the guardian of media freedom in Poland⁶². The government also tried to prevent the broadcasting of the most influential opposition news television - TVN24, owned by the American company - Discovery. President Duda, however, decided to veto the so called "Lex TVN".

⁵⁷ *Freedom in the World. Poland*, Freedom House, <https://freedomhouse.org>, 2021 (12.01.2022).

⁵⁸ *2021 World Press Freedom Index*, Reporters Without Borders, <https://rsf.org>, 2021 (12.01.2022).

⁵⁹ A. Yatsyk, *op.cit.*, p. 463.

⁶⁰ V. Jančoškova, *Regional cooperation in Central and Eastern Europe and its implications for the EU*, „European View”, 2017, vol. 16, p. 233.

⁶¹ *Judgment of the Court (Grand Chamber) in joined cases C-585/18, C-624/18 and C-625/18*, European Court of Justice, <https://curia.europa.eu>, 19.11.2019 (12.01.2022).

⁶² P. Surowiec, M. Kania-Lundholm, M. Winiarska-Brodowska, *Towards illiberal conditioning? New politics of media regulations in Poland (2015–2018)*, „East European Politics”, 2020, vol. 36, issue 1, pp. 34-35.

Due to systemic changes, Poland entered a collision course with the institutions of the European Union and many Western European states. For these reasons, in December 2017, a formal investigation on the basis of the Article 7 of the Treaty on European Union (TUE) was initiated against Poland, as the first country in the history of European integration. The aim of the European institutions is to determine the existence of a serious and persistent breach by Poland of the fundamental principles of the EU, including democracy and the rule of law. The consequence of the procedure may be the suspension of some of Poland's membership rights, including the right to vote in EU institutions⁶³. The American authorities also reacted to the disturbing systemic changes in Poland.

President Barack Obama expressed his concern about the legal changes concerning the Constitutional Tribunal in Poland, stressing the fundamental importance for democracy of values such as "the rule of law, independent judiciaries, and a free press"⁶⁴. President Trump's administration was more restrained in the face of the illiberal trend in Poland. Nevertheless, the Department of State, headed by Rex Tillerson, issued several press statements criticizing the legal changes in Poland. The statements urged the Polish authorities to back down from actions undermining the independence of the judiciary and freedom of the media. They emphasized that "healthy and strong democracy in Poland is a vital component of U.S.-Polish relations."⁶⁵. Criticism from the State Department died down with Mike Pompeo assuming the leadership. However, the bipartisan groups of the US Congress reacted decisively to the systemic changes in Poland, calling on the Polish authorities to respect the basic principles of democracy and the rule of law. Debates on democracy in Poland and CEE were also conducted in several committees of US Congress and government agencies, including the U.S. House Foreign Affairs Subcommittee on Europe, Energy, the Environment and Cyber, and the Commission on Security and Cooperation in Europe. The US Ambassador to Poland, Georgette Mosbacher, repeatedly called for the independence of the media, including the right to exist for the TVN station. In turn, her successor, Ambassador Mark Brzeziński assured that he would insist that the Polish authorities would

⁶³ European Union, *Consolidated Version of the Treaty on European Union*, article 7, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu>, 26.10.2012 (12.01.2022).

⁶⁴ *Polish and US presidents meet in Warsaw*, Prezydent.pl, <https://www.prezydent.pl>, 8.07.2016 (12.01.2022).

⁶⁵ *Department Press Briefing – September 28, 2017*, Department of State, <https://2017-2021.state.gov>, 28.09.2017 (12.01.2022).

adhere to values such as: "impartial judiciary, independent media, and respect for the human rights of all, including LGBTQI+ persons and members of other minorities"⁶⁶.

The consternation in Poland was caused by the unfortunate statement of presidential candidate Joe Biden: "you see what is happening from Belarus through Poland and Hungary and the rise of totalitarian regimes in the world"⁶⁷. To suggest that totalitarianism was being born in Poland was unfounded, but it clearly showed Biden's negative approach to the problem of democratic backsliding. With the assumption of power by President Biden, expectations increased for a more determined stance in defending the principles of a democratic state of law. Secretary of State Antony Blinken emphasized the need to defend democratic values in Poland, strongly criticizing the attacks on the TVN station independent of the Polish government⁶⁸. At the beginning of December 2021, the Summit for Democracy was held in the USA, attended by representatives of 112 countries. The US allies who experienced the greatest regression in democracy, ie Hungary and Turkey, were not invited to the summit. There were speculations that Poland might not be invited as well, which, however, did not happen. Given the democratic backsliding, Poland was described by some commentators as awkward guests⁶⁹. Later, however, the issue of democratic backsliding in Poland was overshadowed by the security issue in connection with Russia's aggression against Ukraine. The United States has focused on strengthening the security of NATO's eastern flank, including Poland.

Conclusion

The United States has been the leader of the democratic world for decades. After the Cold War, they played an important role in the democratization of post-communist Central and Eastern Europe, including Poland. The successes of the political transition and transformation of

⁶⁶ M. Brzezinski, *Opening Statement of Mark Brzezinski Nominee to be the U.S. Ambassador to the Republic of Poland Senate Foreign Relations Committee*, U.S. Senate Committee on Foreign Relations, <https://www.foreign.senate.gov>, 1.12.2021 (20.01.2022).

⁶⁷ Cm/kb, *Biden categorises Poland alongside Belarus and totalitarian regimes*, Poland In, <https://polandin.com>, 16.12.2020 (24.01.2022).

⁶⁸ *Poland's Troubling Legislation. Press Statement*, Department of State, <https://www.state.gov>, 11.08.2021 (12.01.2022).

⁶⁹ T. Piccone, *The awkward guests: Parsing the Summit for Democracy invitation list*, Brookings, <https://www.brookings.edu>, 7.12.2021 (24.01.2022).

Poland as well as the unequivocally pro-American attitude of the Polish authorities resulted in a rapid tightening of Polish-American relations. The United States plays a key role in Poland's foreign and security policy, and the state is trying to build its international position on the basis of the closest possible allied relations with the US. For these reasons, Poland also joined the US activities to promote democracy, both in Eastern Europe and in other parts of the globe. The adoption and promotion of the values of democracy and the rule of law have traditionally played an important role in Polish-American relations. These efforts had some effect in Eastern Europe, but were unsuccessful in Afghanistan and Iraq.

Poland's deviation from the values of liberal democracy and the rule of law limited the possibility of Polish-American cooperation for the promotion of democracy. In recent years, the United States has criticized the systemic changes in Poland perceived as democratic backsliding. Particularly strong criticism concerns the undermining of the independence of the judiciary and freedom of the media. These changes are disappointing for the US because it previously perceived Poland as the leader of democratic changes in Central and Eastern Europe. Poland continues to support democratic changes in Eastern Europe, including in Belarus and Ukraine. However, promoting the fundamental principles of democracy abroad while undermining democratic values at home is problematic.

Bibliography

- 2021 *World Press Freedom Index*, Reporters Without Borders, <https://rsf.org>, 2021 (12.01.2022).
- Ageštam O., *The Patterns of Democratic Backsliding. A systematic comparison of Hungary, Turkey, and Venezuela*, Semantic Scholar, <https://www.semanticscholar.org>, 2018 (24.01.2022).
- Apeldoorn van B., Graaff de N., *American Grand Strategy and Corporate Elite Networks: The Open Door since the end of the Cold War*, New York 2016.
- Appel H., *Can the EU Stop Eastern Europe's Illiberal Turn?*, „Critical Review. A Journal of Politics and Society”, 2019, vol. 31, issue 3-4, DOI: 10.1080/08913811.2019.1647956.
- Aslam W., *The United States and Great Power Responsibility in International Society: Drones, rendition and invasion*, New York 2013.
- Babinova, O., *Backsliding of Democracy in Central and Eastern Europe: The Reasons and Possibilities for Suspension Examples of Hungary and Some Other Countries*, „Humanities and Social Sciences: Latvia”, 2020, vol. 28, no. 1, DOI: 10.22364/hssl.28.1.06
- Bandeira L.A.M., *The Second Cold War: Geopolitics and the Strategic Dimensions of the USA*. Cham 2017.

- Bellamy R., Kröger S., *Countering Democratic Backsliding by EU Member States: Constitutional Pluralism and 'Value' Differentiated Integration*, „Swiss Political Science Review”, 2021, vol. 27, issue 3, DOI: 10.1111/spsr.12448.
- Bermeo N., *On Democratic Backsliding*, „Journal of Democracy”, 2016, vol. 27, no. 1, DOI: 10.1353/jod.2016.0012.
- Bouchet N., *Democracy Promotion as US Foreign Policy. Bill Clinton and democratic enlargement*, New York 2015.
- Brooks S., *American Exceptionalism in the Age of Obama*, New York 2013.
- Brzezinski M., *Opening Statement of Mark Brzezinski Nominee to be the U.S. Ambassador to the Republic of Poland Senate Foreign Relations Committee*, U.S. Senate Committee on Foreign Relations, <https://www.foreign.senate.gov>, 1.12.2021 (20.01.2022).
- Buchanan-Ponczek C., *What Can We Do about Poland and Hungary?*, Center for European Policy Analysis, <https://cepa.org>, 2018 (20.01.2022).
- Budnikowski D., *The constitutional crisis in Poland, Schmittian questions and Kaczyński's political and legal philosophy*, „Journal of Contemporary European Studies”, 2018, vol. 26, issue 3, DOI: 10.1080/14782804.2018.1498771.
- Cianetti L., Dawson J., Hanley S., *Rethinking “democratic backsliding” in Central and Eastern Europe – looking beyond Hungary and Poland*, „East European Politics”, 2018, vol. 34, issue 3, DOI: 10.1080/21599165.2018.1491401.
- Cm/kb, *Biden categorises Poland alongside Belarus and totalitarian regimes*, Poland In, <https://polandin.com>, 16.12.2020 (24.01.2022).
- Corrales J., *Democratic backsliding through electoral irregularities: The case of Venezuela*, „European Review of Latin American and Caribbean Studies”, 2020, no. 109, DOI: 10.32992/erlacs.10598.
- Croissant A., *Beating Backsliding? Episodes and outcomes of democratic backsliding in Asia-Pacific in the Period 1950 to 2018*, Universität Heidelberg, <https://www.uni-heidelberg.de>, 2020 (20.01.2022).
- Department Press Briefing – September 28, 2017*, Department of State, <https://2017-2021.state.gov>, 28.09.2017 (12.01.2022).
- Deputy Secretary Biegun's Remarks at the 20th Anniversary Community of Democracies Virtual Conference*, Department of State, <https://2017-2021.state.gov>, 26.06.2020 (12.01.2022).
- Dumbrel J., *Clinton's Foreign Policy. Between the Bushes, 1992–2000*, New York 2009.
- Ekiert G., Kubik J., *Contentious Politics in New Democracies: East Germany, Hungary, Poland, and Slovakia, 1989–93*, „World Politics”, 1998, vol. 50, issue 4, DOI: 10.1017/S004388710000736X.
- European Union, *Consolidated Version of the Treaty on European Union*, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu>, 26.10.2012 (12.01.2022).
- Freedom in the World. Poland*, Freedom House, <https://freedomhouse.org>, 2021 (12.01.2022).
- Gardner H., *American Global Strategy and the “War on Terrorism”*, New York 2005.
- Gora A., Wilde de P., *The essence of democratic backsliding in the European Union: deliberation and rule of law*, „Journal of European Public Policy”, 2020, vol. 29, issue 3, DOI: 10.1080/13501763.2020.1855465.
- Grumbach J.M., *Laboratories of Democratic Backsliding*, Sites Google, <https://sites.google.com>, 2021 (24.01.2022).
- Haggard S., Kaufman R., *Backsliding. Democratic Regress in the Contemporary World*, Cambridge 2021.

- Haglund D., *The US–Canada relationship: How ‘special’ is America’s oldest unbroken alliance?*, [in:] *America’s ‘Special Relationships’: Foreign and domestic aspects of the politics of Alliance*, eds. J. Dumbrell, A.R. Schäfer, New York 2009.
- Hradický J., *Explaining Diverging Paths: Democratic Backsliding in the Context of Democratic Inoculation in Central Europe*, Central European University, <https://www.etd.ceu.edu>, 2021 (24.01.2022).
- Jančoškova V., *Regional cooperation in Central and Eastern Europe and its implications for the EU, „European View”*, 2017, vol. 16, DOI: 10.1007/s12290-017-0460-8.
- Jee H., Luedersy H., Myrick R., *Towards a Unified Concept of Democratic Backsliding*, ReadCube, <https://www.readcube.com>, 18.04.2019 (24.01.2022).
- Judgment of the Court (Grand Chamber) in joined cases C 585/18, C 624/18 and C 625/18*, European Court of Justice, <https://curia.europa.eu>, 19.11.2019 (12.01.2022).
- Karolewski I.P., *Towards a Political Theory of Democratic Backsliding? Generalising the East Central European Experience*, [in:] *Illiberal Trends and Anti-EU Politics in East Central Europe*, eds. A. Lorenz, L.H. Anders, Cham 2021.
- Kelemen L.D., *The European Union’s authoritarian equilibrium*, „Journal of European Public Policy”, 2020, vol. 27, issue 3, DOI: 10.1080/13501763.2020.1712455.
- Krastev, I. *Eastern Europe’s Illiberal Revolution*, Foreign Affairs, <https://www.foreignaffairs.com>, 16.04.2018 (24.01.2022).
- Lanoszka A., *Poland in a time of geopolitical flux*, „Contemporary Politics”, 2020, vol. 26, issue 4, DOI: 10.1080/13569775.2020.1777042.
- Lieber R.J., *The United States and Europe: Explaining the Transatlantic Bonds*, [in:] *American Foreign Policy in a Globalized World*, eds. D.P. Forsythe, P.C. McMahan, A. Wedeman, New York 2006.
- Lorch J., *Elite capture, civil society and democratic backsliding in Bangladesh, Thailand and the Philippines*, „Democratization”, 2021, vol. 28, issue 1, DOI: 10.1080/13510347.2020.1842360.
- Lührmann A. [et. al.], *State of the world 2017: autocratization and exclusion?*, „Democratization”, 2018, vol. 25, no. 8, DOI: 10.1080/13510347.2018.1479693.
- Lust E., Waldner, D. *Theories of Democratic Change. Phase I: Theories of Democratic Backsliding*, Washington D.C. 2015.
- Meyerrose A.M., *Building Strong Executives and Weak Institutions: How European Integration Contributes to Democratic Backsliding*, The Political Economy of International Organization, <https://www.peio.me>, 2021 (24.01.2022).
- Moens A., *The Foreign Policy of George W. Bush: Values, Strategy, and Loyalty*, New York 2016.
- Nations in Transit 2021. The Antidemocratic Turn*, Freedom House, <https://freedomhouse.org>, 2021 (12.01.2022).
- Nau H.R. *Ronald Reagan*, [in:] *US Foreign Policy and Democracy Promotion: From Theodore Roosevelt to Barack Obama*, eds. M. Cox, T. J. Lynch, N. Bouchet, New York 2013.
- Nyssönen H., *The East is different, isn’t it? – Poland and Hungary in search of prestige*, „Journal of Contemporary European Studies”, 2018, vol. 26, issue 3, DOI: 10.1080/14782804.2018.1498772.
- Petrova T., Aydın-Düzgüt S., *Democracy Support Without Democracy: The Cases of Poland and Turkey*, Carnegie Endowment. <https://carnegieendowment.org>, 5.01.2021 (20.01.2022).

- Piccone T., *Latin America's struggle with democratic backsliding*, Brookings, <https://www.brookings.edu>, 2019 (24.01.2022).
- Piccone T., *The awkward guests: Parsing the Summit for Democracy invitation list*, Brookings, <https://www.brookings.edu>, 7.12.2021 (24.01.2022).
- Poland's Troubling Legislation. Press Statement*, Department of State, <https://www.state.gov>, 11.08.2021 (12.01.2022).
- Polish and US presidents meet in Warsaw*, Prezydent.pl, <https://www.prezydent.pl>, 8.07.2016 (12.01.2022).
- Portzler J.M.M., *Democratic Backsliding in the U.S. and Why the Rest of the West Should Care*, „Inquiries. Social Sciences, Arts & Humanities”, 2020, vol. 12, no. 2.
- Rakner L., *Don't Touch My Constitution! Civil Society Resistance to Democratic Backsliding in Africa's Pluralist Regimes*, „Global Policy”, 2021, vol. 12, issue S5, DOI: 10.1111/1758-5899.12991.
- Remarks by the President in Address to Faculty and Students of Warsaw University*, The White House, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov>, 15.06.2001 (12.01.2022).
- Remarks by President Trump to the People of Poland*, The White House, <https://trumpwhitehouse.archives.gov>, 6.07.2017 (12.01.2022).
- Safeguarding freedom, building prosperity through Poland-US Strategic Partnership*, Prezydent.pl, <https://www.prezydent.pl>, 18.09.2018 (12.01.2022).
- Skrzypek M., *Democratic Backsliding in Poland on Example Drafts Amendments in Electoral Code During the COVID-19 Pandemic*, „Polish Political Science Yearbook”, 2021, vol. 50, issue 2, DOI: 10.15804/ppsy202105.
- Sotiropoulos D.A., *The Backsliding of Democracy in Today's Greece*, Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de>, 2018 (24.01.2022).
- Surowiec P., Kania-Lundholm M., Winiarska-Brodowska M., *Towards illiberal conditioning? New politics of media regulations in Poland (2015–2018)*, „East European Politics”, 2020, vol. 36, issue 1, DOI: 10.1080/21599165.2019.1608826.
- Toje A., *America, the EU and Strategic Culture. Renegotiating the transatlantic bargains*, New York 2008.
- Varga M., Buzogány A., *The Foreign Policy of Populists in Power: Contesting Liberalism in Poland and Hungary*, „Geopolitics”, 2021, vol. 26, issue 5, DOI: 10.1080/14650045.2020.1734564.
- V-Dem. (2021). *Autocratization Turns Viral: Democracy Report 2021*, <https://www.v-dem.net>, 2021 (12.01.2022).
- Waldner D., Lust E., *Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding*, „Annual Review of Political Science”, 2018, vol. 21, DOI: 10.1146/annurev-polisci-050517-114628.
- Warsaw Declaration: Toward a Community of Democracies*, Community of Democracies, <https://community-democracies.org>, 27.06.2000 (20.01.2022).
- Yatsyk A., *Biopolitical conservatism in Europe and beyond: the cases of identity-making projects in Poland and Russia*, „Journal of Contemporary European Studies”, 2019, vol. 27, issue 4, DOI: 10.1080/14782804.2019.1651699.
- Zięba R., *Polityka zagraniczna Polski w strefie euroatlantyckiej*, Warszawa 2013.
- Ženatá V., *Democratic Backsliding from the Perspective of Europeanization: The Case of Hungary*, Saarbrücken 2014.

Regres demokracji jako przeszkoda dla polsko-amerykańskiej współpracy na rzecz promowania demokracji

Streszczenie

Stany Zjednoczone od dziesięcioleci są głównym promotorem wartości demokratycznych na świecie. Po zimnej wojnie promowanie tych wartości w Europie Środkowo-Wschodniej, w tym w Polsce, było ich ważnym celem strategicznym. Polska, dążąc do jak najściślejszych stosunków z USA, włączyła się w działania na rzecz promocji demokracji w Europie Wschodniej i innych częściach świata. Choć miało to wymierne skutki w sąsiedztwie Polski, to w ramach misji wojskowych w Afganistanie i Iraku zakończyło się fiaskiem. W ostatnich latach polsko-amerykańska współpraca na rzecz promocji demokracji została ograniczona ze względu na demokratyczny regres w Polsce. Władze amerykańskie skrytykowały zmiany prawne w Polsce, które ograniczają niezależność sądownictwa i wolność mediów, a także inne działania naruszające zasady liberalnej demokracji i rządów prawa. Krytyka ma ograniczony wpływ na zatrzymanie regresu demokracji w Polsce. Ponadto wraz z wybuchem wojny na Ukrainie kwestia demokratycznego odstępstwa zostaje przyćmiona przez militarne aspekty współpracy polsko-amerykańskiej.

Słowa kluczowe: stosunki polsko-amerykańskie, promowanie demokracji, regres demokracji, niezależne sądownictwo, wolne media

Paweł Kuca*
Rafał Polak**

POLITYKA INFORMACYJNA SAMORZĄDU WOJEWÓDZKIEGO W POLSCE W ŚWIETLE PRAWA OBYWATELI DO INFORMACJI PUBLICZNEJ

Streszczenie

Polityka informacyjna jest jednym z elementów, które w istotny sposób wpływają na wizerunek i odbiór działań prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. Skuteczne działania w tym obszarze pozwalają na efektywne komunikowanie z lokalną społecznością, a także są elementem praktycznej realizacji prawa obywateli do informacji. Jak wynika z przeprowadzonych badań, samorządy wojewódzkie w Polsce wykorzystują w swoich działaniach narzędzia polityki informacyjnej o różnym charakterze. Są to zarówno narzędzia, których funkcjonowanie jest wymagane przez przepisy prawa (Biuletyn Informacji Publicznej), media własne samorządów wojewódzkich, jak i działania realizowane w ramach polityki *media relations*.

Słowa kluczowe: polityka informacyjna, samorząd województwa, informacja publiczna, samorząd terytorialny

Wstęp

Zakres badawczy artykułu obejmuje prowadzenie polityki informacyjnej przez samorządy wojewódzkie w Polsce w odniesieniu do prawa obywateli do informacji publicznej. Zagadnienia teoretyczne dotyczące omawianych kwestii zostały odniesione do badań empirycznych dotyczących polityki informacyjnej i relacji z mediami realizowanych przez jednostki samorządu wojewódzkiego. Badania te były przeprowadzone

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: pkuca@ur.edu.pl, ORCID 0000-0001-9424-090X.

** Karpcka Państwowa Uczelnia w Krośnie, e-mail: r.polak@gazeta.pl, ORCID 0000-0002-1950-4220.

dwukrotnie: w latach 2014¹ i 2020. Skoncentrowano się w nich na wykorzystywaniu przez samorzady wojewódzkie narzędzi polityki informacyjnej oraz zapotrzebowania na określone rozwiązania w zakresie relacji z mediami, które są traktowane jako pośrednicy w przekazywaniu informacji od samorządów do obywateli. Obydwa projekty oparto na takich samych założeniach metodologicznych. Porównanie wyników badań pozwoliło na analizę zmian w wykorzystywaniu poszczególnych narzędzi prowadzenia polityki informacyjnej i sposobu realizacji działań komunikacyjnych adresowanych do mieszkańców.

Definicja i podział administracji publicznej

Zgodnie z definicją Huberta Izdebskiego i Michała Kuleszy administracja publiczna (w szerokim ujęciu przedmiotowo-podmiotowym) to zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje na podstawie ustawy i w określonych prawem formach².

W administracji publicznej mamy do czynienia z jej monizmem lub dualizmem. Monizm administracji publicznej oznacza istnienie jedynie władzy państwowej – i tak rozumiany funkcjonował w Polsce w latach 1948–1990. Natomiast począwszy od roku 1990, możemy w Polsce mówić o dualistycznym ustroju administracji publicznej³. Dualizm ów został pogłębiony i ugruntowany zmianami wprowadzonymi w latach 1998/1999, kiedy przeprowadzono reformę podziału terytorialnego kraju, która obowiązuje do dziś.

W czerwcu 1998 r. Sejm RP uchwalił szereg ustaw, które stały się podstawą nowego podziału terytorialnego państwa. Uchwalono wówczas zmiany w *Ustawie o samorządzie terytorialnym*, zmieniając jej tytuł na *Ustawę o samorządzie gminnym*. Uchwalono również *Ustawę o samorządzie powiatowym*, *Ustawę samorządzie województwa* oraz *Ustawę o administracji rządowej w województwie*. Wszystkie te akty prawne

¹ Wyniki badań z 2014 r. zostały szczegółowo poddane analizie w: Z. Chmielewski, P. Kuca, R. Polak, *Public relations i polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym*, Rzeszów 2015, s. 102–118; P. Kuca, R. Polak, *Regional government in Poland as a body shaping informational policy*, „Slovak Journal of Political Sciences”, 2016, vol. 16, nr 3, s. 304–320.

² H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93.

³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 62.

weszły w życie 1 stycznia 1999 r., wprowadzając nowy, trójstopniowy podział terytorialny Polski⁴. Na jego podstawie powstało 16 województw, 314 powiatów, 65 miast na prawach powiatu oraz 2479 gmin. Głównymi założeniami wprowadzanych zmian miało być: wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, zwiększenie efektywności realizowanych zadań publicznych, wprowadzenie przejrzystości struktur administracji oraz procesu podejmowanych decyzji, a także wprowadzenie zdolności dostosowywania się struktur administracji do zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych. Główną zasadą towarzyszącą tym działaniom miała być zasada subsydiarności oraz dążenie do decentralizacji uprawnień⁵.

Do zalet decentralizacji teoretycy polskiego samorządu terytorialnego zaliczyli zbliżenie podmiotu decydującego do załatwianej sprawy. Dotyczy to przede wszystkim decentralizacji terytorialnej, oznacza lepszą możliwość kierowania procesem decyzyjnym w stosunku do mniej skomplikowanej organizacji, większą przejrzystość prowadzącą do lepszego poznania wad i ich źródeł, zwiększenie potencjałów wprowadzenia nowości⁶.

Po zmianach, które wówczas nastąpiły, administrację publiczną w Polsce podzielić można na administrację rządową i administrację samorządową. W przypadku administracji rządowej przedstawicielem rządu w terenie jest wojewoda. Administracja samorządowa występuje na szczeblu lokalnym i regionalnym (wojewódzkim), składa się z kolegialnych i jednoosobowych organów wykonawczych powoływanych przez radę gminy (powiatu). Ciałem kolegialnym jest zarząd, organem jednoosobowym natomiast wójt (w gminach wiejskich), burmistrz (w gminach z siedzibą w miastach) lub prezydent miasta (w miastach na prawach powiatu) bądź starosta (w powiatach). Ciałem kolegialnym na poziomie województwa jest sejmik wojewódzki, którego organem wykonawczym jest zarząd kierowany przez marszałka województwa.

Jednostką szczebla podstawowego samorządu terytorialnego jest gmina, której organy wybierane są w wyborach powszechnych. Ma ona skatalogowane zadania ustawowe⁷. Drugim szczeblem samorządu jest powiat wykonujący zadania o charakterze ponadgminnym. Na szczeblu regionalnym można mówić o województwie o charakterze samorządowo-rządowym.

⁴ A. Piekara, *Samorząd terytorialny, zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998, s. 90.

⁵ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 123–125.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Więcej na ten temat: H. Izdebski, *op. cit.*, s. 141–142.

Według zapisów ustawy o samorządzie województwa⁸ samorząd wojewódzki prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy, utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim, pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej, wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli, racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji, wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie, promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa, wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Samorządowa władza na terenie województwa składa się z organu uchwałodawczego (czyli stanowiąco-kontrolnego), którym jest sejmik województwa, oraz organu wykonawczego, czyli zarządu województwa z marszałkiem na czele. Jego głównymi zadaniami są⁹: wykonywanie uchwał sejmiku województwa, gospodarowanie mieniem województwa, w tym wykonywanie praw z akcji i udziałów posiadanych przez województwo, przygotowywanie projektu i wykonywanie budżetu województwa, przygotowywanie projektów strategii rozwoju województwa i innych strategii rozwoju, planu zagospodarowania przestrzennego, regionalnych programów operacyjnych, programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności oraz ich wykonywanie, kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych. Z kolei do podstawowych kompetencji sejmiku wojewódzkiego zaliczyć można fakt, że jest on organem stanowiącym (uchwala uchwały) i kontrolnym, wybiera marszałka oraz zarząd, uchwala statut województwa, uchwala budżet województwa, uchwala strategię rozwoju województwa i dokumenty strategiczne, nawiązuje współpracę międzynarodową województwa, ustala zasady gospodarowania mieniem wojewódzkim, ustala zasady i tryb korzystania z wojewódzkich obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2014, poz. 1072).

⁹ *Ibidem*.

Zadania samorządu województwa w zakresie prowadzenia polityki informacyjnej

Wykonując swoje zadania, samorząd terytorialny zobowiązany jest przez prawo do udostępniania informacji o swojej działalności¹⁰. Informację taką, zwaną „informacją publiczną” w rozumieniu *Ustawy o dostępie do informacji publicznej*¹¹, stanowi każda informacja o sprawach publicznych i jako taka podlega udostępnieniu¹².

Informacja publiczna powinna być udostępniana zarówno z własnej inicjatywy, jak i na wniosek. Do podstawowych informacji, które powinny być udostępniane, należą te dotyczące: statusu prawnego lub formy prawnej, przedmiotu działań i kompetencji, organów i osób sprawujących funkcje i ich kompetencji, majątku i trybu działania władzy samorządowej, sposobu przyjmowania i załatwiania spraw, a także informacje o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych¹³. Obywatel, poszukując informacji o działalności samorządu terytorialnego, ma prawo do uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego; wglądu do dokumentów urzędowych; dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów¹⁴.

¹⁰ Ustawa o dostępie do informacji publicznej wskazuje, że obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: 1) organy władzy publicznej; 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych; 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa; 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego; 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów.

¹¹ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2014, poz. 782).

¹² Więcej o informacji publicznej: D. Bogdanov, *Zarządzanie informacją publiczną w jednostkach samorządu terytorialnego*, Opole 2016.

¹³ O interesującym aspekcie dostępu do informacji publicznej w kontekście ochrony praw do prywatności jednostki i ochrony jej danych osobowych pisze Grzegorz Skiba: G. Skiba, *Dostęp do informacji publicznej a prawa do prywatności jednostki i ochrony jej danych osobowych*, „Samorząd Terytorialny”, 2003, nr 11.

¹⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej....

Należy pamiętać, że w polskim prawie sformowana jest zasada, iż do każdej informacji o sprawach publicznych dostęp przysługuje każdemu człowiekowi. Zakres podmiotowo-przedmiotowy tego unormowania wzmocnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 16 listopada 2007 r. Wskazał on, że informacją publiczną jest każda informacja o sprawach publicznych, a w szczególności ta o sprawach wymienionych w art. 6 *Ustawy o dostępie do informacji publicznej*¹⁵. Wymienił tu zakresy i rodzaje działań, które obejmuje informacja publiczna. Udostępnieniu więc podlegają: informacje z zakresu polityki wewnętrznej i zagranicznej; o podmiotach, ich statusie prawnym, organizacji, strukturach i kompetencji, a także strukturze własnościowej podmiotów oraz majątku, którym dysponują; o zasadach funkcjonowania tych podmiotów, trybie działania, sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych, przyjmowania i załatwiania spraw, naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska w zakresie określonym w przepisach odrębnych; danych publicznych, w tym: treści i postaci dokumentów urzędowych, treści orzeczeń sądów powszechnych (Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych, sądów wojсковych, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu); informacji o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych; majątku publicznym, długu publicznym, pomocy i ciężarach publicznej.

Aby prawo dostępu do informacji realizowane było sprawnie, ustawa zobligowała organy władzy, w tym organy samorządu terytorialnego, do stworzenia Biuletynu Informacji Publicznej (BIP) – systemu stron internetowych służących powszechnemu i bezpłatnemu dostępowi do informacji publicznej. Zgodnie z przepisami w BIP publikowane są wszystkie informacje publiczne określone w art. 6 *Ustawy o dostępie do informacji publicznej*, z wyjątkiem: treści aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć oraz stanowisk w sprawach publicznych zajętych przez inne organy władzy publicznej i funkcjonariuszy publicznych.

Zasady dostępu do informacji publicznej i zakres ich zastosowania określa ustawa w art. 1¹⁶. Norma ustawowa nie narusza przepisów innych ustaw określających odmienne zasady i tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi, pod warunkiem, że nie ograniczają obowiązków przekazywania informacji publicznej do centralnego repozytorium informacji publicznej, o którym mowa w art. 9b ust. 1, zwanym dalej „centralnym repozytorium”.

¹⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 listopada 2007 r. Sprawa ze skargi na bezczynność Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedmiocie dostępu do informacji publicznej, sygn. akt. II SAB/Wa 68/07.

¹⁶ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2020, poz. 2176).

Urząd marszałkowski jako organ wojewódzkiej administracji samorządowej

Poddając analizie kwestie zarządzania w samorządzie terytorialnym, należy podkreślić za Dorotą Fleszer, że nie może się ono odnosić tylko do gospodarki, spraw majątkowych i podstaw prawnych działalności. Władze samorządowe powinny także budować system sprawnego komunikowania się z lokalną społecznością, a także włączać mieszkańców w proces podejmowania decyzji, które dotyczą kwestii lokalnych¹⁷. We współczesnej administracji polityka informacyjna staje się jednym z istotniejszych narzędzi zarządzania, które umożliwia realizację wyznaczonych zadań publicznych i celów strategicznych jednostki samorządu terytorialnego. Warto zauważyć, że działania władz samorządowych w ramach polityki informacyjnej powinny być prowadzone w sposób świadomy, planowy i systematyczny¹⁸. Należy pamiętać, że prawidłowe prowadzenie polityki informacyjnej przez władzę regionalną pozwala stworzyć platformę wymiany informacji służącą zarówno jej samej, jak i mieszkańcom. Wśród celów polityki informacyjnej w samorządzie terytorialnym można wskazać „realizację prawa obywateli do informacji, inspirowanie sprawnego systemu społecznego komunikowania się w jednostce, tworzenie porozumienia między społecznością a jej władzami oraz promocję zewnętrzną jednostki”¹⁹. W realizacji tej polityki wykorzystywane są wszelkie dostępne narzędzia komunikowania. Warto w tym miejscu zauważyć, że prowadzenie przez samorząd „polityki informacyjnej” uzupełniane jest przez „politykę medialną”. Wszystkie te elementy wpływają na sposób, w jaki organizacja jest postrzegana przez otoczenie, a także na jej wizerunek, który jest jednym z kluczowych czynników wpływających na funkcjonowanie danego podmiotu²⁰.

Organy jednostek samorządu terytorialnego realizują część swoich zadań przy pomocy tzw. jednostek pomocniczych. Dla organów administracji samorządowej na poziomie województwa jednostkami pomocniczymi, dzięki którym realizują one swoje zadania (również zadania wynikające

¹⁷ D. Fleszer, *Rola polityki informacyjnej w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie”, 2015, nr 3, s. 188.

¹⁸ K. Jastrzębska, *Polityka informacyjna władz lokalnych w zakresie możliwości zdobywania i podnoszenia kwalifikacji przez mieszkańców*, „Zarządzanie Publiczne”, 2010, nr 4, s. 126.

¹⁹ R. Sikora, *Public relations jako forma komunikowania się w gminie [w:] Public relations w teorii i praktyce*, red. B. Ociepa, Wrocław 2002, s. 72.

²⁰ Zob. szerzej: D. Krawczyk, *Zarządzanie polityką informacyjną organizacji w aspekcie komunikacyjnym i wizerunkowym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie”, 2018, z. 132, s. 371.

z obowiązku prowadzenia polityki informacyjnej), są urzędy marszałkowskie. Do ich zadań należy m.in.: zapewnienie warunków umożliwiających organom samorządu realizację ich kompetencji; zapewnienie marszałkowi warunków do wykonywania zadań: kierownika urzędu, zwierzchnika służbowego pracowników urzędu i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, przewodniczącego i organizatora prac zarządu, organu w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, reprezentanta województwa, zapewnienie warunków realizacji innych zadań wynikających z przepisów prawa. Urząd zapewnia również obsługę merytoryczną, prawną, organizacyjną, techniczną i kancelaryjno-biurową: sejmiku, komisji sejmiku, przewodniczącego i wiceprzewodniczących sejmiku, przewodniczących komisji sejmiku oraz radnych, zarządu, marszałka i członków zarządu, skarbnika, sekretarza.

Samorząd terytorialny na poziomie województwa ma obowiązek udostępniać informacje dotyczące jego działalności. Z jednej strony czyni to w ramach przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. Z drugiej strony urzędy marszałkowskie powinny prowadzić profesjonalne działania z zakresu realizacji polityki informacyjnej, dzięki którym informacje dotyczące działalności samorządu województwa będą docierały do otoczenia zewnętrznego. Działania z zakresu polityki informacyjnej mogą być prowadzone z wykorzystaniem szerokiego katalogu narzędzi. Jednym z kluczowych elementów może tu być wykorzystanie mediów w ramach działań *media relations*. Aby sprawnie wykonywać zadania z zakresu polityki informacyjnej, urzędy marszałkowskie powołują rzeczników prasowych (działających często we współpracy z wyspecjalizowanymi komórkami – biurami prasowymi), do których zadań podstawowych należy publiczne prezentowanie działań marszałka województwa, zarządu czy sejmiku oraz dokumentowanie tych aktywności.

W dalszej części tekstu zostaną zaprezentowane wyniki badań dotyczące sposobu prowadzenia polityki informacyjnej przez urzędy marszałkowskie w Polsce oraz zakres wykorzystywania przez te urzędy narzędzi z zakresu polityki informacyjnej w ramach relacji z mediami.

Metoda badań

Przedstawione w artykule wyniki badań są efektem dwóch projektów dotyczących prowadzenia polityki informacyjnej przez samorządy wojewódzkie w Polsce. Zostały one zrealizowane na podstawie tych samych założeń metodologicznych w 2014 i 2020 r. Badania przeprowadzono na podstawie anonimowych badań ankietowych. W kwestionariuszu umieszczono 15 pytań. Były to zarówno pytania otwarte, jak i pyta-

nia zamknięte jednokrotnego i wielokrotnego wyboru. Na użytek prezentowanego tekstu wykorzystano pytania i dane o charakterze ilościowym. W obydwu projektach kwestionariusze badawcze zostały przekazane do wszystkich 16 urzędów marszałkowskich w Polsce. W każdym badaniu wzięli udział respondenci z 12 województw. Z powodu małej liczby samorządów wyniki ukazano w postaci danych liczbowych, a nie procentowych. Uczestnikami badań ze strony samorządów wojewódzkich były osoby zajmujące się w urzędach marszałkowskich prowadzeniem polityki informacyjnej samorządu województwa. Byli to rzecznicy prasowi, pracownicy biur prasowych, dyrektorzy kancelarii sejmiku wojewódzkiego.

Na użytek omawianych badań sformułowano dwie hipotezy badawcze:

- pracownicy urzędów marszałkowskich odpowiadający za realizację polityki informacyjnej mają dużą świadomość znaczenia komunikowania się z otoczeniem zewnętrznym i relacji z mediami, co przejawia się w szerokim katalogu stosowanych narzędzi komunikacji,
- w polityce informacyjnej samorządów wojewódzkich wzrosło znaczenie narzędzi komunikacji związanych z Internetem.

Wyniki badań

Jak wcześniej zauważono, z badań dotyczących polityki informacyjnej samorządów wojewódzkich wykorzystano na użytek tego artykułu głównie dane o charakterze ilościowym. Pozwalają one na zaznaczenie kilku kwestii. Warto zauważyć, że respondenci w obu badaniach podkreślili znaczenie celowych kontaktów instytucji publicznych z mediami. W roku 2014 za „ważne” uznali je wszyscy uczestniczący w badaniu (12 osób). W roku 2020 na 12 respondentów – 9 uznało takie relacje za ważne dla instytucji publicznych, a 3 za nieważne. Media są traktowane jako kanał dystrybucji informacji dotyczących samorządów wojewódzkich do społeczeństwa, a także instytucje, które mają wpływ na odbiór administracji samorządowej wśród obywateli. W obu badaniach wszyscy respondenci podkreślali, że urzędy marszałkowskie, w których pracują, prowadzą celowe relacje z mediami.

W kwestionariuszach pytano respondentów o rozwiązania organizacyjne dotyczące prowadzenia relacji z mediami – ankietowani mogli wskazywać jednocześnie kilka różnych wykorzystywanych rozwiązań w tym obszarze. We wszystkich analizowanych 12 urzędach marszałkowskich funkcjonuje komórka organizacyjna odpowiedzialna za kontakty z mediami. Porównując wyniki badań z lat 2014 i 2020, można zauważyć zmiany w stosowanych rozwiązaniach, które mogą świadczyć o pewnej profesjonalizacji działań komunikacyjnych.

W 2014 r. na 12 urzędów marszałkowskich w 10 z nich istniało stanowisko rzecznika prasowego. W 7 urzędach do kontaktów z mediami powołany był specjalny departament, wydział lub inna jednostka, a w 3 przypadkach w urzędzie marszałkowskim funkcjonowała komórka organizacyjna ds. relacji z mediami, ale zadania z tego obszaru obejmowały tylko fragment jej kompetencji²¹. W roku 2020 w każdym z 12 urzędów marszałkowskich pracował rzecznik prasowy. W 6 urzędach funkcjonował departament lub wydział, który odpowiadał za relacje z mediami, a tylko w jednym była komórka ds. relacji z mediami, przy czym była to tylko część jej kompetencji. Można więc ocenić, że na przestrzeni kilku lat doszło do pewnej profesjonalizacji działań komunikacyjnych na poziomie samorządów wojewódzkich. Zadania z tego obszaru są bardziej klarownie przypisane i podzielone w strukturach organizacyjnych urzędów marszałkowskich.

Tabela 1. Funkcjonowanie komórki odpowiedzialnej za kontakty z mediami w urzędach marszałkowskich w Polsce

Czy w Pana/i jednostce samorządowej istnieje komórka odpowiedzialna za kontakty z mediami?	2014	2020
Tak, rzecznik prasowy	10	12
Tak, departament, wydział, inna jednostka	7	6
Tak, ale relacje z mediami to tylko fragment jej kompetencji	3	1

Źródło: badania własne.

W związku z tym, że przedstawiciele urzędów marszałkowskich w Polsce podkreślają znaczenie utrzymywania celowych relacji z mediami, istotne wydawało się sprawdzenie, czy tematyka dotycząca samorządów wojewódzkich jest interesująca dla dziennikarzy zarówno z redakcji krajowych, regionalnych, jak i lokalnych.

Z badań przeprowadzonych w 2014 i 2020 r. można wysnuć podobne wnioski. Przedstawiciele samorządów wojewódzkich dosyć wysoko oceniają stopień zainteresowania dziennikarzy tematyką samorządową, przy czym w szczególności dotyczy to dziennikarzy mediów regionalnych i lokalnych, które ze swej natury podejmują tematy blisko związane z czytelnikami, także pod względem obszaru funkcjonowania danego medium.

W 2014 r. na 12 urzędów marszałkowskich przedstawiciele 9 oceniali, że dziennikarze lokalni interesują się problematyką samorządową (5 – „raczej zainteresowani”, 4 – „zdecydowanie zainteresowani”). W badaniu z 2020 r. ocena jest jeszcze wyższa. Zainteresowanie mediów lokalnych tematyką samorządową widzi 11 respondentów na 12 badanych

²¹ Z. Chmielewski, P. Kuca, R. Polak, *op. cit.*, s. 104.

urzędów marszałkowskich (7 – „raczej zainteresowani”, 4 – „zdecydowanie zainteresowani”). Równie wysoko, i na tym samym poziomie, jest oceniany stopień zainteresowania problematyką samorządów wśród dziennikarzy mediów regionalnych. Zarówno w roku 2014, jak i 2020 zainteresowanie to widziało 11 na 12 respondentów z urzędów marszałkowskich.

Niżej jest oceniany poziom zainteresowania problematyką samorządową wśród dziennikarzy mediów ogólnokrajowych. W obydwu badaniach oceny dotyczące braku zainteresowania samorządem w mediach krajowych były podobne (po 4 wskazania). Spadła natomiast liczba respondentów, którzy oceniali, że tematy dotyczące samorządów są interesujące dla mediów krajowych (w roku 2014 wskazali tak respondenci z 6 urzędów marszałkowskich, a w 2020 r. już tylko z 4).

Tabela 2. Stopień zainteresowania dziennikarzy problematyką samorządową w opinii przedstawicieli samorządów wojewódzkich

Czy w Pana/i opinii dziennikarze są zainteresowani problematyką samorządową?											
Dziennikarze	Zdecydowanie nie są zainteresowani		Raczej nie są zainteresowani		Trudno powiedzieć		Raczej są zainteresowani		Zdecydowanie są zainteresowani		
	2014	2020	2014	2020	2014	2020	2014	2020	2014	2020	
Dziennikarze mediów gminnych i powiatowych	1	0	1	1	1	0	5	7	4	4	
Dziennikarze mediów regionalnych	-	0	1	0	-	1	3	9	8	2	
Dziennikarze mediów ogólnopolskich	-	0	4	4	3	4	3	4	2	0	
Dziennikarze z innego typu mediów (branżowe)	-	0	3	4	4	4	3	4	2	0	

Źródło: badania własne.

W omawianych projektach badani byli także poproszeni o informację, jakie narzędzia komunikacyjne są stosowane w urzędach marszałkowskich do prowadzenia polityki informacyjnej. Respondenci mogli wskazywać narzędzia polityki informacyjnej w dwóch kategoriach – tradycyjnych i określonych jako nowoczesne/niestandardowe.

Zarówno w badaniu z 2014, jak i 2020 r. okazało się, że najbardziej popularnym narzędziem komunikowania się z dziennikarzami w grupie narzędzi tradycyjnych są konferencje prasowe. Są one wykorzystywane we wszystkich 12 urzędach marszałkowskich, które uczestniczyły w badaniach. Na drugim miejscu pod względem popularności jest doraźne rozsyłanie informacji do mediów z wykorzystaniem np. poczty e-mail (12 wskazań w 2014 r. i 11 wskazań w 2020 r.). Do popularnych narzędzi działań komunikacyjnych należą też indywidualne kontakty z wybranymi dziennikarzami, a także zapraszanie dziennikarzy z okazji różnych wydarzeń (11 wskazań w 2014 r. i 10 wskazań w roku 2020). Zwraca uwagę spadek znaczenia własnych wydawnictw periodycznych. Jeszcze w roku 2014 wydawało je 9 na 12 badanych urzędów marszałkowskich. W roku 2020 własne czasopisma wydawało 7 samorządów wojewódzkich. Tendencja ta może mieć związek z ogólnym spadkiem znaczenia prasy drukowanej.

Tabela 3. Tradycyjne narzędzia komunikacyjne stosowane w urzędach marszałkowskich do prowadzenia polityki informacyjnej

Jakich <u>tradycyjnych narzędzi</u> komunikacyjnych używa się w Pana/i jednostce samorządowej do prowadzenia polityki informacyjnej?	2014	2020
Indywidualne kontakty z wybranymi dziennikarzami	11	10
Konferencje prasowe	12	12
Informacje rozsyłane korespondencyjne do dziennikarzy (fax, e-mail) – doraźnie	12	11
Newsletter bądź inna forma systematycznego przekazu elektronicznego	7	5
Zapraszanie dziennikarzy na uroczystości (różne)	11	10
Spotkania z dziennikarzami z okazji różnych wydarzeń	12	9
Własne wydawnictwo periodyczne (czasopismo)	9	7

Źródło: badania własne.

Interesujące wnioski można wysnuć z odpowiedzi na pytanie o narzędzia komunikacji określone w ankiecie jako nowoczesne lub niestandardowe. We wszystkich urzędach marszałkowskich funkcjonują wymagane przez prawo strony internetowe w ramach Biuletynu Informacji Publicznej. Jednak, co ciekawe, zarówno w 2014, jak i 2020 r. nie wszystkie urzędy marszałkowskie wskazują, że prowadzą dodatkowe strony lub portale internetowe, co wydaje się obecnie standardem komunikacyjnym. W 2014 r. funkcjonowanie takich stron wskazało 10 samorządów wojewódzkich, a w 2020 r. było ich 7 (na 12 respondentów). Popularnym narzędziem działań komunikacyjnych jest profil samorządu województwa w portalu społecznościowym Facebook. Wymieniło go po

10 respondentów w każdym z badań. W dwóch urzędach marszałkowskich funkcjonuje profil w innym serwisie społecznościowym. Mniej popularny w polityce komunikacyjnej samorządów wojewódzkich jest serwis Twitter, obecny w 4 badanych urzędach marszałkowskich. Warto podkreślić rosnące znaczenie relacji *on-line* z sesji sejmików wojewódzkich. O ile jeszcze w 2014 r. takie narzędzie było wykorzystywane w 7 na 12 badanych urzędach marszałkowskich, w 2020 r. liczba wskazań w przypadku tego instrumentu wzrosła do 11. Wydaje się, że niewykorzystanym narzędziem w polityce informacyjnej są blogi prowadzone przez przedstawicieli władz samorządowych bądź wyznaczonych pracowników urzędów marszałkowskich. W 2014 r. to narzędzie było zupełnie nieobecne w polityce informacyjnej. W badaniu z 2020 r. blog prowadzony przez członka władz samorządowych był obecny w 2 samorządach. W jednym istniał blog pracownika urzędu marszałkowskiego.

Tabela 4. Nowoczesne i niestandardowe narzędzia komunikacji wykorzystywane w urzędach marszałkowskich do działań komunikacyjnych

Jakich <u>nowych / nowoczesnych / niestandardowych</u> narzędzi komunikacyjnych używa się w Pana/i jednostce samorządowej do prowadzenia polityki informacyjnej?	2014	2020
Oficjalna, wymagana przez Ustawę strona internetowa (BIP)	12	12
Oficjalna, dodatkowa strona internetowa, lokalny portal informacyjny prowadzony przez UM	10	7
Profil lub fanpage na Facebooku	10	10
Profil lub fanpage na Twitterze	4	4
Profil lub fanpage na innym portalu społecznościowym	2	2
Relacje on-line z posiedzeń sejmiku wojewódzkiego	7	11
Blog internetowy prowadzony przez członka zarządu województwa	-	2
Blog internetowy prowadzony przez wybranego pracownika UM	-	1

Źródło: badania własne.

Co ważne, wydaje się, że przedstawiciele samorządów wojewódzkich w Polsce są, w przeważającej mierze, zadowoleni z prowadzonych działań w ramach polityki informacyjnej. W kwestionariuszach pytano, czy w urzędach marszałkowskich w najbliższej przyszłości są plany dotyczące zmiany lub poszerzenia działań z tego zakresu. W roku 2014 w 5 regionach nie planowano takiej aktywności. W 3 województwach takie działania planowano i dotyczyły one m.in. zacieśnienia współpracy z prasą lokalną, szerszej dystrybucji materiałów wideo, zmiany wyglądu samorządowego portalu internetowego, a także większej aktywności w mediach społecznościowych. W roku 2020 na 12 regionów w 8 nie planowano zmian w polityce informacyjnej. W dwóch województwach respondenci nie mieli wiedzy na ten temat.

Być może brak planów dotyczących korekty lub rozwoju działań komunikacyjnych wynika ze stosunkowo wysokich ocen dotyczących wiarygodności informacji medialnych na temat poszczególnych województw. W roku 2014 reprezentanci 6 województw uznawali takie publikacje za wiarygodne, w jednym przypadku publikacje oceniono jako niewiarygodne, a w 5 regionach odpowiedzi były mniej jednoznaczne (pojawiały się zarówno publikacje uznawane za wiarygodne, jak i niewiarygodne). W roku 2020 wyniki były bardziej jednoznaczne. W grupie 12 samorządów przedstawiciele 9 uznawali publikacje medialne o swoich regionach za wiarygodne, a 3 za niewiarygodne.

Zakończenie

Podsumowując przeprowadzoną analizę, warto zwrócić uwagę na kilka kwestii. Należy podkreślić, że polityka informacyjna na poziomie samorządów wojewódzkich w Polsce jest realizowana na kilku płaszczyznach. Zarówno zgodnie z przepisami ustawy o dostępie do informacji publicznej, czego praktycznym przejawem jest funkcjonowanie stron internetowych w ramach Biuletynu Informacji Publicznej, z zawartością określoną przepisami prawa, a także w ramach szerszej działalności związanej z prowadzeniem relacji z mediami lub z wykorzystaniem własnych mediów do przekazywania informacji.

W drugiej płaszczyźnie warto odnieść się do postawionych w tekście hipotez badawczych. Pierwszą z nich należy uznać za potwierdzoną. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi w 2014 i 2020 r. pracownicy urzędów marszałkowskich wykorzystują stosunkowo szeroki katalog narzędzi komunikacyjnych, które można określić jako tradycyjne lub nowoczesne. Są to zarówno narzędzia polityki informacyjnej stosowane w ramach działań *media relations*, jak i wykorzystywanie w polityce informacyjnej mediów własnych (zarówno tradycyjnych, jak czasopisma drukowane, jak i np. mediów społecznościowych).

Hipoteza druga, zgodnie z którą w polityce informacyjnej samorządów wojewódzkich wzrosło znaczenie narzędzi związanych z Internetem, została potwierdzona częściowo. Katalog głównych narzędzi internetowych w polityce informacyjnej w badaniach z 2014 i 2020 r. jest podobny. W 2020 r. wśród narzędzi komunikacji związanej z Internetem pojawiły się blogi, ale ich wykorzystanie ma incydentalny charakter. W tym obszarze zwraca uwagę wzrost znaczenia relacji *on-line* z posiedzeń sejmików wojewódzkich. Może to być interesujące rozwiązanie zarówno dla dziennikarzy, którzy nie zawsze muszą być obecni na posiedzeniach radnych, ale także jest to ułatwienie dla mieszkańców da-

nych regionów, którzy mogą bezpośrednio śledzić sesje sejmików. Z punktu widzenia obywateli takie rozwiązanie wpisuje się więc w łatwiejszy dostęp do informacji publicznej dotyczącej kolegialnych organów władzy, jakimi są sejmiki wojewódzkie.

Warto na koniec zaznaczyć, że analizowane w tekście badania mają głównie charakter ilościowy. Zakres wiedzy dotyczącej polityki informacyjnej samorządu wojewódzkiego w Polsce mogłaby poszerzyć analiza jakościowa poszczególnych narzędzi polityki informacyjnej wykorzystywanych przez samorządy wojewódzkie. Powinno to być inspiracją do kolejnych badań w tym zakresie.

Bibliografia

- Bogdanov D., *Zarządzanie informacją publiczną w jednostkach samorządu terytorialnego*, Opole 2016.
- Chmielewski Z., Kuca P., Polak R., *Public relations i polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym*, Rzeszów 2015.
- Fleszer D., *Rola polityki informacyjnej w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie”, 2015, nr 3.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna, zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jastrzębska K., *Polityka informacyjna władz lokalnych w zakresie możliwości zdobywania i podnoszenia kwalifikacji przez mieszkańców*, „Zarządzanie Publiczne”, 2010, nr 4.
- Krawczyk D., *Zarządzanie polityką informacyjną organizacji w aspekcie komunikacyjnym i wizerunkowym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie”, 2018, z. 132.
- Kuca P., Polak R., *Regional government in Poland as a body shaping informational policy*, „Slovak Journal of Political Sciences” 2016, vol. 16, nr 3.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2020, poz. 2176).
- Piekara A., *Samorząd terytorialny, zagadnienia prawne i administracyjne*, Warszawa 1998.
- Sikora R., *Public relations jako forma komunikowania się w gminie* [w:] *Public relations w teorii i praktyce*, red. B. Ociepka, Wrocław 2002.
- Skiba G., *Dostęp do informacji publicznej a prawa do prywatności jednostki i ochrony jej danych osobowych*, „Samorząd Terytorialny”, 2003, nr 11.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2014, poz. 1072).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2014, poz. 782).
- Wyrok Wojewódzkiego Sadu Administracyjnego w Warszawie wyroku z dnia 16 listopada 2007 r. Sprawa ze skargi na bezczynność Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w przedmiocie dostępu do informacji publicznej, sygn. akt. II SAB/Wa 68/07.

**Information policy of the self-government voivodeship unit in Poland
in seeing citizens' rights to public information**

Abstract

The information policy is one of the elements that significantly affect the image and reception of the activities carried out by local government units. Effective activities in this area allow for effective communication with the local community, and are also a part of the practical implementation of citizens' right to information. According to the research, voivodship self-governments in Poland use various information policy tools in their activities. These are both tools, the operation of which is required by law (Public Information Bulletin), own media of voivodship self-governments, as well as the activities implemented under the "media relations" policy.

Keywords: information policy, voivodeship self-government, public information, local self-government

Mira Malczyńska-Biały*

BEZPIECZEŃSTWO KONSUMENTÓW W KONTEKŚCIE PROGRAMU POLITYKI KONSUMENCKIEJ UNII EUROPEJSKIEJ NA LATA 2020–2025

Streszczenie

Artykuł ma na celu przedstawienie potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa konsumentów w Unii Europejskiej po 2020 roku w kontekście realizowanej polityki konsumenckiej. Rozważania koncentrują się w szczególności na analizie *Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady* z dnia 13 listopada 2020 roku, stanowiącego unijny program na rzecz konsumentów. Bezpieczeństwo konsumentów związane jest z zagwarantowaniem im ochrony prawnej w zakresie czterech podstawowych płaszczyzn: zdrowotnej, ekonomicznej, informacyjno-edukacyjnej oraz dochodzenia roszczeń. Wskazano również na wpływ pandemii COVID-19 na bezpieczeństwo konsumentów w Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo konsumentów, ochrona konsumentów, polityka konsumencka, Unia Europejska

Wstęp

Przedmiotem niniejszego artykułu jest przedstawienie potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa konsumentom w Unii Europejskiej po 2020 roku. W artykule krytycznej weryfikacji zostały poddane następujące hipotezy badawcze: po pierwsze, zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony konsumentów stanowi nadrzędny cel unijnej polityki konsumenckiej. Po drugie, przyjęto hipotezę, iż cele polityki konsumenckiej Unii Europejskiej uzależnione są od bieżących problemów wpływających na bezpieczeństwo konsumentów. Podstawową metodą badawczą zastosowaną w artykule jest metoda analizy dogmatycznej. Wykorzystano ją do analizy aktów prawnych regulujących problematykę bezpieczeństwa konsumentów.

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: mimalczynska@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0003-3083-800X.

Priorytety z zakresu bezpieczeństwa konsumentów po 2020 roku wskazane zostały w programie polityki konsumenckiej Unii Europejskiej na lata 2020–2025. Co do zasady bezpieczeństwo konsumentów związane jest z zagwarantowaniem im ochrony prawnej w zakresie czterech podstawowych płaszczyzn: zdrowotnej, ekonomicznej, informacyjno-edukacyjnej oraz dochodzenia roszczeń. Mówiąc o bezpieczeństwie zdrowotnym, chodzi o stworzenie standardów prawnych oraz praktyki handlowej eliminującej dopuszczenie do sprzedaży produktów konsumpcyjnych zagrażających życiu i zdrowiu nabywców. W kontekście bezpieczeństwa ekonomicznego możemy mówić o zagwarantowaniu dostępu do różnorodnej oferty produktów za konkurencyjną cenę, spełniających odpowiednie normy bezpieczeństwa. Potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa w zakresie informacji i edukacji wynika z nierównowagi, jaka występuje pomiędzy profesjonalistą a konsumentem. O ile podmioty prowadzące działalność gospodarczą mają pełną wiedzę, o tyle konsumenci mają wiedzę rozproszoną i powierzchowną. Jej braki uniemożliwiają swobodę oceny i wyboru, ograniczając wolność decyzji rynkowych konsumenta. Podstawą do dokonywania przez konsumentów racjonalnych wyborów musi być rzetelna informacja o cechach oferowanych towarów i usług, warunkach bezpiecznego ich używania, a także procedurach reklamacyjnych w przypadku ujawnienia ich niewłaściwej jakości¹. Znaczenie prawa do informacji i edukacji wynika bowiem z przekonania, że „konsument dobrze poinformowany” to „konsument dobrze chroniony”². Bezpieczeństwo konsumentów podczas procesu egzekwowania ich praw związane jest z zapewnieniem efektywnego systemu dochodzenia roszczeń w UE. Konsument powinien mieć zagwarantowane wiele ścieżek wyboru dochodzenia swoich praw. Nie może być pozostawiony sam sobie, zawsze powinien mieć możliwość zwrócenia się o pomoc do funkcjonujących organizacji i instytucji pozarządowych, korzystać z szeroko rozumianej mediacji i arbitrażu, a oprócz sądownictwa powszechnego powinno funkcjonować łatwo dostępne bezpłatne sądownictwo polubowne³.

Zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów w zakresie zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych, jak również wspie-

¹ A. Streżyńska, *Ochrona konsumentów w Unii Europejskiej i Polsce*, Warszawa 2000, s. 98.

² E. Łętowska, *Europejskie prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2004, s. 123.

³ M. Malczyńska-Biały, *Efektywny system dochodzenia roszczeń a poczucie bezpieczeństwa polskich konsumentów po 2004 roku* [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia w procesie transformacji i integracji. Wymiar społeczny*, red. H. Chałupczak, M. Pietraś, J. Misiągiewicz, Zamość 2016, s. 559–568.

ranie ich prawa do informacji, edukacji i dochodzenia roszczeń należy zgodnie z art. 169 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFEU) do zadań Unii Europejskiej⁴. Unia Europejska realizuje tę kompetencję poprzez tworzenie prawodawstwa konsumenckiego w szczególności w formie aktów prawa pochodnego mającego moc wiążącą (rozporządzeń⁵, dyrektyw⁶, decyzji⁷) oraz aktów prawnych niemających mocy wiążącej, kreujących pożądane standardy ochrony konsumentów, mające często postać strategii i programów polityki konsumenckiej (rezolucje, komunikaty, zalecenia, opinie⁸).

Instytucjami stanowiącymi prawo konsumenckie na szczeblu unijnym są Parlament Europejski, Komisja Europejska oraz Rada Unii Europejskiej. W ich strukturach organizacyjnych znajdują się jednostki merytoryczne zajmujące się w szczególności problematyką konsumencką w kontekście procesu stanowienia prawa⁹.

⁴ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2012/326/1, Dz.Urz. UE 26.10.2012.

⁵ Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Zob. szerzej: A. Zawidzka-Łojek, R. Maruszkiewicz, *Prawo pochodne Unii Europejskiej* [w:] *Podręcznik prawa Unii Europejskiej. Instytucje i porządek prawny. Prawo materialne*, red. A. Zawidzka-Łojek, A. Łazowski, Warszawa 2017, s. 123–126.

⁶ Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków, zob. A. Makowska, *Sprzedaż konsumencka w prawie Unii Europejskiej i prawie polskim*, Toruń 2006, s. 16–19.

⁷ Decyzja wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów. Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej. Zob. szerzej: A. Zawidzka-Łojek, *Prawo pochodne Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Vademecum. Instytucje i porządek prawny. Prawo materialne*, red. A. Zawidzka-Łojek, R. Grzeszczak, A. Łazowski, Warszawa 2014, s. 146–147.

⁸ Art. 288, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 326/47, 26.10.2012. Zob. H.W. Micklitz, S. Weatherill, *Consumer policy in the European Community: Before and after Maastricht*, „Journal of Consumer Policy”, 1993, nr 3–4, s. 300.

⁹ M. Malczyńska-Biały, *Członkostwo w Unii Europejskiej a bezpieczeństwo ekonomiczne konsumentów w Polsce* [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia w procesie transformacji i integracji. Wymiar gospodarczy*, red. H. Chałupczak, M. Pietraś, Ł. Potocki, Zamość 2018, s. 185–194. Zob. szerzej: M. Malczyńska-Biały, *Normalizacja europejska a bezpieczeństwo produktów konsumenckich* [w:] *Współczesna polityka bezpieczeństwa – aspekty polityczne, gospodarcze i militarne*, red. M. DeLong, M. Malczyńska-Biały, Rzeszów 2018, s. 66–73; M. Malczyńska-Biały, *Nieuczciwe praktyki handlowe a bezpieczeństwo konsumentów w Unii Europejskiej* [w:] *Bezpieczeństwo. Prawa człowieka. Stosunki międzynarodowe*, red. K. Żarna, Rzeszów 2019, t. I, s. 89–96.

Wpływ pandemii COVID-19 na politykę konsumencką UE

Współczesna problematyka zapewnienia bezpieczeństwa konsumentom w aspekcie ochrony zdrowia, ich bezpieczeństwa ekonomicznego, informacyjno-edukacyjnego oraz w zakresie egzekwowania praw konsumentów i możliwości dochodzenia roszczeń w najszerszym zakresie znalazła swój wyraz w aktualnie obowiązującym programie polityki konsumenckiej Unii Europejskiej na lata 2020–2025¹⁰. Pandemia wywołana wirusem COVID-19 wpłynęła na wiele aspektów życia konsumentów i wyeksponowała ważność ochrony konsumentów oraz ścisłej współpracy między organami w UE. W programie odniesiono się również do pilnych potrzeb z zakresu bezpieczeństwa konsumentów w kontekście trwającej pandemii. Kryzys wywołany wirusem COVID-19 doprowadził do wykrycia pewnych luk w ramach unijnej ochrony bezpieczeństwa konsumentów. Na przykład, konsumenci w UE spodziewali się, że w związku z niemożnością realizacji umów turystycznych, przedsiębiorstwa transportowe i organizatorzy turystyki zapewnią poszanowanie ich prawa do otrzymania zwrotu pełnej kwoty wniesionych zaliczek. Napotykali jednak poważne utrudnienia podczas prób egzekwowania tego prawa z uwagi na problemy tego sektora z płynnością oraz prawie całkowite wstrzymanie świadczenia usług przewozu osób w trakcie pandemii. Komisja i państwa członkowskie podjęły działania służące zapewnieniu ochrony praw konsumentów, propagując praktyczne rozwiązania w pełni zgodne z obowiązującymi przepisami¹¹.

Kolejną kwestią naruszania bezpieczeństwa konsumenta w trakcie pandemii jest gwałtowne nasilenie się procederu oszustw na ich szkodę, wprowadzających w błąd technik marketingowych oraz oszustw w kontekście zakupów na odległość. Pandemia spowodowała powstanie istotnych wyzwań wywierających wpływ na codzienne funkcjonowanie kon-

¹⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowy program na rzecz konsumentów. Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy, KOM(2020)696, Bruksela, 13.11.2020.

¹¹ Zgodnie z Zaleceniem Komisji (UE) 2020/648 z dnia 13 maja 2020 r. w sprawie bonów oferowanych pasażerom i podróżnym jako alternatywa dla zwrotu pieniędzy za odwołane imprezy turystyczne i usługi transportowe w kontekście pandemii COVID-19, Dz.Urz. UE L 151, 14.5.2020, zwrot pełnego kosztu biletu musi nastąpić w terminie 7 dni od złożenia wniosku przez pasażera w przypadku transportu drogą lotniczą, morską i wodną śródlądową, 14 dni po złożeniu oferty lub po otrzymaniu wniosku w przypadku transportu autobusowego i autokarowego oraz w terminie 1 miesiąca od złożenia wniosku w przypadku transportu kolejowego. Zgodnie z unijnymi przepisami zwrot kosztów może nastąpić w formie pieniężnej lub w formie bonu. Zwrot w formie bonu jest jednak możliwy tylko wtedy, gdy pasażer wyrazi na to zgodę.

sumentów. Szczególnie chodziło o dostępność towarów i usług, a także możliwość podróżowania, wjazdu do UE, jak również opuszczania jej terytorium. Strategia zawierała pięć nadrzędnych priorytetów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa konsumentów. Po pierwsze, dokonanie transformacji ekologicznej. Po drugie, rozwój transformacji cyfrowej. Po trzecie, możliwość dochodzenia roszczeń i egzekwowania praw konsumentów. Po czwarte, określenie i zaspokojenie specyficznych indywidualnych potrzeb określonych grup konsumentów. Ostatni priorytet związany był z rozwojem współpracy międzynarodowej.

Problematyka ekologiczna i zdrowotna w polityce konsumenckiej UE

W pkt 3.1. strategii polityki konsumenckiej UE wskazano, że transformacja ekologiczna wiąże się z możliwością osobistego zaangażowania się w działania służące zapewnieniu neutralności klimatycznej, ochrony zasobów naturalnych i różnorodności biologicznej oraz ograniczaniu zanieczyszczenia wód, powietrza i gleb. Konsumentom powinni wzmacniać swoje bezpieczeństwo na rynku. Niezależnie od ich sytuacji finansowej powinni pełnić aktywną rolę w procesie zielonej transformacji bez narzucania im określonego stylu życia i bez dyskryminowania ich ze względu na pochodzenie społeczne. Dostęp do zrównoważonych produktów nie powinien być uzależniony od poziomu dochodu ani od miejsca zamieszkania. Tego rodzaju produkty powinny być dostępne dla każdego. Komisja do 2025 roku przedstawi wniosek ustawodawczy służący wzmocnieniu roli konsumentów w procesie przechodzenia na ekologiczną gospodarkę. Służyć temu miało przekazywanie konsumentom szczegółowych informacji na temat zrównoważonego charakteru produktów. Zamierzano również objąć ich ochroną przed określonymi wprowadzającymi w błąd praktykami handlowymi, takimi jak pseudoekologiczny marketing¹² i przedwczesna utrata przydatności, a także wniosek ustawodawczy dotyczący uzasadniania twierdzeń odnoszących się do ekologiczności (produktu, usługi).

W omawianym okresie podejmowane miały być inicjatywy mające na celu zagwarantowanie, aby konsumenci mieli zapewnione bezpieczeństwo zdrowotne w kontekście możliwości podejmowania świadomych i zrównoważonych decyzji dotyczących żywności. Między innymi

¹² Praktyka polegająca na przekonywaniu klientów, że przedsiębiorstwo jest zaangażowane w działania na rzecz ochrony środowiska. UE: *pseudoekologiczny marketing zalewa internet*, CyberDefence24, <https://www.cyberdefence24.pl> (26.02.2021).

realizowano strategię „od pola do stołu”¹³ oraz unijną strategię na rzecz bioróżnorodności¹⁴, jak również inicjatywy służące ograniczeniu śladu środowiskowego i klimatycznego systemu żywnościowego UE, zapewnieniu konsumentom możliwości podejmowania świadomych, zdrowych i zrównoważonych decyzji dotyczących żywności. Zachęcano ponadto konsumentów do podejmowania decyzji przyczyniających się do ograniczenia poziomu zanieczyszczeń¹⁵, podniesienia poziomu świadomości w kwestii chemikaliów, z którymi narażeni są na kontakt konsumenci, zapewnienia ochrony przed najbardziej szkodliwymi substancjami oraz promowania bezpiecznych i zrównoważonych chemikaliów już na etapie projektowania¹⁶. Wskazywano na możliwości w zakresie wywierania pozytywnego wpływu na zrównoważoność dzięki przekazywaniu im wiarygodnych, kompletnych i sprawdzonych informacji na temat produktów finansowych¹⁷. Rozwijano inicjatywę „Fala renowacji”, w której przedstawiono strategię przystosowania domów konsumentów do potrzeb bardziej ekologicznego i cyfrowego społeczeństwa, również poprzez zapewnienie dostępu do lepszych narzędzi informacyjnych¹⁸. Począwszy od 2020 roku, Komisja planuje nawiązać współpracę z przedsiębiorcami w celu zachęcenia ich do podejmowania dobrowolnych zobowiązań dotyczących działań na rzecz zrównoważonej konsumpcji wykraczających poza czynności wymagane z mocy prawa. Wskazano na szereg prac służących przeciwdziałaniu przedwczesnej utraty przydatności produk-

¹³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, KOM(2020) 381, Bruksela, 20.05.2020.

¹⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia, KOM(2020) 380, Bruksela, 20.05.2020.

¹⁵ *Plan działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby*, Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu> (21.02.2021).

¹⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia w zakresie chemikaliów na rzecz zrównoważoności na rzecz nietoksycznego środowiska, KOM(2020) 667, Bruksela, 14.10.2020.

¹⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan działania: finansowanie zrównoważonego wzrostu gospodarczego, KOM(2018) 97, Bruksela, 8.03.2018.

¹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Fala renowacji na potrzeby Europy – ekologizacja budynków, tworzenie miejsc pracy, poprawa jakości życia, KOM(2020) 662, Bruksela, 14.10.2020.

tów i propagowaniu ich trwałości, zdolności do recyklingu, możliwości ich naprawy oraz dostępności¹⁹. W szczególności starania w zakresie zrównoważonych produktów miały na celu sprawienie, aby zrównoważone produkty stały się normą oraz aby rozszerzyć ich zakres poza produkty związane z energią i zapewnić osiągnięcie rezultatów w obszarze zamkniętego cyklu życia²⁰. Komisja oceni produkty w kontekście przeglądu dyrektywy w sprawie sprzedaży towarów oraz to, w jaki sposób można przyczynić się do dalszego propagowania naprawy produktów i zachęcania do korzystania z bardziej zrównoważonych produktów o zamkniętym cyklu życia²¹.

Zagadnienie transformacji cyfrowej w polityce konsumenckiej UE

Kolejny cel związany z zapewnieniem konsumentom ekonomicznego i informacyjnego bezpieczeństwa dotyczył transformacji cyfrowej. W radykalny sposób zmienia ona życie konsumentów, zapewniając im szerszy wybór zarówno towarów, jak i usług. Jednocześnie może utrudnić im podejmowanie świadomych decyzji i skomplikować zapewnienie odpowiedniej ochrony ich interesów. Ukryte mechanizmy przetwarzania i gromadzenia wraz z narzędziami służącymi do analizowania zachowań konsumentów były często wykorzystywane do nakłaniania konsumentów do działań sprzecznych z ich interesami. Planowano również podejmowanie licznych czynności w obszarze egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących bezpieczeństwa konsumenta²² oraz umów o dostarczanie treści i usług cyfrowych²³.

¹⁹ Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/882 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów i usług, Dz.Urz. UE L 151, 7.06.2019.

²⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy, KOM(2020) 67, Bruksela, 19.02.2020; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy, KOM(2020) 98. Bruksela, 11.03.2020.

²¹ Są to produkty, przy których produkcji minimalizuje się zużycie surowców i wielkość odpadów oraz emisję i utratę energii poprzez tworzenie zamkniętej pętli procesów, w których odpady z jednych procesów są wykorzystywane jako surowce dla innych, co maksymalnie zmniejsza ilość odpadów produkcyjnych.

²² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2161 z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowa-

Transformacja cyfrowa²⁴ związana była ponadto z potrzebą przeciwdziałania nieuczciwym agresywnym i wprowadzającym w błąd praktykom handlowym. W szczególności chodziło o praktyki nazywane „ciemnymi wzorcami” (*dark patterns*). Stosowane są one w witrynach internetowych lub aplikacjach, które wpływają na zachowanie lub decyzje konsumentów w taki sposób, że prowadzą do niekorzystnych dla nich skutków. Sprawiają, że użytkownicy wydają więcej pieniędzy niż zamierzali, utrudniają dodatkowo ochronę danych osobowych²⁵.

Konsumenci dokonujący zakupów na odległość powinni być objęci poziomem takim samym lub wyższym jak w przypadku dokonywania zakupów za pośrednictwem tradycyjnych kanałów sprzedaży. W latach objętych strategią planowano stworzenie bezpiecznej przestrzeni cyfrowej dla konsumentów. W tym celu zamierzano przygotować akt prawny o usługach, który określałby nowe, szerzej zakrojone obowiązki i wskazywałby na zwiększenie odpowiedzialności pośredników internetowych i platform internetowych. Akt prawny o usługach cyfrowych zapewniłby konsumentom bezpieczeństwo i skuteczną ochronę przed niezgodnymi z prawem produktami, treściami i działaniami na platformach internetowych oraz równoważną ochronę przysługującą im poza Internetem. Zamierzano niwelować problemy pojawiające się na rynkach cyfrowych podatnych na niedoskonałości rynku, np. problemy związane z uprawnieniami niektórych platform cyfrowych w zakresie selekcji informacji. Planowano szereg działań naprawczych w związku z rozwojem sztucznej inteligencji (*Artificial Intelligence, AI*)²⁶, która mogła naruszać prawa konsumentów i stanowić działanie na ich szkodę²⁷. Rozwijano inicjatywy służące zagwarantowaniu wysokiego poziomu ochrony interesów konsumentów i praw podstawowych oraz budowaniu zaufania niezbędnego do upowszechnienia AI w społeczeństwie. Planowano zapewnić

nia i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta, Dz.Urz. UE L 328, 18.12.2019.

²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/770 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie niektórych aspektów umów o dostarczanie treści cyfrowych i usług cyfrowych, Dz.Urz. UE L 136, 22.5.2019.

²⁴ Zob. pkt 3.2. Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowy program na rzecz konsumentów...

²⁵ S. Rieger, C. Sindera, *Dark Patterns: Regulating Digital Design How digital design practices undermine public policy efforts & how governments and regulators can respond*, Berlin 2020, s. 11.

²⁶ Zob. M. Wójcik, *Sztuczna inteligencja – potencjał dla procesów zarządzania informacją*, „Przegląd Biblioteczny”, 2018, z. 1, s. 7–8.

²⁷ Zob. Biała Księga w sprawie sztucznej inteligencji. Europejskie podejście do doskonałości i zaufania, KOM(2020) 65, Bruksela, 19.02.2020.

osobom poszkodowanym w wyniku korzystania z rozwiązań w zakresie AI taki sam poziom ochrony jak osobom poszkodowanym wskutek korzystania z innych produktów czy usług.

Zamierzano podjąć inicjatywy dotyczące bezpieczeństwa nowych technologii. W tym celu dokonany miał być przegląd dyrektyw w sprawie maszyn²⁸, w sprawie urządzeń radiowych²⁹ oraz w sprawie bezpieczeństwa produktów³⁰. Ponadto planowano wprowadzić system publicznej tożsamości elektronicznej – według wyboru konsumentów, po uzyskaniu ich zgody oraz po udzieleniu im gwarancji pełnego poszanowania ich prywatności, który mógłby zapewnić konsumentom możliwość zarządzania dostępem do swoich danych i korzystania z tych danych w sposób w pełni kontrolowany i bezpieczny.

Transformacja cyfrowa doprowadziła do zasadniczych zmian w sektorze detalicznych usług finansowych poprzez wprowadzenie nowych tendencji i rozwiązań oraz urozmaicenie oferty produktów i usług finansowych³¹. Za pośrednictwem kanałów cyfrowych w coraz większym stopniu oferowano sprzedaż nowych produktów finansowych. Nowe technologie mogły przynieść konsumentom wymierne korzyści i również wiązać się z koniecznością wdrożenia określonych środków ochrony konsumentów. Transformacja cyfrowa zobowiązywała konsumentów do doskonalenia umiejętności i kompetencji cyfrowych, które należy propagować w ramach systemu edukacji³².

²⁸ Dyrektywa 2006/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie maszyn, zmieniająca dyrektywę 95/16/WE, Dz.Urz. UE L 157, 9.06.2006.

²⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/53/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich dotyczących udostępniania na rynku urządzeń radiowych i uchylająca dyrektywę 1999/5/WE, Dz.Urz. UE L 153, 22.05.2014.

³⁰ Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, Dz.Urz. UE L 11, 15.01.2002.

³¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/302 z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego oraz innych form dyskryminacji klientów ze względu na przynależność państwową, miejsce zamieszkania lub miejsce prowadzenia działalności na rynku wewnętrznym oraz w sprawie zmiany rozporządzeń (WE) nr 2006/2004 oraz (UE) 2017/2394 i dyrektywy 2009/22/WE, Dz.Urz. UE L 60, 2.03.2018.

³² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan działania w dziedzinie edukacji cyfrowej na lata 2021–2027. Nowe podejście do kształcenia i szkolenia w epoce cyfrowej, KOM(2020) 624 Bruksela, 30.09.2020.

Problem egzekwowania praw przez konsumentów w UE

Trzeci cel, który planowano zrealizować w latach objętych strategią, związany był ze skutecznym zapewnieniem bezpieczeństwa konsumentom poprzez umożliwienie im egzekwowania swoich praw oraz możliwość dochodzenia roszczeń. Konsumentom w UE powinni mieć możliwość skutecznego dochodzenia przysługujących im praw. Odpowiedzialność za egzekwowanie praw konsumentów spoczywa głównie na organach krajowych, przy koordynacji UE. Wskazano na potrzebę wzmocnienia mechanizmów współpracy oraz przeciwdziałania naruszeniom unijnego prawa ochrony konsumentów dokonywanym na dużą skalę. Sprzyjać temu miał spójny poziom ochrony konsumentów w krajach członkowskich³³. W związku z zaistniałą sytuacją epidemiologiczną zamierzano przeciwdziałać wpływowi COVID-19 na bezpieczeństwo prawne konsumentów. Chodzi tutaj o oszustwa, kwestie związane z podróżami i wykorzystywanie niestabilnej sytuacji finansowej, wprowadzających w błąd informacjach na temat produktu, usługi, nieuczciwymi praktykami handlowymi (w szczególności internetowymi technikami wywierania wpływu i personalizacji)³⁴. Komisja planuje sfinansować projekt utworzenia „EU e-Lab” jako platformy, z której organy będą mogły korzystać w celu przeprowadzania dochodzeń online i monitorowania niebezpiecznych produktów nabywanych przez Internet. Priorytetem nadal będzie ułatwianie indywidualnego dochodzenia roszczeń. Zamierzano również rozwijać finansowanie przez UE i modernizację europejskich centrów konsumenckich, alternatywnych metod rozwiązywania sporów oraz narzędzi internetowego rozstrzygnięcia sporów³⁵.

Czwarty cel związany był z uwzględnieniem szczególnych potrzeb konsumentów³⁶. Zaznaczono, że polityka konsumencka służy bezpieczeństwu i ochronie konsumentów w ich kontaktach z profesjonalnymi handlowcami. Wskazano, że konsumenci, jako słabsza strona w transakcji, wymagają większej ochrony w zakresie zdrowia, bezpieczeństwa i interesu gospodarczego. Niektóre grupy konsumentów w określonych sytuacjach mogą jednak być szczególnie podatne na zagrożenia. Chodzi-

³³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, Dz.Urz. UE L 345, 27.12.2017.

³⁴ Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2161 z dnia 27 listopada 2019 r....

³⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Instrument Wsparcia Technicznego, KOM(2020) 409, Bruksela, 28.5.2020.

³⁶ Zob. pkt 3.4. Komunikatu.

ło o okoliczności społeczne lub szczególne cechy konkretnych grup, np. ich wiek, płeć. Dlatego po 2021 roku Komisja zwiększa finansowanie na rzecz działań mających na celu poprawę dostępności i jakości usług w zakresie doradztwa dotyczącego zadłużenia w państwach członkowskich.

Od 2021 roku występuje coraz większa niestabilność finansowa wielu gospodarstw domowych w UE. Od początku kryzysu związanego z COVID-19 6 na 10 konsumentów doświadczyło trudności finansowych, które mogą prowadzić do nadmiernego zadłużenia. Dlatego Komisja dąży do wspierania inicjatyw zapewniających doradztwo na szczeblu lokalnym konsumentom, którzy ze względów strukturalnych lub osobistych nie mają dostępu do wsparcia i informacji zapewnianych online lub w centralnych biurach informacyjnych³⁷.

Komisja opracuje decyzję dotyczącą wymogów bezpieczeństwa. Będą one musiały spełnić odpowiednie normy. Planowano ponadto wzmocnienie ram bezpieczeństwa produktów dzięki przeglądowi dyrektywy w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów. Komisja opracuje zaktualizowane wymogi bezpieczeństwa w zakresie norm dotyczących produktów dla dzieci. Zamierza również wspierać pobieranie próbek i przeprowadzanie testów produktów przeznaczonych dla najmłodszych.

Do 2023 roku Komisja opracuje strategiczne podejście do poprawy świadomości i edukacji konsumentów, uwzględniające także potrzeby różnych grup, m.in. na podstawie podejść dotyczących równości i niedyskryminacji³⁸. Ryzyko dyskryminacji zostaje niekiedy zwiększone przez algorytmy, które są wykorzystywane przez dostawców niektórych towarów i usług i które mogą być formułowane z pewnymi uprzedzeniami wynikającymi często z istniejących wcześniej oczekiwań kulturowych lub społecznych.

Kolejna kategoria działań związana jest z bezpieczeństwem konsumentów w kontekście globalnym³⁹. Łańcuchy produkcyjne i łańcuchy wartości stają się coraz większym stopniu globalne i wzajemnie połączone. Na łańcuchy dystrybucji i sprzedaży detalicznej wpływają szybki wzrost handlu internetowego i gospodarka platformowa. W rezultacie istotne znaczenie dla zapewnienia skutecznej ochrony i bezpieczeństwa

³⁷ *Obywatele UE chcą większych kompetencji dla UE, na wypadek kryzysu typu COVID-19*, Parlament Europejski, <https://www.europarl.europa.eu>, 26.05.2020 (25.02.2021).

³⁸ Zob. Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, Dz.Urz. UE L 373, 21.12.2004.

³⁹ Pkt 3.5. Komunikatu.

konsumentów ma ścisła współpraca międzynarodowa między organami i wszystkimi podmiotami w łańcuchu dostaw. Jednocześnie istotne jest, aby UE przenosiła na szczebel międzynarodowy swój wysoki poziom ochrony konsumentów jako wartość europejską i model europejski. Komisja zamierza opracować z Chinami plan działania na rzecz wzmocnionej współpracy w zakresie bezpieczeństwa produktów w odniesieniu do produktów sprzedawanych online. Dodatkowo Komisja będzie dążyć do opracowania wsparcia regulacyjnego, pomocy technicznej oraz budowania zdolności dla krajów partnerskich UE, w tym w Afryce⁴⁰.

Zakończenie

Kompleksowa polityka konsumencka definiowana jako zespół działań prawno-organizacyjnych podejmowanych przez instytucje Unii Europejskiej oraz międzynarodowe konsumenckie organizacje pozarządowe zgodnie z programami polityki konsumenckiej na dany okres ma zapewnić bezpieczeństwo konsumentom, przede wszystkim w zakresie zdrowia, interesów ekonomicznych, informacji i edukacji oraz dochodzenia roszczeń.

Bezpieczeństwo konsumentów w Unii Europejskiej po 2020 roku zostało mocno zagrożone. Przedsiębiorcy wykorzystywali często stan zagrożenia epidemiologicznego wywołanego pandemią COVID-19 do stosowania nowych, nieznanych dotąd praktyk rynkowych zagrażających bezpieczeństwu konsumentów. Polityka konsumencka Unii Europejskiej na lata 2020–2025 kształtowana w celu ochrony konsumentów na rynku unijnym wyszła naprzeciw tym zagrożeniom. Kreowano w niej zasady współczesnego bezpieczeństwa konsumentów. Ochrona konsumentów po 2020 roku w Unii Europejskiej związana była z zagwarantowaniem im bezpieczeństwa zdrowotnego, ekonomicznego, możliwości zrzeczenia się w niezależne organizacje oraz dochodzenia swoich praw. Bezpieczeństwu konsumentów miało sprzyjać realizowanie w okresie objętym strategią celów priorytetowych ujętych w programie polityki konsumenckiej Unii Europejskiej na lata 2020–2025. Na płaszczyźnie legislacyjnej – poprzez tworzenie odpowiednich regulacji prawnych, administracyjno-organizacyjnej – poprzez działalność podmiotów polityki konsumenckiej, czy informacyjnej – poprzez edukowanie konsumentów oraz eliminowanie nieuczciwych praktyk rynkowych. Istotnym elementem jest dobór właściwych narzędzi i metod służących planowaniu, rea-

⁴⁰ Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady w kierunku kompleksowej strategii współpracy z Afryką, Bruksela, 9.3.2020, JOIN(2020)4.

lizacji i wdrażaniu konkretnych celów i działań w zakresie ochrony interesów konsumentów oraz bezpiecznego korzystania z rynku. Każdy z pięciu priorytetów ujętych w analizowanej w artykule strategii polityki konsumenckiej dotyczy zapewnienia bezpieczeństwa konsumentom poprzez podjęcie różnych działań: w zakresie transformacji ekologicznej, rozwoju transformacji cyfrowej, lepszej możliwości dochodzenia roszczeń i egzekwowaniu praw konsumentów, określeniu i zaspokojeniu specyficznych indywidualnych potrzeb określonych grup konsumentów, jak również rozwoju współpracy międzynarodowej.

Bibliografia

- Biała Księga w sprawie sztucznej inteligencji. Europejskie podejście do doskonałości i zaufania, KOM(2020) 65, Bruksela, 19.02.2020.
- Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2012/326/1, Dz.Urz. UE 26.10.2012.
- Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, Dz.Urz. UE L 11. 15.01.2002.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/53/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich dotyczących udostępniania na rynku urządzeń radiowych i uchylająca dyrektywę 1999/5/WE, Dz.Urz. UE L 153, 22.05.2014.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/882 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie wymogów dostępności produktów i usług, Dz.Urz. UE L 151, 7.06.2019.
- Dyrektywa 2006/42/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie maszyn, zmieniająca dyrektywę 95/16/WE, Dz.Urz. UE L 157, 9.06.2006.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/770 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie niektórych aspektów umów o dostarczanie treści cyfrowych i usług cyfrowych, Dz.Urz. UE L 136, 22.5.2019.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2161 z dnia 27 listopada 2019 r. zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, 2005/29/WE oraz 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumenta, Dz.Urz. UE L 328, 18.12.2019.
- Dyrektywa Rady 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, Dz.Urz. UE L 373, 21.12.2004.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Fala renowacji na potrzeby Europy – ekologizacja budynków, tworzenie miejsc pracy, poprawa jakości życia, KOM(2020) 662, Bruksela, 14.10.2020.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy, KOM(2020) 67, Bruksela, 19.02.2020.

- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Nowy plan działania UE dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym na rzecz czystszej i bardziej konkurencyjnej Europy, KOM(2020) 98, Bruksela, 11.03.2020.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan działania: finansowanie zrównoważonego wzrostu gospodarczego, KOM(2018) 97, Bruksela, 8.03.2018.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Plan działania w dziedzinie edukacji cyfrowej na lata 2021–2027. Nowe podejście do kształcenia i szkolenia w epoce cyfrowej, KOM(2020) 624, Bruksela, 30.09.2020.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Strategia „od pola do stołu” na rzecz sprawiedliwego, zdrowego i przyjaznego dla środowiska systemu żywnościowego, KOM(2020) 381, Bruksela, 20.05.2020.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Strategia w zakresie chemikaliów na rzecz zrównoważoności na rzecz nietoksycznego środowiska, KOM(2020) 667 Bruksela, 14.10.2020.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Unijna strategia na rzecz bioróżnorodności 2030. Przywracanie przyrody do naszego życia, KOM(2020) 380, Bruksela, 20.05.2020.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Nowy program na rzecz konsumentów. Poprawa odporności konsumentów na potrzeby trwałej odbudowy, KOM(2020)696, Bruksela, 13.11.2020.
- Łętowska E., *Europejskie prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2004.
- Makowska A., *Sprzedaz konsumencka w prawie Unii Europejskiej i prawie polskim*, Toruń 2006.
- Malczyńska-Biały M., *Członkostwo w Unii Europejskiej a bezpieczeństwo ekonomiczne konsumentów w Polsce* [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia w procesie transformacji i integracji. Wymiar gospodarczy*, red. H. Chałupczak, M. Pietraś, Ł. Potocki, Zamość 2018.
- Malczyńska-Biały M., *Efektywny system dochodzenia roszczeń a poczucie bezpieczeństwa polskich konsumentów po 2004 roku* [w:] *Europa Środkowo-Wschodnia w procesie transformacji i integracji. Wymiar społeczny*, red. H. Chałupczak, M. Pietraś, J. Misiągiewicz, Zamość 2016.
- Malczyńska-Biały M., *Nieuuczciwe praktyki handlowe a bezpieczeństwo konsumentów w Unii Europejskiej* [w:] *Bezpieczeństwo. Prawa człowieka. Stosunki międzynarodowe*, red. K. Żarna, Rzeszów 2019, t. I.
- Malczyńska-Biały M., *Normalizacja europejska a bezpieczeństwo produktów konsumenckich* [w:] *Współczesna polityka bezpieczeństwa – aspekty polityczne gospodarcze i militarne* red. M. Delong, M. Malczyńska-Biały, Rzeszów 2018.
- Micklitz H.W., Weatherill S., *Consumer policy in the European Community: Before and after Maastricht*, „Journal of Consumer Policy”, 1993, nr 3–4.
- Obywatele UE chcą większych kompetencji dla UE, na wypadek kryzysu typu COVID-19, Parlament Europejski, <https://www.europarl.europa.eu>, 26.05.2020 (25.02.2021).

- Plan działania na rzecz eliminacji zanieczyszczeń wody, powietrza i gleby*, Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu> (21.02.2021).
- Rieger S., Sindors C., *Dark Patterns: Regulating Digital Design How digital design practices undermine public policy efforts & how governments and regulators can respond*, Berlin 2020.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004, Dz.Urz. UE L 345, 27.12.2017.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/302 z dnia 28 lutego 2018 r. w sprawie nieuzasadnionego blokowania geograficznego oraz innych form dyskryminacji klientów ze względu na przynależność państwową, miejsce zamieszkania lub miejsce prowadzenia działalności na rynku wewnętrznym oraz w sprawie zmiany rozporządzeń (WE) nr 2006/2004 oraz (UE) 2017/2394 i dyrektywy 2009/22/WE, Dz.Urz. UE L 60, 2.03.2018.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Instrument Wsparcia Technicznego, KOM(2020) 409, Bruksela, 28.5.2020.
- Streżyńska A., *Ochrona konsumentów w Unii Europejskiej i Polsce*, Warszawa 2000.
- UE: *pseudoekologiczny marketing zalewa internet*, CyberDefence24, <https://www.cyberdefence24.pl> (26.02.2021).
- Wójcik M., *Sztuczna inteligencja – potencjał dla procesów zarządzania informacją*, „Przegląd Biblioteczny”, 2018, z. 1.
- Wspólny Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady w kierunku kompleksowej strategii współpracy z Afryką, Bruksela, 9.3.2020, JOIN(2020)4.
- Zawidzka-Łojek A., *Prawo pochodne Unii Europejskiej [w:] Prawo Unii Europejskiej. Vademecum. Instytucje i porządek prawny. Prawo materialne*, red. A. Zawidzka-Łojek, R. Grzeszczak, A. Łazowski, Warszawa 2014.

Consumer safety in the context of the European Union's consumer policy program for 2020–2025

Summary

The article aims to present the need to ensure the safety of consumers in the European Union after 2020 in the context of the implemented consumer policy. The considerations focus in particular on the analysis of the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of 13 November 2020, which is the EU consumer program. The safety of consumers is related to guaranteeing them legal protection in the field of four basic levels: health, economic, information and education, and pursuing claims. The article indicates the impact of the pandemic of COVID-19 on the safety of consumers in the European Union.

Keywords: European Union, consumer policy, consumer protection, consumer safety

Krzysztof Matuszek*

PRAWNOUSTROJOWA INSTYTUCJONALIZACJA OPOZYCJI POLITYCZNEJ – ANALIZA PORÓWNAWCZA

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu było przeanalizowanie stanu prawnej (bezpośredniej) instytucjonalizacji opozycji politycznej we współczesnych państwach, a także wyszczególnienie i uporządkowanie rozwiązań, jakie stosowane są w tym procesie. W opracowaniu postawiono hipotezę, że obecny stan wiedzy na ten temat jest nieaktualny, a prawna instytucjonalizacja, w tym jej konstytucjonalizacja, staje się zjawiskiem coraz powszechniejszym. W celu rozwiązania problemu badawczego i zweryfikowania hipotezy w trakcie badań skorzystano z metody analizy treści i metody porównawczej. Bazę źródłową stanowiły akty normatywne, monografie i opracowania zbiorowe oraz artykuły naukowe. Wynik analizy pokazał, że bezpośrednia instytucjonalizacja opozycji politycznej jest zjawiskiem coraz częstszym, obejmującym również państwa o bogatych tradycjach demokratycznych.

Słowa kluczowe: opozycja, opozycja polityczna, instytucjonalizacja

Wstęp

Ghița Ionescu i Isabel de Madariaga w swej – klasycznej już dziś – definicji określili opozycję polityczną jako „najbardziej zaawansowaną i zinstytucjonalizowaną formę konfliktu politycznego”¹. I choć nie ulega żadnej wątpliwości, że stanowi ona jeden z filarów państwa demokratycznego², rzadkością jest, by znajdowało to odzwierciedlenie w normach prawnych: konstytucji, ustawach czy aktach niższej rangi. Jeszcze w latach 70. ubiegłego wieku – jak wskazała francuska politolog Sylvie Giulj – opozycja polityczna była prawnie określona w zaledwie kilku

* E-mail: kmatuszek1990@wp.pl, ORCID: 0000-0003-2325-0304.

¹ G. Ionescu, I. de Madariaga, *Opposition. Past and Present of a Political Institution*, London 1968, s. 9.

² T. Krawczyk, *Opozycja polityczna w państwach demokratycznych* [w:] *Studia z teorii polityki*, t. III, red. A. Czajowski, L. Sobkowiak, Wrocław 2000, s. 160.

państwach świata³. Zważywszy jednak, że od przytoczonych, jak i późniejszych badań⁴ upłynęło już sporo czasu, pojawiła się naturalna potrzeba zweryfikowania danych i zaktualizowania wiedzy w tej materii. Odpowiedzią na to jest niniejsze opracowanie, którego autor obrał za cel przeanalizowanie stanu prawnej instytucjonalizacji opozycji we współczesnych państwowych systemach ustrojowych. Jego zamierzeniem było również wyszczególnienie i możliwie klarowne uporządkowanie metod i rozwiązań, jakie ustrojowi- i/lub ustawodawcy stosowali (świadomie bądź nie) w procesie prawnego określenia opozycji politycznej (chodzi tu o kontekst, w jakim nawiązywano do opozycji). Jako hipotezę badawczą przyjęto, że obecny stan wiedzy na ten temat jest nieaktualny, a prawna instytucjonalizacja opozycji – w tym jej konstytucjonalizacja – staje się zjawiskiem coraz powszechniejszym. W celu rozwiązania problemu badawczego i zweryfikowania postawionej hipotezy skorzystano z metody analizy treści i metody porównawczej. Bazę źródłową stanowiły: akty normatywne, w tym konstytucje, ustawy i regulaminy parlamentarne⁵; monografie i opracowania zbiorowe, a także artykuły naukowe. Opracowanie zostało podzielone na dwie części – w pierwszej pokrótce przedstawiono genezę opozycji, natomiast w drugiej – tej właściwej, empirycznej – pochylono się nad kwestią jej prawnoustrojowej instytucjonalizacji. Wnioski z badań zawarto w zakończeniu.

Geneza opozycji politycznej

Warunki sprzyjające kształtowaniu i późniejszej legitymizacji (parlamentarnej) opozycji politycznej najwcześniej pojawiły się w Wielkiej Brytanii, dlatego też geneza tej instytucji ściśle wiąże się z ewolucją brytyjskiego systemu politycznego⁶. Nie zmienia to jednak faktu, że mniej więcej do końca XVIII wieku, a nawet na początku następnego, istnienie i funkcjonowanie zorganizowanej opozycji w parlamencie brytyjskim było niedopuszczalne⁷. Główną tego przyczyną była niewątpli-

³ S. Giulj, *Le statut de l'opposition en Europe*, Paris 1980, s. 28 i n.

⁴ Zob. np. S. Bożyk, *Legitymizacja i instytucjonalizacja opozycji parlamentarnej we współczesnych systemach ustrojowych* [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. A. Jamróz, S. Bożyk, Białystok 2006.

⁵ Ogółem przeanalizowano ponad 150 aktów prawnych, w tym wszystkie konstytucje państw europejskich.

⁶ *Ibidem*, s. 93.

⁷ S. Gebethner, *Rząd i Opozycja JKM w systemie politycznym Wielkiej Brytanii*, Warszawa 1967, s. 19. Niemniej jednak G. Ionescu i I. de Madariaga wskazali, że opozycja polityczna w Wielkiej Brytanii istniała na długo przed tym, zanim użyto zwrotu:

wie omnipotencja władzy królewskiej. Brytyjski uczyony Archibald S. Foord stwierdził, że dopóki suweren (monarcha) korzystał z prawa karania posłów krytykujących ministrów Korony, dopóty opozycja parlamentarna nie mogła się rozwijać⁸. Warto przy tym jednak podkreślić, że do wielu wydarzeń, mających niebagatelny wpływ na wyłonienie się tej instytucji, doszło już w XVII i XVIII stuleciu. Poza tym zakaz działania regularnej opozycji nie oznaczał, że parlamentarzyści byli całkowicie pozbawieni możliwości sprzeciwu. Na przełomie XVI i XVII wieku, tj. za czasów panowania Elżbiety I Tudor (1558–1603) i Jakuba I Stuarta (1603–1625), idea regularnej i systematycznej opozycji wobec „rządu” (ministrów Korony) nie była respektowana, niemniej członek parlamentu – występujący jako przedstawiciel okręgu wyborczego, a nie stronnictwa politycznego – mógł sobie pozwolić na skrytykowanie uchwał dotyczących spraw lokalnych i prywatnych, gdyż nie wchodziły one w zakres prerogatyw królewskich. Zabronione natomiast było zajmowanie się sprawami krajowymi, szczególnie istotnymi z punktu widzenia interesu państwa, jak chociażby polityka zagraniczna (*Great Matters of State*). Te ograniczone możliwości posła w sprawowaniu mandatu wynikały z obowiązującej wówczas zasady, w myśl której Korona miała reprezentować interes narodowy, natomiast parlament – interes lokalny (specjalny)⁹.

Sytuacja zmieniła się pod koniec XVII wieku, po tzw. Chwalebnej Rewolucji (1688–1689), w wyniku której wzrosło znaczenie parlamentu. Władzę podzielono wówczas na trzy stany: Króla, Izbę Lordów i Izbę Gmin, a reprezentowanie wspólnoty narodowej przestało być już ekskluzywną prerogatywą monarchy. Od tej pory parlamentarzyści mieli dostęp zarówno do kwestii lokalnych, jak i krajowych. Bez przeszkód i groźby kary mogli wypowiadać się na tematy wcześniej zarezerwowane dla Korony, takie jak: religia, sukcesja czy sprawy zagraniczne¹⁰. Zaprowadzenie systemu równowagi między władzą królewską a parla-

„Opozycja Jego Królewskiej Mości”, co miało miejsce w roku 1826. Według nich było to możliwe dzięki kombinacji okoliczności, takich jak: wojna domowa w połowie XVII wieku, która sprawiła, że narzucenie królewskiego absolutyzmu było mało prawdopodobne; walka o gabinet w połączeniu z parlamentarną walką przeciwko Koronie w czasach restauracji; tzw. Chwalebna Rewolucja (1688–1689) i przyjęcie *Aktu o Następcstwie Tronu* (rok 1701) w okresie panowania Wilhelma III Orańskiego i królowej Anny, a także stopniowy rozwój odpowiedzialnego rządu i uznanie w praktyce, że choć monarcha wybierał swoich ministrów, jego wybór ograniczał się do tych, którzy mogli kierować czy zarządzać dla niego parlamentem. G. Ionescu, I. de Madariaga, *op. cit.*, s. 50 i n.

⁸ A.S. Foord, *His Majesty's Opposition 1714–1830*, Oxford 1964, s. 8.

⁹ T.A. Hockin, *The Roles of the Loyal Opposition in Britain's House of Commons: Three Historical Paradigms*, „Parliamentary Affairs”, 1971, vol. 25, s. 56.

¹⁰ *Ibidem*, s. 57 i n.

mentarną – z korzyścią dla tej drugiej – oznaczało większe uzależnienie monarchy od parlamentu, co z kolei implikowało konieczność organizowania w parlamencie większości niezbędnej do przeforsowania uchwał w określonych sprawach. Ponieważ jednak spraw takich nie było zbyt wiele, nie istniała potrzeba formowania stałej większości, na której ministrowie Korony zawsze mogliby polegać. Większość w parlamencie organizowano zatem doraźnie, wykorzystując w tym celu więzi rodzinne, wspólnotę interesów lub po prostu przekupując poszczególnych członków Izby Gmin urzędami, tytułami czy przywilejami. Podział na wigów i torysów – wytworzony w dobie restauracji (po roku 1660) – nie stanowił przeszkody dla podobnych praktyk, gdyż nie były to jeszcze dobrze zorganizowane stronnictwa polityczne, lecz ugrupowania o charakterze koterii arystokratycznych. Tak okazjonalnie formowana „większość rządowa”, nie będąca monolitem, nie mogła na tym etapie stanowić jeszcze silnego bodźca do zorganizowania w parlamencie stałej opozycji¹¹.

Choć w połowie XVIII wieku parlamentarzyści bez obaw mogli wypowiedzieć się na temat rozwiązań dotyczących spraw lokalnych i krajowych, w dalszym ciągu idea trwałej i regularnej opozycji była odbierana jako wyraz niełojalności wobec Korony. Szło to w parze z uznawaniem zrzeszeń partyjnych, gdyż tak długo jak nie były one akceptowane, idea ta nie mogła zyskać zwolenników. Z tego też względu nie mogło być mowy o idei opozycji jako „alternatywnym rządzie”¹². Należy jednak zwrócić uwagę, że to właśnie w tym okresie wysunięto pierwsze doktrynalne uzasadnienie konieczności istnienia opozycji parlamentarnej. Dokonał tego w 1736 roku torys Lord Henry St. John Bolingbroke, który skazany na polityczną banicję po objęciu tronu przez dynastię hanowerską (rok 1714), krytycznie odnosił się do rządów wigowskiego premiera Roberta Walpole’a (1721–1742). Determinowany posunięciami pierwszego ministra, swoje tezy na ten temat zamieścił w – pisanym na obczyźnie – *Liście o duchu patriotyzmu* (*Letter on the Spirit of Patriotism*).

W utworze znalazły się refleksje i uwagi na temat istoty opozycji oraz wskazówki dotyczące sposobu działania partii opozycyjnej. Autor podkreślił w nim przede wszystkim, że obowiązkiem każdego członka parlamentu jest promowanie dobrego rządu, a sprzeciwianie się złemu. Stojący na czele opozycji powinni być równi tym, którym się przeciwstawiają: w pracowitości, wiedzy oraz gotowości do działania w każdej sytuacji, jaka się pojawi. Partia opozycyjna musi być przygotowana do kontrolowania rządu tak samo dobrze, jak ci, którzy przygotowani są do służenia Koronie. Podobnie jak administracja, opozycja winna stanowić

¹¹ S. Gebethner, *op. cit.*, s. 19 i n.

¹² T.A. Hockin, *op. cit.*, s. 62.

pewnego rodzaju system postępowania – przeciwny jej, ale i niezależny od niej. Tylko bowiem systematyczny sprzeciw może przynieść oczekiwane rezultaty¹³. H.St.J. Bolingbroke przez swą nowatorską teorię przyczynił się niewątpliwie do rozwoju idei opozycji politycznej, jednak pamiętać należy, że był on w istocie przeciwny partiom politycznym *per se* oraz zasadzie odpowiedzialności rządu przed parlamentem. Koncepcja, którą przedstawił była bowiem jedynie reakcją na szkodliwe – w jego ocenie – działania premiera R. Walpole’a. Opozycja w jego ujęciu nie miała być zatem rozwiązaniem systemowym, ale raczej przedsięwzięciem poddyktowanym dobrem wspólnoty¹⁴.

Pod koniec XVIII wieku rząd został oddzielony od osoby monarchy na tyle dostatecznie, by umożliwić opozycji formowanie się bez wzbudzania podejrzeń o bunt czy zdradę. W miarę rozwoju rządu parlamentarnego (*government-in-parliament*) funkcja krytyki i kontroli przeszła z parlamentu jako całości na jedną jego część, czyli opozycję parlamentarną (*Opposition-in-parliament*)¹⁵. Warto przy tym wyjaśnić, że rząd (gabinet) nie był organem konstytucyjnym, a początek jego bierze się z Tajnej Rady (*Privy Council*), będącej ciałem doradczym monarchy. Powstanie gabinetu wiązało się z tym, że niektórych, najbardziej zaufanych współpracowników – członków Tajnej Rady – monarcha zapraszał do swego gabinetu, by w węższym gronie dyskutować na temat spraw publicznych. W ten sposób instytucja gabinetu weszła w życie z początkiem XVIII stulecia, mimo że nie była przewidziana ustawami. Z kolei o wyłonieniu się funkcji premiera zadecydowało w głównej mierze obsadzenie na tronie angielskim hano-werczyka – Jerzego I (1714–1727). Ten bowiem ze względu na słabą znajomość języka angielskiego w ogóle nie uczestniczył w posiedzeniach rady gabinetowej, co zrodziło praktykę odbywania takich rad bez króla, a jedynie w obecności pierwszego ministra, czyli premiera¹⁶.

W pierwszych dekadach XIX wieku, jeszcze przed formalnym uznaniem opozycji parlamentarnej, w praktyce politycznej znane i stosowane już było sformułowanie: „Opozycja Jego Królewskiej Mości”. Autorem tego zwrotu był wigowski polityk John Cam Hobhouse, który użył go w 1826 roku podczas debaty nad połączeniem urzędu ministra handlu z urzędem skarbnika marynarki. Będąc posłem opozycyjnym

¹³ H.St.J. Bolingbroke, *Letter on the Spirit of Patriotism* [w:] *The Works of the Late Right Honourable Henry St. John, Lord Viscount Bolingbroke*, t. IV, wybór i oprac. W. Goldsmith, London 1809, s. 220–222.

¹⁴ M. Zakrzewski, *Henry St. John Bolingbroke – polityk czy myśliciel polityczny?*, „Politeja”, 2006, nr 2, s. 203 i n.

¹⁵ G. Ionescu, I. de Madariaga, *op. cit.*, s. 51.

¹⁶ W. Konopczyński, *Dzieje parlamentaryzmu angielskiego. Wybór pism*, Kraków–Warszawa 2017, s. 40–42.

stwierdził: „Podobno przykro ministrom Jego Królewskiej Mości, gdy stawia się im podobne zarzuty. Co do mnie, uważam, że jeszcze bardziej przykro Opozycji Jego Królewskiej Mości, że zmusza się ją do tego”. Minister spraw zagranicznych George Canning powtórzył to zdanie, natomiast inny poseł opozycji, George Tierney, przyczynił się do spopularyzowania tego terminu, mówiąc: „Mój szanowny kolega nie mógł znaleźć lepszego zdania na określenie nas, niż to uczynił, albowiem z pewnością jesteśmy pod każdym względem gałęzią Rządu Jego Królewskiej Mości”. O humorystycznym pochodzeniu tego określenia szybko zapomniano, niemniej stwierdzenie: „Opozycja Jego Królewskiej Mości” zastosowane zostało do ważnej koncepcji ustrojowej, która stała się trwałym elementem brytyjskiego porządku konstytucyjnego¹⁷.

Istotnym wydarzeniem sprzyjającym wyłonieniu się i uznaniu opozycji parlamentarnej było także rozszerzenie bazy wyborczej w wyniku reformy z 1832 roku¹⁸, co pociągnęło istotne zmiany w organizacji i sposobie działania stronnictw wigów i torysów. Z ugrupowań koteryjnych zaczęły się przekształcać w liczniejsze, posiadające załączki struktur ogólnokrajowych partie o charakterze klubowym. Choć długo jeszcze bazowały na ugrupowaniach parlamentarnych, pozbawionych ściślejszej organizacji wewnętrznej i dyscypliny partyjnej, stanowiły zupełnie inne formy partii, czego symbolicznym wyrazem była zmiana dotychczasowych nazw ugrupowań: wigowie przemianowali się na Partię Liberalną, a torysi na Partię Konserwatywną. W tym samym czasie powołane zostały kluby, stanowiące forum dyskusji i uzgodnień partyjnych: dla stronnictwa liberałów był to Reform Club (rok 1836), natomiast dla konserwatystów – Carlton Club (1831). Zmiany w prawie wyborczym zdeterminowały partie także do zmiany strategii działania. Rozszerzenie kręgu osób uprawnionych do głosowania wymusiło bowiem na nich szukanie poparcia wśród szerszych mas społeczeństwa, wykorzystując do tego nowe metody agitacji wyborczej¹⁹. Efektem przekształceń partii na tle organizacyjnym, zmierzających do uzyskania wewnętrznej spójności, było stworzenie silnego gabinetu oraz trwalszej i bardziej stabilnej większości parlamentarnej, na której poparcie rządzący zawsze mogliby liczyć. To zdeterminowało stronę przeciwną do zorganizowania równie silnej i zwartej opozycji²⁰, którą z czasem zaczęli kierować dawni członkowie gabinetu pod kierunkiem byłego premiera, tworząc quasi-gabinety

¹⁷ S. Gebethner, *op. cit.*, s. 330; A.S. Foord, *op. cit.*, s. 1.

¹⁸ W. Konopczyński, *op. cit.*, s. 60 i n.

¹⁹ M. Sobolewski, *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1977, s. 74–76.

²⁰ S. Bożyk, *op. cit.*, s. 94.

bądź antygabinety – pierwowzory późniejszych „gabinetów cieni”²¹. Tym sposobem około połowy XIX stulecia wykształciła się zorganizowana i oficjalnie uznawana „Opozycja Jego (Jej) Królewskiej Mości”²² – krytycznie nastawiona do rządu, ale lojalna wobec Korony.

Instytucjonalizacja opozycji politycznej

Następstwem wyłonienia się i stopniowej legitymizacji parlamentarnej opozycji politycznej była jej późniejsza instytucjonalizacja²³. W brytyjskim systemie politycznym doszło do tego w pierwszej połowie XX wieku na mocy ustawy o Ministrach Korony z 1937 roku (*Ministers of the Crown Act*). W ustawie tej zawarto dwa artykuły nawiązujące do opozycji, przy czym oba dotyczą jej lidera. W art. 10 ustawodawca zdefiniował pojęcie lidera opozycji, wskazując, że jest to ten poseł do Izby Gmin, który „w danej chwili jest leaderem [...] partii, która będąc w opozycji do Rządu Jego Królewskiej Mości dysponuje największą liczebnie siłą w tejże Izbie”. W art. 5 mowa jest z kolei o specjalnym uposażeniu dla niego: „Leaderowi Opozycji wypłacane będą uposażenia w wysokości dwóch tysięcy funtów szterlingów rocznie, jeśli jednak leader Opozycji pobiera emeryturę wypłacaną mu na podstawie niniejszej ustawy, uposażenie na podstawie niniejszego artykułu nie będzie mu

²¹ „Gabinet cieni” to „grupa doradców Lidera Opozycji JKM, która w przypadku objęcia władzy przez ich partię tworzy rząd. Każdy z członków »gabinetu cieni« jest oficjalnym rzecznikiem partii opozycyjnej w określonych dziedzinach polityki, administracji i gospodarki”, zaś „głównym ich zadaniem jest kierowanie krytyką partii opozycyjnej w takim duchu, aby zyskać poparcie wyborców”. Choć nie jest to regułą, „gabinety cieni” często tworzone są przez byłych ministrów rządu, którego partia przegrała wybory i przeszła do opozycji. „Gabinet cieni” nie jest instytucją prawną. Zob. S. Gebethner, *op. cit.*, s. 189 i n.

²² *Ibidem*, s. 20 i n.

²³ S. Bożyk, *op. cit.*, s. 98. G. Ionescu i I. de Madariaga wyszczególnili zbiór niezbędnych przesłanek prawnoustrojowych, dzięki którym instytucja (parlamentarnej) opozycji politycznej mogła się w ogóle wyłonić. Wśród elementów tych autorzy wymienili następujące: 1) pojawienie się opinii publicznej; 2) zastąpienie koncepcji reprezentacji interesów korporacyjnych nową formą przedstawicielstwa; 3) proces powstawania ugrupowań politycznych – najpierw koterii, a następnie partii politycznych, które działały w ramach systemu konstytucyjnego; 4) osiągnięcie powszechnej aprobaty co do pewnych procedur, w tym przede wszystkim uznania decyzji większości oraz 5) wyklarowanie się (z połączenia wymienionych elementów) takiego zgromadzenia przedstawicielskiego, w którym opozycja mogła swobodnie funkcjonować. By jednak mogła się rozwijać, musiało jeszcze dojść do kilku zmian, spośród których jedną z najistotniejszych było rozdzielenie egzekutywy i wyłonienie rządu. Proces instytucjonalizacji opozycji – z wykorzystaniem wskazanych elementów – przebiegał w Wielkiej Brytanii, Francji i Stanach Zjednoczonych, a z pewnymi przekształceniami również w innych krajach Europy i Ameryki Północnej. G. Ionescu, I. de Madariaga, *op. cit.*, s. 68 i n.

wypłacane, a jeśli pobiera emeryturę na podstawie ustawy z 1869 roku o emeryturach dla piastujących stanowiska polityczne, to uposażenia wypłacane mu na podstawie niniejszego artykułu będą zmniejszone o kwotę równą tejże emeryturze²⁴. Obecnie kwestia dotycząca uposażenia dla Lidera Opozycji JKM regulowana jest przez ustawę *Ministerial and Other Salaries Act* z 1975 roku²⁵.

Rozwiązania przyjęte w Wielkiej Brytanii są przykładem tzw. prawnoustrojowej (bezpośredniej) formy instytucjonalizacji opozycji²⁶. Polega ona na tym, że w konkretnym akcie prawnym, tj. konstytucji, ustawie bądź uchwale (np. regulaminie parlamentarnym), pojawia się *explicite* sformułowanie dotyczące opozycji, przy czym może być ono utrzymane w różnej konwencji. Po raz pierwszy tę formę instytucjonalizacji – w postaci zapisu o specjalnym wynagrodzeniu dla przywódcy (lidera) opozycji – zastosowano w Kanadzie w 1905 roku, a nieco później rów-

²⁴ Ustawa z 1937 roku o Ministrach Korony (*The Ministers of the Crown Act, 1937*), tłum. S. Gebethner [w:] *Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii*, red. A. Burda, M. Rybicki, Wrocław 1970, s. 53 i 55.

²⁵ *Ustawy ustrojowe Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, tłum. S. Kubas, Warszawa 2010, s. 178. W brytyjskim systemie politycznym Lider Opozycji – z racji pełnionej funkcji – otrzymuje wynagrodzenie ze skarbu państwa. Zob. T. Wiecech, *System konstytucyjny Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Warszawa 2019, s. 107.

²⁶ Opracowanie ogranicza się wprawdzie do analizy zjawiska prawnoustrojowej instytucjonalizacji opozycji, niemniej warto wyjaśnić, na czym polega druga z form instytucjonalizacji opozycji, jaką jest instytucjonalizacja polityczna, zwana też pośrednią. Jej istota sprowadza się do twierdzenia, wedle którego opozycja traktowana jest jako nieodłączny element danego systemu politycznego. Chodzi tu bowiem o to, że system polityczny nie tylko z aprobatą odnosi się do postaw i zachowań kontestatorskich wobec dominujących w danym miejscu i czasie wartości ideowo-politycznych, zwłaszcza tych, z którymi identyfikują się egzekutywa i rządowa większość parlamentarna, ale również formułuje w sposób pośredni rozwiązania prawne, które sprzyjają – opartej na zasadzie równości szans i parlamentarnej regule większości – alternacji ugrupowań sprawujących władzę. Innymi słowy, pośrednia instytucjonalizacja opozycji bazuje głównie na przesłankach o charakterze polityczno-ustrojowym, a więc wynika z podstawowych założeń ustroju politycznego. W związku z tym o politycznej (pośredniej) instytucjonalizacji opozycji mogą świadczyć z jednej strony: 1) zasady ustrojowe, w tym przede wszystkim zasada suwerenności narodu i pluralizmu politycznego, 2) katalog praw obywatelskich, np. wolność tworzenia stowarzyszeń i partii politycznych, swoboda wyrażania opinii na forum publicznym, bierno i czynne prawa wyborcze, 3) przepisy prawa wyborczego, gwarantujące konkurencyjną walkę polityczną o mandaty przedstawicielskie; a z drugiej, wszystkie te rozwiązania prawne, które pomijając termin „opozycja”, tworzą oznaczony system gwarancji praw mniejszości. Tego typu ogólne formy instytucjonalizacji są powszechnie stosowane w regulaminach parlamentarnych, w których zamiast określenia „opozycja” wskazuje się na prawa mniejszości parlamentarnych. E. Zwierzchowski, *Instytucjonalizacja opozycji w Republice Federalnej Niemiec* [w:] *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 241–243.

niez w Australii (1920 rok) i innych dominiach brytyjskich²⁷. Bezpośrednia forma instytucjonalizacji opozycji – wyrażająca się w postaci utworzenia stanowiska przywódcy opozycji politycznej – znajduje obecnie zastosowanie w co najmniej kilkunastu systemach ustrojowych. Na uwagę zasługuje przy tym fakt, że w wielu z nich funkcja lidera opozycji wyniesiona została do rangi normy konstytucyjnej, w efekcie czego można tu mówić nie tylko o instytucjonalizacji, ale także o konstytucjonalizacji opozycji. Wśród przykładów państw, w których przeprowadzono podobny zabieg, wymienić trzeba m.in.: Antiguę i Barbudę (art. 79), Bahamy (art. 82), Barbados (art. 74), Fidzi (art. 78), Grenadę (art. 66), Gujanę (art. 110), Indie (art. 124A), Jamajkę (art. 80), Maltę (art. 90 ust. 1), Nepal (art. 284 ust. 1), Niger (art. 69), Pakistan (m.in. art. 175A ust. 10, art. 213 ust. 2A, art. 224 ust. 1A), Papuę-Nową Gwineę (m.in. art. 26 ust. 1, 176 ust. 4, 190 ust. 2), Republikę Południowej Afryki (art. 57 ust. 2, art. 116 ust. 2), Sri Lankę (art. 41A), Tajlandię (art. 106), Trynidad i Tobago (art. 83) czy Zambię (art. 74 ust. 2). Warto jeszcze dodać, że w przypadku niektórych konstytucji podanych tu państw stanowisko lidera opozycji jest – by tak rzec – tworzone przez ustrojodawcę świadomie (np. Jamajka, Malta), podczas gdy w innych pojawia się ono jedynie „przy okazji”, najczęściej w kontekście powoływania organów państwa (np. Indie, Nepal, Sri Lanka)²⁸.

Stosunkowo często występującym sposobem konstytucjonalizacji opozycji jest również ujęcie jej w kontekście działalności partii i ruchów politycznych bądź grup parlamentarnych (czy ogólnie opozycji parlamentarnej), przy czym nie wyróżnia się tu stanowiska lidera (przywódcy) opozycji. Tego typu rozwiązanie obowiązuje w więcej niż dziesięciu ustawach zasadniczych współczesnych państw. Wśród przykładów wymienić tu można chociażby konstytucje:

– **Algierii** (art. 116: „Opozycji parlamentarnej przysługują prawa umożliwiające jej efektywne uczestnictwo w pracach parlamentarnych i życiu politycznym”. Art. 116 akapit II: „Każda izba parlamentarna poświęca comiesięczną sesję na debatę nad porządkiem przedstawionym przez jedną lub więcej parlamentarnych grup opozycyjnych”²⁹);

– **Angoli** (art. 17 ust. 4: „Partie polityczne mają prawo do równego traktowania podmiotów sprawujących władzę polityczną, bezstronnego

²⁷ *Ibidem*, s. 245; S. Bożyk, *op. cit.*, s. 102.

²⁸ Tym niemniej kwestie dotyczące lidera opozycji, np. związane z jego wynagrodzeniem, bywają regulowane ustawą zwykłą. Przykładem tego może być indyjska ustawa o wynagrodzeniu i dodatkach dla liderów opozycji z 1977 roku: *The Salary and Allowances of Leaders of Opposition in Parliament Act, 1977*, Legislative Department, <https://legislative.gov.in>, 19.03.2018 (11.01.2022).

²⁹ *Constitution de la République Algérienne Démocratique et Populaire*, Secretariat General du Gouvernement, <https://www.joradp.dz>, 30.12.2020 (8.01.2022).

traktowania przez prasę państwową oraz prawa do demokratycznej opozycji na zasadach określonych w Konstytucji i ustawie³⁰);

– **Armenii** (art. 104 ust. 1: „Zgromadzenie Narodowe wybiera spośród swoich członków Przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego i trzech jego zastępców. Jeden z zastępców wybierany jest spośród deputowanych wchodzących w skład frakcji opozycyjnych. Przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego i jego zastępców wybiera się i odwołuje większością głosów ogólnej liczby deputowanych³¹);

– **Chorwacji** (art. 92 akapit III: „Przewodniczący komisji śledczej wybiera większość deputowanych z grona deputowanych opozycyjnych³²);

– **Ekwadoru** (art. 111: „Uznaje się prawo partii i ruchów politycznych zarejestrowanych w Krajowej Radzie Wyborczej do opozycji politycznej na wszystkich szczeblach władzy³³);

– **Francji** (art. 48 akapit V: „Jedno posiedzenie w miesiącu rezerwuje się dla porządku obrad ustalanego przez każdą z izb z inicjatywy ugrupowań opozycyjnych zainteresowanej izby, jak też i grup mniejszości parlamentarnej”. Art. 51-1: „Regulamin każdej z izb określa uprawnienia grup parlamentarnych funkcjonujących w izbie. Przyznaje on specjalne prawa grupom opozycji działającym w izbie, jak też grupom mniejszości parlamentarnej³⁴);

– **Gruzji** (art. 42 ust. 2: „Reprezentacja frakcji opozycyjnych w tymczasowych komisjach nie może być mniejsza niż połowa całkowitej liczby członków komisji³⁵);

– **Republiki Gwinei** (art. 3: „Gwarantowane są prawa opozycyjnych partii politycznych do sprzeciwiania się działaniom rządu za pośrednictwem legalnych kanałów i proponowania alternatywnych rozwiązań³⁶);

– **Kolumbii** (tytuł IV, rozdz. 3 „Statut opozycji”, art. 112: „Partie i ruchy polityczne posiadające osobowość prawną, które deklarują sprze-

³⁰ *Constituição da República de Angola*, Embaixada da República de Angola, <https://www.angolaeg.net>, 2010 (8.01.2022).

³¹ *Constitution of the Republic of Armenia*, The President of the Republic of Armenia, <https://www.president.am>, 6.12.2015 (10.01.2022).

³² *Ustav Republike Hrvatske*, Pročišćeni Tekstovi Zakona, <https://www.zakon.hr>, 2014 (8.01.2022).

³³ *Constitución de la República del Ecuador*, Gobierno del Encuentro, <https://www.defensa.gob.ec>, 25.01.2021 (8.01.2022).

³⁴ *Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r.*, tłum. W. Skrzydło [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.

³⁵ *Constitution of Georgia*, Legislative Herald of Georgia, <https://matsne.gov.ge>, 29.06.2020 (8.01.2022).

³⁶ *Constitution de la République de Guinée*, Portail Officiel du Ministère de la Justice, <https://justiceguinee.gov.gn>, 27.07.2018 (8.01.2022).

ciw wobec Rządu, mogą swobodnie pełnić funkcje krytyki przeciwko niemu oraz proponować i rozwijać alternatywy polityczne³⁷);

– **Królestwa Maroka** (art. 60 akapit II: „Opozycja stanowi zasadniczy element składu obu Izb. Uczestniczy w funkcjach legislacyjnych i kontrolnych przewidzianych przepisami prawa, a w szczególności postanowieniami niniejszego Tytułu³⁸);

– **Portugalii** (art. 114 ust. 2: „Uznaje się prawo mniejszości do opozycji demokratycznej, na zasadach przewidzianych w Konstytucji i w ustawie”. Art. 114 ust. 3: „Partie polityczne reprezentowane w Zgromadzeniu Republiki, które nie wchodzą w skład Rządu, korzystają w szczególności z prawa do uzyskiwania regularnie i bezpośrednio od Rządu informacji o rozwoju spraw o znaczeniu publicznym; partie polityczne reprezentowane w regionalnych zgromadzeniach ustawodawczych oraz we wszelkich innych zgromadzeniach pochodzących z wyborów bezpośrednich korzystają z podobnego prawa w stosunku do władz wykonawczych, w których skład nie wchodzi³⁹) czy

– **Tunezji** (art. 60: „Opozycja jest głównym elementem Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych. Przysługują jej prawa umożliwiające pełnienie funkcji w ramach działań parlamentarnych oraz gwarantujące odpowiednią i skuteczną reprezentatywność we wszystkich organach Zgromadzenia oraz w działaniach wewnętrznych i zewnętrznych⁴⁰).

Zdarza się też, że sformułowanie dotyczące opozycji politycznej pojawia się w niektórych konstytucjach w kontekście tworzenia różnych organów państwa (ale nie z udziałem lidera opozycji, który tu nie występuje). W taki sposób doszło na przykład do instytucjonalizacji opozycji w systemie ustrojowym Argentyny. Ustrojodawca argentyński nawiązuje do opozycji w art. 85 konstytucji, w którym mowa jest o Generalnym Urzędzie Obrachunkowym (*De la Auditoría General de la Nación*), stanowiącym organ pomocniczy parlamentu. W treści przytoczonego artykułu pojawia się zdanie, w myśl którego prezes niniejszego organu wyłaniany jest na wniosek partii opozycyjnej mającej największą liczbę deputowanych w Kongresie⁴¹. Warto nadmienić, że użycie określenia

³⁷ *Constitución Política de Colombia*, Corte Constitucional República de Colombia, <https://www.corteconstitucional.gov.co>, 2015 (8.01.2022).

³⁸ *Konstytucja Królestwa Maroka z 27 dnia miesiąca szaban 1432 r. (29 lipca 2011 r.)* [w:] *Konstytucja Królestwa Maroka*, tłum. T. Chauvin, Warszawa 2015.

³⁹ *Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r.* [w:] *Konstytucja Portugalii*, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2000.

⁴⁰ *Constitution de la République Tunisienne*, Imprimerie Officielle de la République Tunisienne, <http://www.iort.gov.tn>, 18.05.2015 (8.01.2022).

⁴¹ *Constitución de la Nación Argentina*, Congreso de la Nación Argentina, <https://www.congreso.gov.ar> (8.01.2022).

„partia opozycyjna” sprawia, że przykład Argentyny mieści się także w ramach konstytucjonalizacji opozycji w kontekście działalności partii politycznych. Innym przykładem może być – wspomniana wcześniej – konstytucja Chorwacji, która – po znowelizowaniu w 2010 roku – gwarantuje przedstawicielom opozycji po jednym miejscu w dwóch organach państwa – Państwowej Radzie Sądownictwa (art. 121 akapit V) i Państwowej Radzie Prokuratury (art. 121a akapit VI) (powtarzają to ustawy o PRS i PRP)⁴². Podobne rozwiązania zastosowano także w konstytucji Czarnogóry, w której ustrojodawca wspominał o opozycji w art. 127, dotyczącym powoływania składu Rady Sądownictwa. Zgodnie bowiem z treścią niniejszego przepisu organ ten tworzony jest przez Przewodniczącego Sądu Najwyższego i dziewięciu członków, z których dwóch to posłowie wybierani przez parlament spośród „parlamentarnej większości i opozycji”. Obecnie jednak – na skutek nowelizacji konstytucji w 2013 roku – w treści tego artykułu nie ma już nawiązania do opozycji⁴³. Można zatem stwierdzić, że w systemie Czarnogóry opozycja była konstytucjonalizowana jedynie okresowo – w latach 2007–2013⁴⁴.

Kolejnym sposobem konstytucjonalizacji opozycji politycznej jest po prostu ujęcie jej w formie naczelnej zasady konstytucyjnej czy jako fundamentalnego elementu ustroju państwa. Takie rozwiązanie znajduje obecnie zastosowanie w art. 8 konstytucji Demokratycznej Republiki Konga z 18 lutego 2006 roku, który głosi: „Opozycja polityczna jest uznawana w Demokratycznej Republice Konga. Prawa związane z jej istnieniem, jej działalnością i walką o demokratyczne zdobycie władzy są święte. Nie mogą podlegać innym ograniczeniom niż te, które Konstytucja i ustawa nakłada na wszystkie partie i działalność polityczną”. Niemal identycznie sformułowany jest przepis art. 63 konstytucji Republiki Konga: „Opozycja polityczna jest uznawana w Republice Konga. Nie może podlegać żadnym innym ograniczeniom w swoim istnieniu i działalności demokratycznej niż tym, które Konstytucja i ustawa nakłada na wszystkie partie polityczne”⁴⁵. Do-

⁴² K. Składkowski, *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013, s. 87.

⁴³ *Ustav Crne Gore*, Parliament of Montenegro, <https://www.skupstina.me>, 31.07.2013 (8.01.2022).

⁴⁴ Nie zmienia to jednak faktu, że opozycja w dalszym ciągu jest instytucjonalizowana na gruncie ustawy o wyborze radnych i posłów. Ustawodawca nawiązuje w niej do opozycji w kontekście działalności opozycji parlamentarnej (art. 25) i partii opozycyjnych (art. 35), a także wykonywania funkcji kreacyjnej (art. 30 – wybór składu Państwowej Komisji Wyborczej). Zob. *Zakon o Izboru Odbornika i Poslanika*, Paragraf, <https://www.paragraf.me> (8.01.2022).

⁴⁵ *Constitution de la République du Congo, adoptée par référendum le 25 octobre 2015*, Secrétariat Général du Gouvernement Journal officiel, <https://www.sgg.cg>, 1.01.2017 (8.01.2022).

brym przykładem tego typu konstytucjonalizacji jest również ustawa zasadnicza Senegalu, która już w Preambule stwierdza, iż pragnieniem Senegalu jest stanie się nowoczesnym państwem, funkcjonującym na zasadzie uczciwej i sprawiedliwej gry między rządzącą większością a opozycją demokratyczną, oraz państwem, które uznaje tę opozycję za fundamentalny filar demokracji i niezbędną część dla prawidłowego funkcjonowania demokratycznego mechanizmu⁴⁶. W zasadzie należałoby tu też dołączyć konstytucję Portugalii, o czym świadczy wspomniany wyżej art. 114 ust. 2, a przede wszystkim art. 288 pkt i, który głosi, że „ustawy o zmianie Konstytucji muszą respektować pluralizm poglądów i organizacji politycznej, w tym partii politycznych, oraz prawo do demokratycznej opozycji”. Prawo do „opozycji demokratycznej” gwarantują też między innymi konstytucje Madagaskaru (art. 14 zd. 5)⁴⁷ i Wybrzeża Kości Słoniowej (art. 29 ust. 1)⁴⁸. Należy jednak podkreślić, że w przypadku niektórych z wymienionych tu państw (tj. Senegalu, Madagaskaru i WKS) ustrojodawcy nawiązali do opozycji, nadając temu nawiązaniu różny kontekst. Najlepiej jego istotę oddaje treść ustawy zasadniczej Madagaskaru, w której mowa jest nie tylko o ogólnym prawie do opozycji, ale także o „opozycyjnych ugrupowaniach politycznych” czy „liderze opozycji”.

Istotną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę, jest również fakt, że niektóre konstytucje wymuszają na rządzących szczegółowe uregulowanie spraw dotyczących opozycji na gruncie ustawy zwykłej. Sytuacja taka występuje między innymi w konstytucji Republiki Konga, Madagaskaru czy Portugalii, której parlament uchwalił taką ustawę (o statusie prawnym opozycji) już 5 sierpnia 1977 roku⁴⁹. Przypadek ten pozwala stwierdzić, że opozycja polityczna może być instytucjonalizowana zarówno na płaszczyźnie konstytucyjnej, jak i ustawowej⁵⁰. Są jednak pań-

⁴⁶ *Constitution de la République du Sénégal*, Gouvernement République du Sénégal, <https://www.sec.gouv.sn>, 5.04.2016 (8.01.2022).

⁴⁷ *Constitution de la Quatrieme Republique*, Ministere de l'Economie et des Finances, <http://www.mef.gov.mg>, (8.01.2022).

⁴⁸ *Constitution de la République de Côte d'Ivoire*, Journal Officiel de la République de Côte d'Ivoire, <http://biblioteca.sejm.gov.pl>, 1.01.2018 (8.01.2022).

⁴⁹ K. Complak, *Opozycja parlamentarna w obowiązującej i przyszej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy”, 1995, nr 2, s. 33.

⁵⁰ Dotyczy to też m.in. Malty, w której systemie opozycja jest nie tylko prawnie określona w konstytucji, ale i na poziomie ustawowym – w ustawie o administracji publicznej czy ustawie o Stałej Komisji Antykorupcyjnej. Zob. *Public Administration Act*, Legislation Malta, <https://legislation.mt> (8.01.2022); *Permanent Commission Against Corruption Act*, Legislation Malta, <https://legislation.mt> (8.01.2022). Ciekawym przykładem jest natomiast konstytucja Francji, która wymusiła na rządzących doprecyzowanie praw (grup) opozycji, jednak nie w warstwie ustawowej, lecz na gruncie regulaminów izb parlamentu – Zgromadzenia Narodowego i Senatu.

stwa, które – można by tak rzec – ograniczyły zakres bezpośredniej instytucjonalizacji opozycji wyłącznie do materii ustawowej. Oprócz wspomnianych wcześniej – Australii, Kanady i Wielkiej Brytanii, współcześnie jest tak między innymi w Republice Federalnej Niemiec i w Polsce. W prawodawstwie niemieckim wzmianka o opozycji znajduje się w art. 92 ust. 2 pkt 3 kodeksu karnego, który przewiduje odpowiedzialność karną za naruszenie prawa „do tworzenia i wykonywania opozycji parlamentarnej”⁵¹. W Polsce natomiast ustawodawca nawiązuje do opozycji w ustawie z dnia 22 czerwca 2016 roku o Radzie Mediów Narodowych w kontekście procedury powoływania niniejszego organu. Zgodnie bowiem z przepisami ustawy w skład pięcioosobowej Rady wchodzi (oprócz trzech członków wybieranych przez Sejm) dwóch członków powoływanych przez Prezydenta (art. 3) spośród kandydatów przedstawianych przez dwa najsilniejsze kluby parlamentarne lub poselskie, których przedstawiciele nie wchodzi w skład Rady Ministrów – ustawodawca wprost używa tu określenia: „kluby opozycyjne” (art. 6 ust. 1)⁵². Rozwiązanie przyjęte w polskim prawodawstwie przypomina to, które zastosowano w konstytucji argentyńskiej. W obu bowiem przypadkach mówić można o instytucjonalizacji opozycji w dwóch kontekstach – z jednej strony w kontekście działania partii politycznych bądź grup parlamentarnych, z drugiej zaś – w kontekście wykonywania funkcji kreacyjnej⁵³.

Pozostaje wreszcie wskazać, że do bezpośredniej instytucjonalizacji opozycji mogą też być wykorzystane akty prawne rangi podustawowej (uchwały), takie jak regulaminy parlamentarne. Tego typu rozwiązanie występuje obecnie we Włoszech, gdzie w regulaminie Izby Deputowanych (izba niższa parlamentu) nawiązano do opozycji w kontekście funkcjonowania frakcji parlamentarnych. Mówi o tym art. 24 ust. 3 regulaminu, który przewiduje możliwość przedkładania przez „grupy opozycyjne” propozycji tematów i włączania ich do porządku obrad⁵⁴. Jeszcze lepszym przykładem są regulaminy francuskich izb parlamentarnych – Zgromadzenia Narodowego i Senatu, w których przepisach wielokrotnie używane są sformułowania dotyczące „grup opozycyjnych”. Tu jednak –

⁵¹ *Strafgesetzbuch*, Bundesministerium der Justiz, <https://www.gesetze-im-internet.de>, 22.11.2021 (9.01.2022). Warto dodać, że opozycja w RFN jest również konstytucjonalizowana, tyle że na poziomie krajowym – w większości krajów związkowych. Zob. E. Zwierchowski, *op. cit.*, s. 249–253.

⁵² Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 roku o Radzie Mediów Narodowych (Dz.U. 2016, poz. 929, ze zm.).

⁵³ M. Zubik, *Artykuł 26 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018, s. 147.

⁵⁴ *Regolamento della Camera dei Deputati*, Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>, 25.09.2012 (10.01.2022).

inaczej niż w przypadku systemu politycznego Włoch – rozwiązanie to nie ma aż tak dużego znaczenia, zważywszy na fakt, że na mocy nowelizacji ustawy zasadniczej w 2008 roku opozycja uległa konstytucjonalizacji⁵⁵. Sformułowania dotyczące opozycji – użyte w kontekście funkcjonowania grup/frakcji (lub szerzej: opozycji parlamentarnej) – pojawiają się też w innych regulaminach parlamentarnych. Dla przykładu wymienić tu można regulaminy: Zgromadzenia Albanii (art. 8 ust. 2, art. 14 ust. 2 i art. 47 ust. 1/2)⁵⁶, belgijskiej Izby Reprezentantów (art. 78 i art. 124 ust. 4)⁵⁷, Zgromadzenia Czarnogóry (art. 18, art. 20–22, art. 34, art. 85, art. 193a)⁵⁸, Parlamentu Gruzji (art. 62 ust. 3)⁵⁹, luksemburskiej Izby Deputowanych (art. 83 ust. 3 i 6)⁶⁰, Zgromadzenia Republiki Macedonii Północnej (m.in. art. 21 ust. 3, art. 40 ust. 2, art. 49 ust. 3)⁶¹, portugalskiego Zgromadzenia Republiki (art. 58 ust. 5, art. 104 ust. 7)⁶² czy rumuńskiej Izby Deputowanych (art. 148 ust. 3, art. 208 ust. 1 i 3, art. 209 ust. 4)⁶³. Ciekawym – i chyba stosunkowo rzadkim – przypadkiem (przynajmniej w skali Europy)⁶⁴ jest regulamin Sejmu Republiki Litewskiej, w którym nie tylko jest mowa o „frakcjach opozycyjnych” (np. art. 41), ale gdzie wyróżniono także stanowisko „lidera opozycji” (np. art. 15 ust. 3)⁶⁵.

⁵⁵ A. Vidal-Naquet, *L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition?*, „Revue française de droit constitutionnel”, 2009, nr 1, s. 153.

⁵⁶ *Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë*, Republika e Shqipërisë Kuvendi, <https://www.parlament.al>, 2021 (11.01.2022).

⁵⁷ *Règlement de la Chambre des représentants*, Le Chambre, <https://www.lachambre.be>, 12.2020 (16.01.2022).

⁵⁸ *Пословник Скупштине Црне Горе*, Skupština Crne Gore, <https://api.skupstina.me>, 22.07.2021 (11.01.2022).

⁵⁹ *Rules of Procedure of the Parliament of Georgia*, Legislationline, <https://www.legislationline.org>, 2019 (11.01.2022).

⁶⁰ *Règlement de la Chambre des Députés*, Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg, <https://www.chd.lu>, 16.12.2021 (11.01.2022).

⁶¹ *Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Macedonia*, Assembly of the Republic of North Macedonia, <https://www.sobranie.mk>, 12.02.2013 (16.01.2022).

⁶² *Regimento da Assembleia da República*, Assembleia da República, <https://www.parlamento.pt>, 12.2020 (11.01.2022).

⁶³ *Regulamentul Camerei Deputaților*, Camera Deputaților, <http://www.cdep.ro>, 1.12.2021 (11.01.2022).

⁶⁴ Tego typu rozwiązania występują zwykle w regulaminach izb parlamentarnych państw anglosaskich (*Standing Orders*): Australii, Kanady, Wielkiej Brytanii lub państw, które pozostawały w przeszłości pod wpływem Anglosasów (np. Malta).

⁶⁵ *Lietuvos Respublikos Seimas Statutas*, Lietuvos Respublikos Seimas, <https://e-seimas.lrs.lt>, 1.01.2022 (11.01.2022). Warto nadmienić, że w litewskim systemie ustrojowym opozycja polityczna została prawnie określona już w roku 1993. A. Lukošaitis, *Parlamentarizmas, parlamentas ir parlamentinė demokratija Lietuvoje 1990–2020 m.* [w:] *Parlamentarizmas Lietuvoje*, Vilnius 2020, Lietuvos Respublikos Seimas, <https://www.lrs.lt> (11.01.2022).

Tabela 1. Prawnoustrojowa instytucjonalizacja opozycji politycznej w wybranych państwach świata

Kontekst	Podstawa prawna – poziom instytucjonalizacji		
	Konstytucja	Materia ustawowa	Regulamin (izby) parlamentu
Występuje stanowisko lidera (przywódcy) opozycji; może być też mowa o partiach lub grupach opozycyjnych	Antigua i Barbuda, Bahamy, Barbados, Fidzi, Grenada, Gujana, Indie, Jamajka, Malta, Nepal, Niger, Pakistan, Papua-Nowa Gwinea, RPA, Sri Lanka, Tajlandia, Trynidad i Tobago, Zambia	Australia, Indie, Kanada, Malta, Wielka Brytania	Australia, Kanada, Litwa, Malta, Wielka Brytania
Sformułowanie dotyczące opozycji pojawia się w kontekście działalności partii (ruchów) politycznych/grup parlamentarnych (lub ogólnie opozycji parlamentarnej); brak oficjalnego stanowiska lidera opozycji	Algieria, Armenia, Angola, Argentyna, Chorwacja, Ekwador, Francja, Gruzja, Republika Gwineji, Kolumbia, Maroko, Portugalia, Tunezja	Czarnogóra, Polska, Portugalia, Republika Federalna Niemiec	Albania, Belgia, Czarnogóra, Francja, Gruzja, Luksemburg, Macedonia Płn., Portugalia, Rumunia, Włochy
Sformułowanie dotyczące opozycji znajduje się w kontekście powoływania organów państwa; brak oficjalnego stanowiska lidera opozycji	Argentyna, Chorwacja	Chorwacja, Czarnogóra, Polska	
„Opozycja” ujęta jako konstytucyjna zasada ustroju państwa	Demokratyczna Republika Konga (DRK), Portugalia, Republika Konga		

Źródło: opracowanie własne.

Zakończenie

Z przeprowadzonej analizy można wywnioskować, że do prawnoustrojowej instytucjonalizacji opozycji, a ściślej mówiąc, jej konstytucjonalizacji, często dochodzi w państwach postkolonialnych i postautorytarnych. W Europie prawna instytucjonalizacja opozycji – przynajmniej na poziomie ustawowym – jest obecnie rzadkością; ustrojodawcy europejscy wychodzą najwyraźniej z założenia, że polityczna, tj. pośrednia, instytucjonalizacja jest w zupełności wystarczająca. Nie można jednak nie zauważyć, że zachodzą w tym obszarze wyraźne zmiany. Jeszcze pod koniec lat 90. XX wieku opozycja polityczna była prawnie określona (cały czas chodzi o poziom co najmniej ustawowy) jedynie w czterech europejskich państwach⁶⁶, podczas gdy obecnie – już w co najmniej ośmiu. Na przestrzeni ostatnich lat opozycję polityczną prawnie zinstytucjonalizowano w: Chorwacji (rok 2000)⁶⁷, Czarnogórze (w latach 2007–2013 konstytucjonalizowana), Francji (2008) oraz Polsce (2016)⁶⁸, przy czym w pierwszym i trzecim przypadku jest ona konstytucjonalizowana. Postawiona hipoteza okazała się zatem słuszna, gdyż prawne określanie opozycji staje się zjawiskiem coraz częstszym – i dotyczy to nawet państw o bogatych tradycjach demokratycznych, czego przykładem jest Francja. Jeśli do wskazanych państw dołączone zostaną jeszcze te, w których opozycja została prawnie zinstytucjonalizowana w aktach rangi podustawowej, jak np. regulaminy parlamentarne, to okazuje się, że w samej Europie zjawisko to obejmuje obecnie przynajmniej kilkanaście systemów ustrojowych państw. Pozostaje jeszcze odnotować, że proces prawnej instytucjonalizacji opozycji odbywa się przy zastosowaniu zróżnicowanych zabiegów. Badania wykazały, że ustrojodawcy (ustawodawcy) wykorzystują zwykle cztery rozwiązania. W aktach prawnych nawiązują oni do opozycji w kontekście: 1) działalności „lidera (przywódcy) opozycji”, 2) funkcjonowania partii (ruchów) politycz-

⁶⁶ W Wielkiej Brytanii (od 1937 roku), Malcie (od 1964 roku), RFN (od 1968 roku) i Portugalii (od 1976 roku).

⁶⁷ Wspomniany wcześniej akapit III art. 92 konstytucji Chorwacji został dodany na mocy nowelizacji w 2000 roku i od tego momentu opozycja polityczna jest w tym państwie konstytucjonalizowana. Zob. *Konstytucja Republiki Chorwacji*, tłum. T.M. Wójcik, M. Petryńska, wstęp A. i L. Garlicy, Warszawa 2007, s. 67.

⁶⁸ W kontekście Polski warto nadmienić, że mimo instytucjonalizacji opozycji na poziomie ustawowym, w doktrynie prawa konstytucyjnego pojawiają się głosy o konieczności uczynienia tego na gruncie regulaminu Sejmu. Zob. J. Szymanek, *O potrzebie instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej w przepisach regulaminu Sejmu RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2018, t. XL, s. 465.

nych lub grup parlamentarnych, 3) procedury powoływania organów państwa (tj. w kontekście funkcji kreacyjnej) bądź 4) konstytucyjnej zasady ustroju państwa (zob. tabela 1).

Bibliografia

- Bolingbroke H.St.J., *Letter on the Spirit of Patriotism* [w:] *The Works of the Late Right Honourable Henry St. John, Lord Viscount Bolingbroke*, t. IV, wybór i oprac. W. Goldsmith, London 1809.
- Bożyk S., *Legitymizacja i instytucjonalizacja opozycji parlamentarnej we współczesnych systemach ustrojowych* [w:] *Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych*, red. A. Jamróz, S. Bożyk, Białystok 2006.
- Complak K., *Opozycja parlamentarna w obowiązującej i przyszłej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy”, 1995, nr 2.
- Constitución de la Nación Argentina*, Congreso de la Nación Argentina, <https://www.congreso.gob.ar> (8.01.2022).
- Constitución de la República del Ecuador*, Gobierno del Encuentro, <https://www.defensa.gob.ec>, 25.01.2021 (8.01.2022).
- Constituição da República de Angola*, Embaixada da República de Angola, <https://www.angolaeg.net>, 2010 (8.01.2022).
- Constitution de la République de Guinée*, Portail Officiel du Ministère de la Justice, <https://justiceguinee.gov.gn>, 27.07.2018 (8.01.2022).
- Constitution de la Quatrième République*, Ministère de l'Économie et des Finances, <http://www.mef.gov.mg> (8.01.2022).
- Constitution de la République de Côte d'Ivoire*, Journal Officiel de la République de Côte d'Ivoire, <http://biblioteca.sejm.gov.pl>, 1.01.2018 (8.01.2022).
- Constitution de la République du Congo, adoptée par référendum le 25 octobre 2015*, Secrétariat Général du Gouvernement Journal officiel, <https://www.sgg.cg>, 1.01.2017 (8.01.2022).
- Constitution de la République Tunisienne*, Imprimerie Officielle de la République Tunisienne, <http://www.iort.gov.tn>, 18.05.2015 (8.01.2022).
- Constitution de la République Algérienne Démocratique et Populaire*, Secrétariat Général du Gouvernement, <https://www.joradp.dz>, 30.12.2020 (8.01.2022).
- Constitution de la République du Sénégal*, Gouvernement République du Sénégal, <https://www.sec.gouv.sn>, 5.04.2016 (8.01.2022).
- Constitution of Georgia*, Legislative Herald of Georgia, <https://matsne.gov.ge>, 29.06.2020 (8.01.2022).
- Constitution of the Republic of Armenia*, The President of the Republic of Armenia, <https://www.president.am>, 6.12.2015 (10.01.2022).
- Constitución Política de Colombia*, Corte Constitucional República de Colombia, <https://www.corteconstitucional.gov.co>, 2015 (8.01.2022).
- Foord A.S., *His Majesty's Opposition 1714–1830*, Oxford 1964.
- Gebethner S., *Rząd i Opozycja JKM w systemie politycznym Wielkiej Brytanii*, Warszawa 1967.
- Giulj S., *Le statut de l'opposition en Europe*, Paris 1980.
- Hockin T.A., *The Roles of the Loyal Opposition in Britain's House of Commons: Three Historical Paradigms*, „Parliamentary Affairs”, 1971, vol. 25.

- Ionescu G., Madariaga I. de, *Opposition. Past and Present of a Political Institution*, London 1968.
- Konopczyński W., *Dzieje parlamentaryzmu angielskiego. Wybór pism*, Kraków–Warszawa 2017.
- Konstytucja Królestwa Maroka z 27 dnia miesiąca szaban 1432 r. (29 lipca 2011 r.)* [w:] *Konstytucja Królestwa Maroka*, tłum. T. Chauvin, Warszawa 2015.
- Konstytucja Republiki Chorwacji*, tłum. T.M. Wójcik, M. Petryńska, wstęp A. i L. Garliccy, Warszawa 2007.
- Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r.*, tłum. W. Skrzydło [w:] *Konstytucje państw Unii Europejskiej*, red. W. Staśkiewicz, Warszawa 2011.
- Konstytucja Republiki Portugalskiej z dnia 2 kwietnia 1976 r.* [w:] *Konstytucja Portugalii*, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, Warszawa 2000.
- Krawczyk T., *Opozycja polityczna w państwach demokratycznych* [w:] *Studia z teorii polityki*, t. III, red. A. Czajowski, L. Sobkowiak, Wrocław 2000.
- Lietuvos Respublikos Seimas Statutas*, Lietuvos Respublikas Seimas, <https://e-seimas.lrs.lt>, 1.01.2022 (11.01.2022).
- Lukošaitis A., *Parlamentarizmas, parlamentas ir parlamentinė demokratija Lietuvoje 1990–2020 m.*, [w:] *Parlamentarizmas Lietuvoje*, Vilnius 2020, Lietuvos Respublikas Seimas, <https://www.lrs.lt>, (11.01.2022).
- Permanent Commission Against Corruption Act*, Legislation Malta, <https://legislation.mt> (8.01.2022).
- Public Administration Act*, Legislation Malta, <https://legislation.mt> (8.01.2022).
- Пословник Скупштине Црне Горе*, Skupština Crne Gore, <https://api.skupstina.me>, 22.07.2021 (11.01.2022).
- Regimento da Assembleia da República*, Assembleia da República, <https://www.parlamento.pt>, 12.2020 (11.01.2022).
- Règlement de la Chambre des Députés*, Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg, <https://www.chd.lu>, 16.12.2021 (11.01.2022).
- Règlement de la Chambre des représentants*, Le Chambre, <https://www.lachambre.be>, 12.2020 (16.01.2022).
- Regolamento della Camera dei Deputati*, Camera dei Deputati, <https://www.camera.it>, 25.09.2012 (10.01.2022).
- Regulamentul Camerei Deputaților*, Camera Deputatilor, <http://www.cdep.ro>, 1.12.2021 (11.01.2022).
- Rregullorja e Kuvendit të Republikës së Shqipërisë*, Republika e Shqipërisë Kuvendi, <https://www.parlament.al>, 2021 (11.01.2022).
- Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Macedonia*, Assembly of the Republic of North Macedonia, <https://www.sobranie.mk>, 12.02.2013 (16.01.2022).
- Rules of Procedure of the Parliament of Georgia*, Legislationline, <https://www.legislationline.org>, 2019 (11.01.2022).
- Składkowski K., *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013.
- Sobolewski M., *Partie i systemy partyjne świata kapitalistycznego*, Warszawa 1977.
- Strafgesetzbuch*, Bundesministerium der Justiz, <https://www.gesetze-im-internet.de>, 22.11.2021 (9.01.2022).
- Szymanek J., *O potrzebie instytucjonalizacji opozycji parlamentarnej w przepisach regulaminu Sejmu RP*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2018, t. XL.
- The Salary and Allowances of Leaders of Opposition in Parliament Act, 1977*, Legislative Department, <https://legislative.gov.in>, 19.03.2018 (11.01.2022).

- Ustav Crne Gore*, Skupština Crne Gore, <https://www.skupstina.me>, 31.07.2013 (8.01.2022).
- Ustav Republike Hrvatske*, Pročišćeni Tekstovi Zakona, <https://www.zakon.hr>, 2014 (8.01.2022).
- Ustawa z 1937 roku o Ministrach Korony (The Ministers of the Crown Act, 1937)*, tłum. S. Gebethner [w:] *Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii*, red. A. Burda, M. Rybicki, Wrocław 1970.
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych (Dz.U. 2016, poz. 929, ze zm.).
- Ustawy ustrojowe Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, tłum. S. Kubas, Warszawa 2010.
- Vidal-Naquet A., *L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition?*, „Revue française de droit constitutionnel”, 2009, nr 1, DOI 10.3917/rfdc.077.0153.
- Wiciech T., *System konstytucyjny Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, Warszawa 2019.
- Zakrzewski M., *Henry St. John Bolingbroke – polityk czy myśliciel polityczny?*, „Politeja”, 2006, nr 2.
- Zakon o Izboru Odbornika i Poslanika*, Paragraf, <https://www.paragraf.me> (8.01.2022).
- Zubik M., *Artykuł 26 [w:] Komentarz do Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, red. A. Szmyt, Warszawa 2018.
- Zwierzchowski E., *Instytucjonalizacja opozycji w Republice Federalnej Niemiec [w:] Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.

The legal institutionalization of the political opposition – a comparative analysis

Abstract

The aim of this article was to analyze the condition of legal (direct) institutionalization of political opposition in contemporary states, as well as to specify and organize solutions that are used in this process. The elaboration hypothesized that current condition of knowledge on this subject is out of date, and legal institutionalization, including its constitutionalization, becomes more and more common phenomenon. To solve the research problem and verify the hypothesis, the content analysis and comparative methods are used during research. The source base were normative acts, monographs and collective studies as well as scientific articles. The result of the analysis showed that the direct institutionalization of the political opposition is more and more frequent phenomenon, concerning also states with rich democratic traditions.

Key words: opposition, political opposition, institutionalization

Paweł Olbrycht*

BEZPIECZEŃSTWO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W KONTEKŚCIE SYTUACJI NA GRANICY POLSKO- BIAŁORUSKIEJ W OKRESIE SIERPIEŃ-GRUDZIEŃ 2021 ROKU – MOŻLIWOŚCI PRAWNE I PODJĘTE DZIAŁANIA

Streszczenie

Celem badań prowadzonych na potrzeby artykułu była ocena działań podjętych przez władze RP w celu zwalczania prób masowej, nieudokumentowanej migracji przez granicę polsko-białorską w okresie sierpień-grudzień 2021 r. w kontekście wykorzystania zapisów prawa krajowego oraz międzynarodowego, w tym w zakresie udzielania cudzoziemcom ochrony międzynarodowej. W procesie badawczym wykorzystano metodę analizy źródeł, a w niej technikę analizy treści aktów prawa polskiego oraz międzynarodowego związanych z problematyką migracyjną. Na podstawie przeprowadzonych badań należy stwierdzić, że działania podejmowane przez organy władzy publicznej RP, w tym wykorzystanie możliwości prawnych, pozwoliły w analizowanym okresie skutecznie przeciwdziałać potencjalnym zagrożeniom bezpieczeństwa wynikającym z nieudokumentowanej migracji przez granicę z Białorusią.

Słowa kluczowe: Rzeczpospolita Polska, Białoruś, migracje, uchodźcy, bezpieczeństwo

Wstęp

Migracje, rozumiane jako przemieszczanie się w celu poszukiwania lepszych warunków życia¹, są zjawiskiem od zawsze towarzyszącym ludzkiej cywilizacji. W kontekście bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej związanego ze skutkami migracji na jej terytorium istotną rolę odgrywają dwa czynniki. Pierwszym z nich jest tranzytowe położenie geograficzne, sprzyjające wędrowkom z obszaru Europy Wschodniej na

* Akademia Wojsk Lądowych im. generała Tadeusza Kościuszki we Wrocławiu, e-mail: pawel.olbrycht@awl.edu.pl, ORCID ID: 0000-0001-8362-5644.

¹ W. Fehler, K. Cebul, R. Podgórska, *Migracje jako wyzwanie dla Unii Europejskiej i wybranych państw członkowskich*, Warszawa 2017, s. 14.

zachód Starego Kontynentu. Drugim z nich jest fakt stanowienia przez granicę polsko-białoruską granicy zewnętrznej Unii Europejskiej, co dodatkowo zwiększa odpowiedzialność Rzeczypospolitej Polskiej w skutecznej ochronie nie tylko własnej granicy państwowej, lecz także granicy zewnętrznej organizacji międzynarodowej.

Przykład zagrożenia wynikającego z przytoczonych czynników można od sierpnia 2021 r. zaobserwować na granicy Polski z Białorusią. Sytuacja ta związana jest z próbą niekontrolowanej, masowej i nieudokumentowanej migracji osób pochodzących z państw położonych na Bliskim Wschodzie, przede wszystkim Iraku oraz Afganistanu. Presja migracyjna zwiększana jest przez władze Białorusi, które w odwecie za nałożone przez Unię Europejską sankcje chcą doprowadzić do destabilizacji graniczących z nią państw członkowskich (Polski, Litwy oraz Łotwy) i tym samym destabilizacji Unii Europejskiej jako organizacji. Obecna sytuacja może w przypadku dalszej eskalacji stanowić podobne zagrożenie bezpieczeństwa UE, jak tzw. kryzys migracyjny z 2015 r., podczas którego z podobnym jak obecnie Polska problemem (zagrożeniem niekontrolowaną migracją na granicy zewnętrznej UE) zmagaly się m.in. Węgry².

Wobec wskazanych rozważań zasadne było zbadanie dotychczasowych działań Polski w zakresie zwalczania analizowanego zagrożenia, a także uwzględnienia możliwych do zastosowania w prowadzonych działaniach rozwiązań prawnych, w tym w zakresie rozpatrywania wniosków o udzielenie migrantom ochrony międzynarodowej oraz tego, w jakich sytuacjach wnioski takie powinien być rozpatrzony przez stronę polską, a w jakich przez białoruską.

Tak zarysowana sytuacja problemowa skłoniła do udzielenia odpowiedzi na pytania: 1) jakie działania wobec zagrożenia bezpieczeństwa wynikającego z nieudokumentowanej migracji z obszaru Białorusi podjęły w okresie sierpień-grudzień 2021 r. władze Rzeczypospolitej Polskiej? oraz 2) jakie są możliwości prawne w zakresie przeciwdziałania zagrożeniu bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej wynikającego z nieudokumentowanej migracji z obszaru Białorusi? Czasowy zakres badań objął okres od momentu wystąpienia sytuacji kryzysowej w Polsce (sierpnia 2021 r.) do końca 2021 r. W procesie badawczym wykorzystano metodę analizy źródeł, a w niej technikę analizy treści aktów prawa polskiego oraz międzynarodowego związanych z problematyką migracyjną, w tym uchodźczą.

Pomimo relatywnie krótkiego okresu (stan na styczeń 2022 r.), jaki upłynął od początku zaistnienia analizowanej sytuacji problemowej

² M. Almustafa, *Reframing refugee crisis: A "European crisis of migration" or a "crisis of protection"?*, „EPC: Politics and Space”, 2021, s. 1.

(od sierpnia 2021 r.), ze względu na istotność problematyki w kontekście bezpieczeństwa zarówno Rzeczypospolitej Polskiej, jak i Unii Europejskiej, w polskim i międzynarodowym dyskursie naukowym można odnaleźć opracowania naukowe poświęcone przytaczanej problematyce.

Istotę zagrożenia związanego z migracją z terytorium Białorusi dostrzegli w swoich publikacjach m.in.: Artur Gruszczak³ (w zakresie możliwości wykorzystania w ochronie granicy polsko-białoruskiej Agencji Frontex), Weronika Jakubczak⁴ (w zakresie roli Europolu w ochronie granic zewnętrznych UE, w tym granicy polsko-białoruskiej), Sharmila Devi⁵ (w zakresie udzielania pomocy humanitarnej znajdującym się na granicy migrantom), Gert Röhrborn⁶ (w zakresie politycznego aspektu kryzysu migracyjnego), Klaus Bachmann⁷ (w zakresie prawnej i politycznej analizy kryzysu migracyjnego) oraz zespół autorski pod redakcją merytoryczną Witolda Klause⁸ (podobnie jak w przypadku przytoczonej publikacji Sharmili Devi, w zakresie udzielania pomocy humanitarnej znajdującym się na granicy migrantom).

Wartością dodaną niniejszego artykułu, wypełniającą lukę w dotychczasowych publikacjach dotyczących kryzysu na granicy polsko-białoruskiej, jest zbadanie możliwości prawnych, jakimi w zakresie zwalczania potencjalnego zagrożenia bezpieczeństwa wynikającego z przedstawionej sytuacji problemowej dysponują władze Rzeczypospolitej Polskiej, a także ocena działań już podjętych.

Ze względu na dynamikę i stałą ewolucję przedstawionej sytuacji należy zaznaczyć, że treść publikacji odzwierciedla wydarzenia z okresu sierpień-grudzień 2021 r., a zatem nie wyczerpuje w pełni rozważań na temat analizowanego zjawiska. Poprzez zarysowanie źródeł sytuacji problemowej, ocenę działań prowadzonych przez Rzeczpospolitą Polską w celu minimalizacji zagrożenia bezpieczeństwa związanego z niekontrolowaną migracją oraz wskazanie posiadanych możliwości prawnych publikacja może natomiast stanowić źródło do dalszych badań nad poruszoną w artykule tematyką.

³ A. Gruszczak, *Frontex a sprawa polska*, „Komentarz KBN”, 2021, nr 13.

⁴ W. Jakubczak, *Kryzys migracyjny na wschodniej granicy UE – rola Europolu we współpracy w bezpieczeństwie wewnętrznym*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne”, 2021, vol. 70.

⁵ S. Devi, *Calls for international solutions to EU-Belarus border crisis*, „The Lancet”, 2021, no. 398.

⁶ G. Röhrborn, *Die „Migrationskrise” an der polnischen EU-Außengrenze mit Belarus*, „Polen-Analysen”, Ausgabe 286.

⁷ K. Bachmann, *Kryzys polsko-białoruski i kwestia migracji. Międzynarodowy kontekst i możliwe sposoby zarządzania*, Warszawa 2021.

⁸ W. Klaus [i in.], *Kryzys humanitarny na pograniczu polsko-białoruskim*, Warszawa 2021.

Przebieg sytuacji na granicy polsko-białoruskiej w okresie sierpień-grudzień 2021 r.

Główną przyczyną kryzysu migracyjnego na granicy Białorusi z państwami Unii Europejskiej: Polską, Litwą i Łotwą należy doszukiwać się w wydarzeniach politycznych na Białorusi od 2020 r., gdy w sierpniu prezydent Alaksandr Łukaszenka po raz szósty z rzędu zwyciężył w wyborach prezydenckich. Wyniki wyborów zostały zakwestionowane zarówno przez pozostałych kandydatów ubiegających się wówczas o urząd prezydenta, jak i znaczną część społeczności międzynarodowej, m.in. Unię Europejską⁹. Bezpośrednim społecznym skutkiem oficjalnych wyników wyborów był wybuch masowych protestów społecznych na Białorusi. Kulminacyjnym momentem reakcji władzy Białorusi na zaistniałą w kraju sytuację było aresztowanie opozycjonisty Ramana Pratasiewicza, które odbyło się na lotnisku w Mińsku, wskutek wymuszonego pod pretekstem alarmu bombowego zatrzymania samolotu linii Ryanair lecącego z Aten do Wilna, na którego pokładzie wraz z małżonką znajdował się Pratasiewicz¹⁰.

W odpowiedzi na to wydarzenie Unia Europejska nałożyła na Białoruś sankcje gospodarcze¹¹, na które reakcją A. Łukaszenki było umożliwienie i wspieranie (m.in. przez organizację transportu) w lipcu 2021 r. niekontrolowanej, masowej migracji przez terytorium Białorusi na obszar UE osób pochodzących z państw położonych na Bliskim Wschodzie, głównie Iraku oraz Afganistanu (w przypadku Polski pierwsze odczuwalne skutki tego procederu można było odnotować w sierpniu 2021 r.). W największym stopniu negatywne skutki tych działań odczuły państwa członkowskie Unii Europejskiej mające granicę z Białorusią: Polska, Litwa oraz Łotwa. Sam Łukaszenka konsekwentnie odrzucał jednak zarzuty o intencje w zakresie wywołania kryzysu migracyjnego w celu destabilizacji Unii Europejskiej i jej państw członkowskich (m.in. Polski), co potwierdził m.in. w wywiadzie udzielonym stacji CNN¹². W rozmowie tej stwierdził, że Białoruś stanowi dla osób uciekających z ogarniętego

⁹ *Belarus: Joint Statement by High Representative/Vice-President Josep Borrell and Neighbourhood and Enlargement Commissioner Olivér Várhelyi on the Presidential elections*, European Union External Action Service, <https://eeas.europa.eu>, 10.08.2020 (12.01.2022).

¹⁰ *Belarus diverts Ryanair plane to arrest activist journalist*, Deutsche Welle, <https://www.dw.com>, 23.05.2021 (12.01.2022).

¹¹ Rozporządzenie Rady (UE) 2021/1030 z dnia 24 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 765/2006 dotyczące środków ograniczających wobec Białorusi.

¹² „*Вы меня что, за безумца считаете?*”, YouTube, <https://www.youtube.com>, 2.10.2021 (12.01.2022).

chaosem wewnętrznym Afganistanu (po odzyskaniu w nim władzy przez talibów wprowadzających prawo szariat) kraj tranzytowy do państw Unii Europejskiej, a jego państwo umożliwia (w myśl idei humanitaryzmu) jedynie wędrówkę przez swoje terytorium. Za spowodowany chaos obwiniał jednocześnie Unię Europejską, powołując się na przykład kryzysu migracyjnego z 2015 r., wobec którego działania tej organizacji, ze względu na nieadekwatne rozwiązania, nie były skuteczne. Utrata kontroli nad przepływem osób na terenie UE była wówczas spowodowana tzw. efektem kuli śniegowej. W początkowej fazie ówczesnego kryzysu (lato 2015 r.) państwa UE zbyt liberalnie i zdecydowanie ponad swoje możliwości podeszły do kwestii możliwości przyjmowania osób, umożliwiając to praktycznie wszystkim chętnym. Zarówno wówczas, jak i w obecnym analizowanym przypadku główne źródło migracji na terytorium UE stanowią niestabilne wewnętrznie państwa bliskowschodnie (np. Syria, Afganistan, Irak). W 2015 r. chaos spowodowany nieprzygotowaniem państw UE na przyjęcie tak znacznej liczby migrantów sprawił, że razem z nimi na terytorium UE przybywały także osoby, których rzeczywistym celem nie była ochrona zdrowia lub życia.

Biorąc pod uwagę doświadczenia z błędów popełnionych przez państwa członkowskie UE podczas kryzysu migracyjnego z 2015 r., zarówno Polska, jak i Litwa oraz Łotwa podjęły w odpowiedzi na przytoczone zagrożenie zdecydowanie bardziej restrykcyjne kroki niż w przypadku poprzedniego kryzysu migracyjnego (który wówczas wskazanych trzech państw nie dotknął – w tamtym przypadku największe zagrożenie niekontrolowaną migracją dotyczyło Węgier, których granica z Serbią stanowi jedną z granic zewnętrznych UE, a także państw śródziemnomorskich: Włoch, Grecji, Hiszpanii).

W przypadku Polski do głównych działań podjętych w odpowiedzi na zagrożenie masową nieudokumentowaną migracją należy zaliczyć (stan na styczeń 2022 r.):

- przydzielenie do wsparcia w zakresie ochrony granicy państwowej (na odcinku z Białorusią) funkcjonariuszom Straży Granicznej żołnierzy (zgodnie z art. 11b *Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej*)¹³,
- wprowadzenie 2 września 2021 r. przez Prezydenta RP stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (na obszarach przy granicy polsko-białoruskiej, przedłużony 1 października 2021 r., zakończony 30 li-

¹³ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, art. 11b (Dz.U. 2021, poz. 1486).

stopada 2021 r.)¹⁴ – stan wyjątkowy, tyle że na terenie całego kraju, wprowadziła także Litwa,

- realizacja od 3 września 2021 r. decyzją Ministra Obrony Narodowej Mariusza Błaszczaka operacji „Silne Wsparcie”, której celem jest wzmocnienie przez Wojska Obrony Terytorialnej odporności społeczności lokalnych w rejonie przygranicznym (183 miejscowości objętych stanem wyjątkowym) na zagrożenia wynikające z kryzysu migracyjnego¹⁵,
- wejście w życie *Ustawy z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej*¹⁶,
- nowelizacja (zwiększenie restrykcji zapisów) *Ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach* – w zakresie zaostrzenia kary za nieudokumentowane przekroczenie zewnętrznej granicy UE, *Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej* – w zakresie zaostrzenia kary za niszczenie infrastruktury granicznej oraz *Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* – w zakresie stworzenia możliwości nierozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej cudzoziemcowi w przypadku nieudokumentowanego przekroczenia przez niego granicy zewnętrznej UE, chyba że przybył on bezpośrednio z terytorium, na którym jego życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo prześladowania lub ryzyko wyrządzenia poważnej krzywdy oraz przedstawił wiarygodne przyczyny nieudokumentowanego wjazdu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej niezwłocznie po przekroczeniu granicy¹⁷.

W zależności od dalszego rozwoju sytuacji innymi możliwościami prawnymi są m.in. wystąpienie o oddelegowanie na terytorium RP europejskich zespołów straży granicznej działających w ramach Agencji Frontex, której zadaniem jest ochrona granic zewnętrznych Unii Europejskiej (na podstawie art. 17c. *Ustawy o ochronie granicy państwowej*)¹⁸ oraz w przypadku stwierdzenia, że analizowane zagrożenie godzi w integralność

¹⁴ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. 2021, poz. 1612).

¹⁵ M. Pietrzak, *#SilneWsparcie Terytorialsów*, Wojska Obrony Terytorialnej, <https://media.terytorials.wp.mil.pl>, 3.09.2021 (12.01.2022).

¹⁶ Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz.U. 2021, poz. 1992).

¹⁷ Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 1918).

¹⁸ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, art. 17c (Dz.U. 2019, poz. 1776).

terytorialną, niezależność polityczną lub bezpieczeństwo, wystąpienie o konsultacje w ramach art. 4 traktatu waszyngtońskiego¹⁹.

Jak już wspomniano, ze względu na dynamiczny rozwój sytuacji dokładna ocena skuteczności wskazanych działań będzie możliwa dopiero po upływie czasu. Niezależnie od tego, od początku analizowanego kryzysu w przestrzeni medialnej oraz politycznej można było zaobserwować rozbieżność zdań zarówno co do działań prowadzonych przez władze RP, jak i sposobów rozwiązania zaistniałej sytuacji. Ocena tych działań (przede wszystkim w zakresie stosowanych metod postępowania) powinna być ściśle oparta na istniejących w analizowanym zakresie zapisach prawa międzynarodowego i krajowego. Podobnie jak w przypadku częstej błędnej interpretacji bądź ujednoclenia pojęć: „migrant”, „imigrant” oraz „emigrant”, w przestrzeni publicznej nierzadko można także zaobserwować chaos pojęciowy dotyczący zamiennego stosowania pojęć „migrant” oraz „uchodźca” i określania mianem „uchodźcy” każdej osoby, która uzasadnia swoją migrację chęcią ochrony zdrowia i życia przed skutkami działań militarnych w regionie jej zamieszkania.

W kontekście prowadzonych rozważań zasadne było wskazanie różnic pomiędzy przytoczonymi pojęciami, a także wskazanie za pomocą analizy treści aktów prawa krajowego i międzynarodowego możliwości działań, jakie władze RP mogą podjąć w celu deeskalacji zagrożenia bezpieczeństwa w wyniku prób masowej, nieudokumentowanej migracji z obszaru Białorusi.

Prawne podstawy udzielania ochrony międzynarodowej

Przed rozpoczęciem tych rozważań należy wskazać, że prawo polskie jest w przytoczonym zakresie ściśle skorelowane z prawem międzynarodowym, co podkreślone zostało w najwyższym rangą akcie prawa powszechnie obowiązującego w Polsce – w art. 56 Konstytucji RP, w którym Rzeczpospolita Polska zobowiązuje się do zapewnienia potrzebującym cudzoziemcom ochrony międzynarodowej²⁰. Najważniejszym międzynarodowym aktem prawnym dotyczącym analizowanej problematyki jest *Konwencja dotycząca statusu uchodźców* z 28 lipca 1951 r., rozszerzona *Protokołem dotyczącym statusu uchodźców* z 31 stycznia 1967 r. (tzw. protokołem nowojorskim).

¹⁹ Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r. (Dz.U. 2000, nr 87, poz. 970).

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 56 (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).

W kontekście przytoczonych wcześniej wątpliwości co do zamiennego stosowania w przestrzeni pojęć „migrant” oraz „uchodźca” należy wskazać, że zgodnie z art. 1, lit. A, ust. 3 Konwencji, mianem uchodźcy można określić wyłącznie osobę, 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 ze względu na zagrożenie zdrowia i życia”²¹. W przypadku RP, zgodnie z art. 13 *Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, decyzję o nadaniu statusu uchodźcy podejmuje Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, podległy Ministrowi właściwemu do spraw Wewnętrznych²². Pokazuje to zatem, że mianem uchodźcy należy określać wyłącznie osoby, które taki status otrzymały, a wszystkie pozostałe przemieszczające się osoby powinno się określać mianem migrantów, które nie jest zdefiniowane w prawie międzynarodowym. Zgodnie z prawem międzynarodowym nie każdy migrant jest uchodźcą, ale każdy uchodźca ze względu na fakt przemieszczania się jest jednocześnie migrantem.

Drugą z najczęściej pojawiających się w przestrzeni publicznej rozbieżności w kontekście analizowanego kryzysu migracyjnego jest kwestia tego, czy migranci przebywający na granicy polsko-białoruskiej mają prawo do złożenia wniosku o udzielenie im ochrony międzynarodowej przez Polskę. Zasadne jest odwołanie się do zapisów art. 31, ust. 1 przytoczonej wcześniej Konwencji. Wskazano w nim, że „umawiające się Państwa nie będą nakładały kar za nielegalny wjazd lub pobyt na uchodźców przebywających bezpośrednio z terytorium, na którym ich życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo w rozumieniu artykułu 1, i weszli lub przebywają na ich terytorium bez zezwolenia, pod warunkiem, że zgłoszą się bezzwłocznie do władz i przedstawią wiarygodne przyczyny swojego nielegalnego wjazdu lub pobytu”²³.

W zacytowanym fragmencie na szczególną uwagę zasługuje sformułowanie, że za nieudokumentowane przekroczenie granicy nie będą karane osoby, które przybyły bezpośrednio z terytorium, na którym ich zdrowie lub życie jest zagrożone. W przypadku migrantów z Bliskiego Wschodu znajdujących się na granicy polsko-białoruskiej zapis ten nie

²¹ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., art. 1, lit. A, ust. 3 (Dz.U. 1991, nr 119, poz. 515).

²² Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, art. 13 (Dz.U. 2021, poz. 1108).

²³ Konwencja dotycząca statusu uchodźców..., art. 31, ust. 1.

znajduje zatem zastosowania, gdyż nie przybywają oni do Polski bezpośrednio z terytorium, na którym ich zdrowie lub życie byłoby zagrożone, chyba że dany cudzoziemiec udowodni ten fakt w składanym wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, dzięki czemu będzie mogło stanowić to podstawę do pozytywnego rozpatrzenia wniosku. W związku z tym, jeżeli dany migrant znajduje się na terytorium Białorusi, gdzie przybył bezpośrednio z terytorium, na którym groziło mu niebezpieczeństwo, wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej powinien przedłożyć stronie białoruskiej. Polska ma zgodnie z przytoczonymi wcześniej zapisami prawa międzynarodowego i krajowego (z wiodącą rolą Konstytucji RP) obowiązek rozpatrzenia takiego wniosku od osób, które przekraczając granicę państwową, znalazły się na terytorium RP w sposób niezgodny z prawem – dotyczy to wyłącznie przypadków osób z państwa graniczącego z Polską, a więc zgodnie z art. 14 *Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej* bez posiadania uprawniających do tego dokumentów (np. dowodu osobistego, paszportu, wizy – w zależności od określonych w umowach międzynarodowych warunków przekraczania granicy RP przez obywateli konkretnych państw) oraz poddania się niezbędnej kontroli przez funkcjonariuszy Straży Granicznej²⁴. Osoby, które złożą taki wniosek, po przekroczeniu granicy RP umieszczane są w ośrodkach recepcyjnych Straży Granicznej²⁵. Na podstawie art. 32–33 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców osób takich, zgodnie z tzw. zasadą *non-refoulement*, nie można (ze względu na zagrożenie ich bezpieczeństwa) zwracać do kraju, z którego uciekli.

Należy zaznaczyć, że w kontekście tej zasady najwięcej dyskusji zarówno w aspekcie humanitarnym (losu przebywających w trudnych warunkach na granicy polsko-białoruskiej migrantów), jak i prawnym wzbudzają potwierdzone (m.in. przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich²⁶, a także przez wyrok Sądu w Hajnówce²⁷) przypadki stosowania przez funkcjonariuszy Straży Granicznej tzw. *push-backów*. Pojęcie to oznacza ponowne odesłanie na granicę państwa cudzoziemca, pomimo jego deklaracji o chęci złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, co może być uznawane za sprzeczne z przytaczanym wcześniej zapisem art. 31 ust. 1. *Konwencji dotyczącej statusu uchodźców*. Doko-

²⁴ Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy..., art. 14, ust. 1.

²⁵ Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony..., art. 2, ust. 9aa.

²⁶ M. Okrasa, *Wstrzymać stosowanie pushbacków i wydawanie postanowień o opuszczeniu terytorium RP na granicy polsko-białoruskiej*. RPO pisze do MSWiA, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl>, 5.03.2022 (29.03.2022).

²⁷ M. Adamski, *Sąd w Hajnówce: wypychanie migrantów za granicę było nielegalne*, Rzeczpospolita, Portal rp.pl, <https://www.rp.pl>, 29.03.2022 (29.03.2022).

nując analizy treści aktów prawnych, można zaobserwować, że główne źródło różnic w opiniach na temat tego, czy w danym przypadku zaistniał fakt tzw. *push-backu*, stanowi interpretacja zawartego w przytoczonym artykule (a także w art. 33, ust. 1a *Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*) sformułowania: „bezpośrednio z terytorium, na którym ich życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo”, gdyż jak można zaobserwować m.in. na przykładzie raportu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR), określenie „bezpośrednio” nie jest interpretowane jednoznacznie²⁸. Drugim najczęściej podnoszonym przez UNHCR zastrzeżeniem jest treść przytoczonego wcześniej, wprowadzonego w październiku 2021 r. zapisu art. 33 ust. 1a *Ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*²⁹. Jak wspomniano, daje on uprawnienia do nierozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej osobie, która znajdowała się na terenie RP, co wzbudza wątpliwości w zakresie zgodności m.in. z *Konwencją dotyczącą statusu uchodźców*, która nie przewiduje możliwości nierozpatrzenia takiego wniosku. Przedstawione przez UNHCR stanowisko ma charakter interpretacji oraz zaleceń, zatem wszelkie ewentualne zażalenia (np. cudzoziemców) na decyzje organów administracji publicznej muszą być rozstrzygane w każdym indywidualnym przypadku przez krajowe i międzynarodowe sądy oraz trybunały.

Niezależnie od wskazanych, wzbudzających różnice w interpretacji przepisów prawa czynników organ wydający decyzję o nadaniu statusu uchodźcy (Szef Urzędu do spraw Cudzoziemców), może wydać negatywną decyzję w przypadku stwierdzenia sfalszowania przez cudzoziemca dokumentów oraz składanego wniosku, a także w przypadku, gdy istnieje prawdopodobieństwo, że może on stanowić zagrożenie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, np. będąc skazanym prawomocnym wyrokiem i mając zakaz wjazdu na teren Polski bądź strefy Schengen³⁰.

²⁸ Cyt.: „W opinii UNHCR termin «bezpośrednio» powinien być interpretowany szeroko, niekoniecznie w sensie dosłownym – geograficznym lub czasowym. Uchodźcy nie muszą przybyć do kraju przyjmującego bez przekroczenia granicy, zatrzymania się lub pozostania w innych krajach, po opuszczeniu kraju, w którym ich życie lub wolność były zagrożone”. *Uwagi UNHCR do projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (UD265)*, art. 12, Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, <https://www.unhcr.org/pl>, 13.09.2021 (29.03.2022).

²⁹ *Ibidem*, art. 15.

³⁰ *Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach*, art. 435 (Dz.U. 2021, poz. 2354).

Zgodnie z *Ustawą z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* państwo polskie ma w swoich kompetencjach prawnych także inne kategorie udzielania cudzoziemcom ochrony. Ze względu na obszerność tego zagadnienia stanowi ono jednak obszar oddzielnych badań³¹.

Zakończenie

Tranzytowe położenie Rzeczypospolitej Polskiej i fakt stanowienia przez wschodnią granicę RP granicy zewnętrznej UE pokazuje, jak istotna jest rola Polski w kształtowaniu bezpieczeństwa europejskiego w ujęciu holistycznym, a także w aspekcie kontroli migracji – nie tylko bezpośrednio z Europy Wschodniej, ale jak można zaobserwować na przykładzie analizowanych wydarzeń, także Bliskiego Wschodu.

Na podstawie przedstawionych wniosków z przeprowadzonej analizy obecne (stan na styczeń 2022 r.) działania władz RP wobec zagrożenia niekontrolowaną migracją z Białorusi należy w kontekście bezpieczeństwa (np. zagrożenia terroryzmem oraz przestępczością cudzoziemców) ocenić jako adekwatne i skuteczne. Wykorzystują one bowiem możliwości prawne – w tym w zakresie nierozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej cudzoziemców, którzy nie znajdują się na terytorium państwa, gdzie ten wniosek chcą złożyć, rozróżniania motywacji migrantów (rzeczywistej chęci ochrony zdrowia i życia a migracji ekonomicznej do państw Europy Zachodniej), jak i bezpośrednich działań prowadzonych w przypadku Polski przez funkcjonariuszy Straży Granicznej, Policji, a także żołnierzy Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie należy zaznaczyć, że zastrzeżenia – zarówno w aspekcie humanitarnym, jak i prawnym mogą wzbudzać potwierdzone przypadki tzw. *push-backów*, sprzecznych z zapisami międzynarodowych oraz krajowych aktów prawnych, przede wszystkim tzw. zasadą *non-refoulement*. Zgodnie m.in. z zaleceniami Rzecznika Praw Obywatelskich przypadki te muszą zostać całkowicie wyeliminowane, gdyż ochrona granic państwowych, która jest jednym z priorytetów administracji publicznej w obszarze bezpieczeństwa państwa, musi być realizowana wraz z pełnym przestrzeganiem prawa.

Wydaje się, że przy potencjalnej eskalacji analizowanego zjawiska zasadnym krokiem jest koordynacja czynności na forum organizacji międzynarodowych – przede wszystkim Unii Europejskiej (np. na forum Komisji Europejskiej, Rady Europejskiej czy Parlamentu Europejskiego

³¹ Zob. *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony...*, art. 15, 106; *Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach...*, art. 348, 351.

oraz bezpośrednich działań z wykorzystaniem Agencji Frontex) czy NATO (np. w ramach konsultacji w sprawie zaistniałego zagrożenia). Oprócz zwalczania prób nieudokumentowanego przekraczania granic koncentracja powinna być także zwrócona na precyzyjne monitorowanie osób ubiegających się w Polsce o udzielenie ochrony międzynarodowej, gdyż potencjalnie mogą one stanowić zagrożenie bezpieczeństwa m.in. przez działalność na rzecz obcych wywiadów.

Zjawisko migracji charakteryzuje się dynamiką i zmiennością charakteru, w związku z czym, jak pokazał chociażby przykład kryzysu migracyjnego z 2015 r., także w przypadku sytuacji z granicy UE z Białorusią z 2021 r. nie jest możliwe dokonanie w pełni trafnej predykcji rozwoju wydarzeń.

Jest ważne, aby z obecnych oraz przeszłych wydarzeń wyciągać odpowiednie wnioski, by w przyszłości nie dochodziło do podobnych sytuacji, które mogą stanowić zagrożenie bezpieczeństwa Polski, a w przypadku ich eskalacji, także całej Unii Europejskiej.

Bibliografia

- Adamski M., *Sąd w Hajnówce: wypychanie migrantów za granicę było nielegalne*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl>, 29.03.2022 (29.03.2022).
- Almustafa M., *Reframing refugee crisis: A "European crisis of migration" or a "crisis of protection"?*, „EPC: Politics and Space”, 2021. DOI: 10.1177/2399654421989705.
- Bachmann K., *Kryzys polsko-białoruski i kwestia migracji. Międzynarodowy kontekst i możliwe sposoby zarządzania*, Warszawa 2021.
- Belarus: Joint Statement by High Representative/Vice-President Josep Borrell and Neighbourhood and Enlargement Commissioner Olivér Várhelyi on the Presidential elections*, European Union External Action Service, <https://eeas.europa.eu>, 10.08.2020 (12.01.2022).
- Belarus diverts Ryanair plane to arrest activist journalist*, Deutsche Welle, <https://www.dw.com>, 23.05.2021 (12.01.2022).
- Devi S., *Calls for international solutions to EU–Belarus border crisis*, „The Lancet”, 2021, no. 398. DOI:10.1016/S0140-6736(21)02745-8
- Fehler W., Cebul K., Podgórzńska R., *Migracje jako wyzwanie dla Unii Europejskiej i wybranych państw członkowskich*, Warszawa 2017.
- Gruszczak A., *Frontex a sprawa polska*, „Komentarz KBN”, 2021, nr 13.
- Jakubczak W., *Kryzys migracyjny na wschodniej granicy UE – rola Europolu we współpracy w bezpieczeństwie wewnętrznym*, „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne”, 2021, Vol. 70. DOI:10.15804/athena.2021.70.14.
- Klaus W. [i in.], *Kryzys humanitarny na pograniczu polsko-białoruskim*, Warszawa 2021.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. 1991, nr 119, poz. 515).

- Okrasa M., *Wstrzymać stosowanie pushbacków i wydawanie postanowień o opuszczeniu terytorium RP na granicy polsko-białoruskiej*. RPO pisze do MSWiA, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, <https://bip.brpo.gov.pl>, 05.03.2022 (29.03.2022).
- Pietrzak M., *#SilneWsparcie Terytorialsów*, Wojska Obrony Terytorialnej, <https://media.terytorials.wp.mil.pl>, 3.09.2021 (12.01.2022).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego (Dz.U. 2021, poz. 1612).
- Rozporządzenie Rady (UE) 2021/1030 z dnia 24 czerwca 2021 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 765/2006 dotyczące środków ograniczających wobec Białorusi.
- Röhrborn G., *Die "Migrationskrise" an der polnischen EU-Außengrenze mit Belarus*, „Polen-Analysen”, Ausgabe 286. DOI:10.31205/PA.286.01.
- Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r. (Dz.U. 2000, nr 87, poz. 970).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. 2019, poz. 1776).
- Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. 2021, poz. 1486).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2021, poz. 1108).
- Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach (Dz.U. 2021, poz. 2354).
- Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 1918).
- Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o budowie zabezpieczenia granicy państwowej (Dz.U. 2021, poz. 1992).
- Uwagi UNHCR do projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (UD265)*, Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, <https://www.unhcr.org/pl>, 13.09.2021 (29.03.2022).
- „Вы меня что, за безумца считаете?”, YouTube, <https://www.youtube.com>, 2.10.2021 (12.01.2022).

**Security of the Republic of Poland in the context of the situation
at the Polish-Belarusian border in August-December 2021
– legal possibilities and actions taken**

Abstract

The purpose of the research conducted for the purposes of this article was to evaluate the actions taken by the Polish authorities to combat attempts of mass, undocumented migration across the Polish-Belarusian border in August-December 2021 in the context of using the provisions of national and international law, including the protection of foreigners international. In the research process, the method of source analysis was used, and in it the technique of analyzing the content of Polish and international legal acts related to migration issues. Based on the conducted research, it should be stated that the actions taken by Polish public authorities, including the use of legal possibilities, allowed in the analyzed period to effectively counteract potential security threats resulting from undocumented migration across the border with Belarus.

Keywords: The Republic of Poland, Belarus, migrations, refugees, security

Grzegorz Radomski*

PROBLEMATYKA SAMORZĄDU W WYBRANYCH KONSTYTUCJACH PAŃSTW EUROPEJSKICH W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza przepisów konstytucyjnych z okresu międzywojennego odnoszących się do samorządu, a przede wszystkim samorządu terytorialnego. Założono, że samorząd, uzyskując status wartości regulowanej w ustawie zasadniczej, stawał się potrzebnym, a zarazem niezbywalnym elementem władzy. Uwzględnienie instytucji samorządu w konstytucji mogło świadczyć o uznaniu jego doniosłości w budowie państwa. Badaniom poddano konstytucje nowo powstałych państw oraz w mniejszym zakresie ustawy zasadnicze powstałe przed 1914 rokiem. Ukazano także inspiracje ustaw zasadniczych. Dokonano porównania polskich zapisów z rozwiązaniami przyjętymi w konstytucjach innych państw. Istotną była odpowiedź na pytanie, czy tradycje samorządności wpływały na przyjęte uregulowania. Do realizacji celu wykorzystano zarówno analizę instytucjonalno-prawną, jak i komparatystykę. Główna teza artykułu zawiera się w stwierdzeniu, iż rola samorządu w państwie, a także obecność zapisów odnoszących się do samorządu była zgodna ze ścieżką przekształceń ustrojowych. Demokryzacja zwykle sprzyjała uwzględnieniu samorządu w systemie aksjologicznym określonym w konstytucji, natomiast w państwach autorytarnych ograniczono rolę samorządu. Przedstawioną tezę należy opatrzyć jednym zastrzeżeniem. Regulacje konstytucyjne miały różnorodny charakter i nie zawsze mniejsza ilość przepisów dotyczących samorządu oznaczała deprecjację znaczenia tej instytucji w państwie.

Słowa kluczowe: samorząd, konstytucja, myśl polityczna, autorytaryzm

Wstęp

We współczesnym dyskursie politycznym podkreśla się, że samorząd jest konkretyzacją idei demokracji. Jeśli nawet pojęcie demokracji jest użyte w postaci hasła czy sloganu do konstytucyjnego opisu danej państwowości, to „bez prawdziwego samorządu praktycznie nie ma

* Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, e-mail: g.radomski@wp.pl, ORCID: 0000-0001-6843-6693.

większego znaczenia”¹. Rola samorządu jako czynnika porządkującego państwo demokratyczne rodzi konieczność jego umocowania w konstytucji i ustawowym porządku prawnym².

Nie ulega wątpliwości, że wynik I wojny światowej wydawał się potwierdzać wyższość rozwiązań demokratycznych. Na łamach „Rocznika Prawniczego Wileńskiego” stwierdzono: „To zwycięstwo państw o demokratyczno-parlamentarnej formie rządów miało miejsce i musiało wpłynąć na formę rządów tych państw, które swój ustrój państwowy po wojnie miały organizować”. Wskazując na zróżnicowanie konstytucji, ten sam autor pisał: „Treść polityczna jednak wszędzie jest identyczna”³. Teoretyk i praktyk samorządowy Maurycy Jaroszyński napisał: „Prawdziwy samorząd jest nieodzownym składnikiem ustroju nowoczesnego państwa i nie dającą się niczym zastąpić gwarancją trwałości jego bytu”⁴. W centralnym organie Związku Ludowo-Narodowego – „Gazecie Warszawskiej” stwierdzono: „Stawać w obronie praw samorządowych to, zdawałoby się obecnie, wybijanie otwartych drzwi, wobec takich przykładów, jakie dają najlepiej rządzące się państwa w Europie, Anglia i Szwajcaria”⁵. W artykule poddano analizie miejsce i rolę samorządu w konstytucjach państw europejskich okresu międzywojennego. Szczegółowej analizie poddano konstytucje nowo powstałych państw. W mniejszym stopniu uwzględniono ustawy zasadnicze, które nie zmieniły swoich zasad w stosunku do okresu sprzed 1918 roku. Analiza wszystkich aktów prawnych, a zwłaszcza nowelizacji przekraczałaby ramy niniejszego opracowania, dlatego zdecydowano się na ukazanie wybranych rozwiązań.

Podstawowe pytanie badawcze brzmiało: czy w analizowanych konstytucjach samorząd uzyskiwał status ważnej wartości aksjologicznej? Jako pomocnicze wskazano zagadnienia: 1) jakie różnice dostrzec można w regulacjach w zależności od reżimu politycznego? oraz 2) jak na tle regulacji europejskich należy ocenić rozwiązania zastosowane w polskich konstytucjach?

¹ J. Szymanek, *Konstytucyjno-aksjologiczne podstawy samorządu*, „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego”, 2018, nr 37, s. 1.

² J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego* [w:] *System prawa administracyjnego*, t. 2: *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 151–175.

³ I. Jaworski, *Konstytucja Estonii na tle porównawczym*, „Rocznik Prawniczy Wileński”, 1939, R. 10, s. 145.

⁴ M. Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003, s. 27.

⁵ F. Niecjuja, *Oświata i samorząd*, „Gazeta Warszawska”, 1919, nr 115, s. 4.

Przyjęta metoda komparatystyczna „polega na zestawieniu cech względnie jednorodnych przynajmniej dwóch przedmiotów w celu stwierdzenia występujących między nimi identyczności, podobieństw i różnic”⁶. Na zasadność porównania zapisów konstytucyjnych zwracali uwagę niejednokrotnie badacze systemów autorytarnych⁷. Wykorzystano też metodę instytucjonalno-prawną i marginalnie analizę treści świadectw myśli politycznej.

Określenie roli samorządu w przepisach konstytucyjnych okresu międzywojennego nie było, jak dotychczas, przedmiotem badań. Ustawy zasadnicze poddawane były często analizom, ale nie uwzględniano kwestii samorządu. Mimo podejmowany licznych prób nie udało się wprowadzić powszechnie obowiązującej definicji samorządu. W okresie międzywojennym, posługując się terminem samorząd, faktycznie odwoływano się do samorządu terytorialnego⁸.

Konstytucjonalizacja samorządów

Znany prawnik, teoretyk i działacz polityczny z okresu międzywojennego Bohdan Wasiutyński przypominał, iż konstytucja belgijska z roku 1831 opierała się na koncepcji naturalnego prawa wspólnot lokalnych do samorządu i w konsekwencji zagwarantowała jemu pozycję niemalże czwartej władzy, porównywalnej z pozycją trzech podstawowych. Podkreślał, że unormowanie konstytucyjne spowodowało, iż pozycja samorządu lokalnego uległa petryfikacji, a ewentualna zmiana wymagała nowelizacji konstytucji. Samorząd, uzyskując status wartości regulowanej w ustawie zasadniczej, stawał się potrzebnym i niezbywalnym elementem władzy. Specyficzne zakotwiczenie tej instytucji w konstytucji mogło świadczyć o uznaniu jej doniosłości w budowie państwa. Przywołane stwierdzenia należy opatrzyć pewnymi zastrzeżeniami. Konstytucyjne zasady ustroju mogą być zdefiniowane nie w postaci gotowych sformułowań. W artykule będę odwoływał się do zasad wyrażonych *expressis verbis*, a nie tych, które można wyinterpretować z całokształtu regulacji. Pamiętać też należy, że zakres przedmiotowy konstytucji de-

⁶ R. Tokarczyk, *Wprowadzenie do komparatystki prawniczej*, Lublin 1996, s. 27.

⁷ W.T. Kulesza, *Konstytucja kwietniowa i konstytucje republikańskich państw autorytarnych w międzywojennej Europie. Próba porównania – wybrane zagadnienia (część II)*, „Przegląd Sejmowy”, 2017, nr 1, s. 37–58.

⁸ A. Szustek, M. Szustek-Jankowska, *Samorząd w polskim porządku konstytucyjnym XX wieku. Koncepcje samorządu terytorialnego i samorządów specjalnych*, „e-politikon”, 2018, nr XXVII, s. 60.

terminowany jest kilkoma czynnikami⁹. Po pierwsze, wynika z założeń aksjologicznych. Po drugie, jest zależny często od bieżącej sytuacji społeczno-politycznej. Uwzględnione są w nim tradycje polityczne, a w przypadku instytucji samorządu istotne były regulacje ustawowe, wprowadzone w życie przed uchwaleniem konstytucji. Istotną rolę odgrywa też poziom kultury politycznej. Wiele konstytucji zawiera sformułowania niedoprecyzowane, pozostawiając duży zakres swobody ustawodawcy. Nie oznacza to jednak dowolności. Zakreślając pewne ramy ustrojowe, konstytucje określają wartości aksjologiczne. Z tego względu przeprowadzenie analizy wydaje się możliwe i istotne.

Konstytucjonalizacja wiąże się z objęciem danej materii unormowaniami ustawy zasadniczej. Oznacza to taki stan rzeczy, kiedy dana kwestia może być reglamentowana jednym lub kilkudziesięcioma przepisami konstytucyjnymi. Dlatego można mówić o konstytucjonalizacji ogólnej i szczegółowej. Pierwsza dotyczy sytuacji, gdy danemu problemowi poświęcono wzmiankę, a druga sytuacji, gdy danej instytucji dotyczy taka liczba przepisów konstytucyjnych, że została uregulowana przynajmniej większość najważniejszych kwestii z tą instytucją związanych.

Analizując przepisy, należy zastrzec, że pierwsze konstytucje europejskie poświęcały samorządowi niewiele miejsca. Wynikało to z kilku dość istotnych przyczyn:

- koncentrowano się w nich na określeniu podstaw funkcjonowania aparatu państwowego,
- samorząd uznawano za instytucję naturalną, natomiast konstytucje regulowały kwestie nienaturalne,
- konstytucje pojawiły się jako forma ograniczenia władzy centralnej, samorządy postrzegano natomiast jako nieopresyjne¹⁰.

Pamiętać też należy, że konstytucje państw powojennych powstawały w wyniku ostrych sporów politycznych i stanowiły kompromis między różnymi wizjami państwa i demokracji. Często więc brakowało chęci i woli do uregulowania zagadnień na szczeblu lokalnym. Przykładem może być konstytucja Austrii, będąca wynikiem kompromisu między Socjaldemokratyczną Partią Robotniczą a Partią Chrześcijańsko-Społeczną¹¹.

⁹ Szerzej: R.M. Małajny, *Konstytucjonalizm a przedmiotowy zakres konstytucji* [w:] *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997, s. 96–102.

¹⁰ Szerzej: E.W. Bockenforde, *Historyczny rozwój i różne znaczenia pojęcia konstytucja*, „Civitas”, 1997, nr 1, s. 11–15.

¹¹ A. Mirska, *Demokracja lokalna w Austrii* [w:] *Demokracja lokalna w państwach Europy*, red. I. Bokszczanin, A. Mirska, Warszawa 2014, s. 46.

W określeniu przepisów konstytucyjnych ważną rolę odegrały też inspiracje ideowe. Popularne były teorie Hugo Prienca i Otto Meyra. Pamiętać jednak należy, że znany teoretyk, a jednocześnie współtwórca konstytucji austriackiej Hans Kelsen uważał, iż utrwalanie demokracji ma wyraźne granice. Z jednej strony opowiadał się za wprowadzeniem instytucji demokracji bezpośredniej: referendum i inicjatywy ludowej, wiążąc z nimi oczekiwanie „wychowania dla demokracji”, czyli rozbudzania zainteresowań politycznych i poczucia odpowiedzialności. Z drugiej strony był przeciwny głębokiej decentralizacji władzy. Wychodząc z przeświadczenia o konieczności ścisłego powiązania administracji z prawem, w którym właśnie wyraża się wola ludu, postrzegał decentralizację (np. wybór władz dzielnic, rejonów) jako zagrożenie dla demokratycznego ustawodawstwa. Toteż nie mówił o demokracji na poziomie podstawowym, czyli o szerokiej partycypacji obywateli w pracach organów samorządowych tak wyraźnie jak John Dewey o społecznej współpracy obywateli. Akceptował wąskie rozumienie demokracji i w swych propozycjach nie wyszedł poza liberalne żądanie ograniczenia państwa w jego konstytucyjnych instytucjach¹².

Samorządy w konstytucjach państw demokratycznych

Inspirującą i niewątpliwie znaczącą rolę dla wielu rozwiązań zastosowanych w modelu państwa demokratycznego odegrała konstytucja francuska z 1875 roku. Jak zauważył znany badacz problematyki, wiele powojennych konstytucji „oparto na wzorach III Republiki”¹³. Ten akt prawny, a w zasadzie szereg ustaw, zgodnie z tradycją napoleońską, zawierał niewiele odniesień dotyczących samorządu i samorządności. Faktycznie dopiero ustawa gminna z 1884 roku w większym zakresie wprowadzała elementy decentralizacji do francuskiego ładu ustrojowego.

Z nowo powstałych konstytucji rolę wzorca odgrywała ustawa zasadnicza Republiki Weimarskiej z 1919 roku. Uchodziła ona za „ostatnie słowo prawodawstwa konstytucyjnego”. Zgodnie z nią gminy i związki gmin miały prawo do samorządu w granicach ustaw (art. 127)¹⁴.

¹² E. Czerwińska, „*VOM Wesen und Wert der Demokratie*”. *Teoria demokracji Hansa Kelsena*, „Principia”, 2004, s. 188.

¹³ M. Sczaniecki, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 2013, s. 378.

¹⁴ *Konstytucja Rzeszy Niemieckiej [w:] Nowe Konstytucje*, red. J. Makowski, Warszawa 1925, s. 359–415; N.M. Tańczyk, *Konstytucja republiki weimarskiej z 11 sierpnia 1919 roku jako demokratyczna podstawa prawna totalitarnego państwa*, „*Studia Iuridica Toruniensia*”, 2014, t. 14, s. 377–398.

W jednej z chronologicznie pierwszych, czyli w konstytucji Finlandii z 1919 roku, samorządowi poświęcono niewiele miejsca¹⁵. W rozdziale VI dotyczącym rządu i administracji znalazł się art. 51, zgodnie z którym zarząd gmin miał być oparty na zasadzie samorządu obywatelskiego w myśl postanowień specjalnych ustaw. Dla władz ustawodawczych pozostawiono decyzje w sprawie powołania samorządu w odniesieniu do okręgów wyższych niż gminy. Zgodnie z konstytucją miały to być powiaty i departamenty¹⁶. Podkreślano, że w razie nowego podziału administracyjnego należy uwzględnić czynnik narodowościowy. Okręgi miały być tak wyznaczone, aby ludność mówiła jednym językiem: fińskim lub szwedzkim.

Konstytucja Czechosłowacji z 1920 roku również niewiele miejsca poświęcała samorządowi. Zgodnie z art. 91 skład i kompetencje ciał samorządowych miała określić specjalna ustawa¹⁷. W innym artykule doprecyzowano wprawdzie, iż w niższych państwowych władzach administracyjnych winien być reprezentowany żywioł obywatelski, ale nie precyzowano, jak to ma być zrealizowane. Integralną część konstytucji stanowiła ustawa językowa. Odwoływano się w niej do traktatu z Saint-Germain-en-Laye. Zgodnie z ustawą w języku mniejszości narodowych mogły być ogłaszane obwieszczenia oraz kierowane petycje do władz samorządowych¹⁸.

Zgodnie z konstytucją Estonii z 1920 roku państwo miało być republiką demokratyczną. Wprowadzono odrębny, poświęcony samorządowi rozdział VII. Znalazły się w nim trzy artykuły. Według pierwszego tam, gdzie ustawa nie stworzyła specjalnych organów władzy centralnej, władzę miały sprawować organy samorządu lokalnego. Wyboru reprezentacji jednostek samorządu dokonywać miano w drodze powszechnego, równego, bezpośredniego i tajnego głosowania na zasadzie systemu proporcjonalności. Ustalono także, że jednostki samorządowe miały prawo do ustanawiania podatków i nakładania ciężarów w granicach i w sposób

¹⁵ *Konstytucja Finlandii* [w:] *Nowe Konstytucje...*, s. 61–114.

¹⁶ Zgodnie z ustawą funkcjonował podział na trzy poziomy: prowincje, powiaty lub okręgi oraz gminy. Po nowelizacji ustawy w 1932 roku wprowadzono możliwość tworzenia związków międzykomunalnych oraz wspólnych zarządów miejskich. Zob. M. Grzybowski, G. Kuca, *Finlandia*, „Annales Universitatis Pedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica”, 2010, z. VI, s. 176.

¹⁷ W dniu uchwalenia konstytucji uchwalono też ustawę o podziale terytorialnym kraju, tworząc żupy, powiaty, miasta oraz gminy. Czechosłowacja borykała się z podobnym problemem jak Polska, związanym z obecnością dwóch odmiennych tradycji: austriackiej i węgierskiej. Szerzej: A. Czyż, *Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, Katowice 2008, s. 17.

¹⁸ *Konstytucja Czechosłowacji* [w:] *Nowe Konstytucje...*, s. 271–316.

określony przez ustawę. Część komentatorów wskazywała jednak na pewne niebezpieczeństwo związane z możliwością interpretacji art. 76. Zawarte w nim było sformułowanie: „Wszędzie, gdzie ustawa nie stworzyła specjalnych organów władzy centralnej, władzę miał sprawować samorząd”. Nie wykluczało to powołania przez rząd na mocy ustawy jakichś innych organów. Praktyka konstytucyjna nie potwierdziła jednak tych obaw. Dodatkowo w art. 22 znalazł się przepis dotyczący posługiwania się w samorządzie językiem mniejszości narodowej: „W miejscowościach, w których większość mieszkańców nie należy do narodowości estońskiej, lecz do miejscowej mniejszości narodowej, może stanowić język tej miejscowej mniejszości narodowej język urzędowy miejscowych instytucji samorządowych, przy czym każdy ma prawo do używania w tych instytucjach języka państwowego”¹⁹. W korespondencji i w kontaktach z administracją państwową miano używać języka państwowego.

Postanowienia odnośnie do samorządu zawierała konstytucja Wolnego Państwa Prus z 1920 roku²⁰. Zebrane były w oddzielnym rozdziale zatytułowanym *Samorząd*. Zakres praw podzielono na własny i poruczony. Przygotowywana ustawa miała określić zasady podziału prowincji na powiaty, miasta oraz gminy wiejskie i miejskie. W sejmikach prowincjonalnych dopuszczano posługiwanie się innym językiem niż niemiecki. Zasady wyborów były zgodne z ordynacją wyborczą do parlamentu związkowego. Dopuszczono możliwość wprowadzenia zasady domicylu.

Zgodnie z konstytucją Austrii z 1920 roku jednostkami administracyjnymi i ciałami samorządowymi pozostawały gminy miejscowe i gminy okręgowe²¹. Wprowadzono hierarchię, zgodnie z którą gminy miejscowe miały być podporządkowane gminom okręgowym, te zaś krajom związkowym. Art. 117 precyzował wielkość gminy. Te, które liczyły ponad 20 tys. mieszkańców, mogły być uznane za gminy okręgowe. Zgodnie z art. 118 gminy miejscowe i okręgowe stawały się samodzielnymi ciałami samorządowymi. Miały prawo nabywać majątek wszelkiego rodzaju oraz rozporządzać nim w granicach ustaw związkowych. Mogły też prowadzić przedsiębiorstwa gospodarcze, pobierać podatki oraz samodzielnie kierować swoim budżetem. Art. 119 precyzował, iż organami gminy są wybrani przedstawiciele oraz urząd gminy. Wybory miały być pięcioprzymiotnikowe. Każdy kraj związkowy miał prawo ustalić ordynację wyborczą, ale musiała ona być zgodna z ordynacją do parlamentu. Wprowadzono też zasadę domicylu. Doprecyzowano także,

¹⁹ *Konstytucja Republiki Estońskiej* [w:] *Nowe Konstytucje...*, s. 113–134.

²⁰ *Konstytucja Wolnego Państwa Pruskiego* [w:] *Nowe Konstytucje...*, s. 415–440.

²¹ *Konstytucja republiki austriackiej* [w:] *Nowe Konstytucje...*, s. 441–497.

iz kierownicy urzędów gmin okręgowych muszą być obeznani z prawem. Zakres kompetencji gmin miały określić ustawy krajowe. Enumeratywnie wskazano jednak uprawnienia, które powinny zagwarantować, między innymi: zapewnienie bezpieczeństwa osób i mienia; utrzymanie ulic, dróg, placów i mostów gminnych. Gminy uzyskały też prawo do powołania policji drogowej, straży rybackiej oraz policji targowej. Przepisy konstytucji o gminie pozostawały jednak martwą literą, ponieważ nie było do nich przepisów wykonawczych. Z czasem do konstytucji wprowadzono przepis o ochronie prawnej gminnej, jednak ustawowo rozbudowano instytucję nadzoru oraz zawężono zakres zadań własnych²².

Polska konstytucja z 1921 roku w art. 3 deklarowała: „Rzeczpospolita Polska opiera swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego”. Zapisano w nim, że władze państwowe przeکاżą przedstawicielom samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi²³. Nieprecyzyjne pojęcie „szeroki” mogło odnosić się zarówno do dziedzin objętych regulacją konstytucyjną, a więc w zakresie administracji, kultury i gospodarstwa, ale także mogło wskazywać, iż zostanie rozszerzony na inne dziedziny. Zdaniem Ryszarda Szweda konstytucja zawierała postępowe poglądy dotyczące roli i istoty samorządu. Samorząd miał funkcjonować na trzech szczeblach: gmina, powiat, województwo. Dokonując oceny przepisów konstytucji odnośnie do samorządu, Bohdan Wasiutyński wskazywał, iż przyjęte rozwiązanie jest zgodne z charakterem ustroju wprowadzonego przez konstytucję. Powtarzał więc tezę, iż ustrój samorządu dostosowuje się do charakteru państwa²⁴.

Nadzór nad polskim samorządem miał być sprawowany przez wydziały samorządu wyższego stopnia. Mógł być on także w drodze ustawy przekazany sądownictwu administracyjnemu. Dopuszczano wyjątkowe przypadki, w których uchwały organów samorządowych wymagałyby zatwierdzenia przez organy samorządu wyższego stopnia lub ministerstwo. Zgodnie z pierwszą konstytucją odrodzonego państwa polskiego zagwarantowano prawnie finansową samorządność gmin poprzez rozgranienie źródeł dochodów samorządu od dochodów państwa. Jak zauważyła Marta Grzybowska: „Takie uregulowanie z jednej strony gwarantowało samorządowi terytorialnemu pewną stabilność co do źródeł dochodów, z drugiej jednak strony prawo decydowania o doborze

²² A. Mirska, *op. cit.*, s. 47.

²³ *Druga Rzeczpospolita. Wybór dokumentów*, oprac. A. Łuczak, J.R. Szaflik, Warszawa 1988, s. 99.

²⁴ B. Wasiutyński, *Centralizm i samorząd*, „Przegląd Narodowy”, 1921, nr 2, s. 153.

takich źródeł pozostawiało w gestii państwa, a ściślej organów ustawodawczych: Sejmu i Senatu²⁵. W komentarzach pojawiały się niejednokrotnie opinie, iż wprawdzie konstytucja podkreślała podmiotowość samorządu, ale istotne było, aby dochody zabezpieczały realizację zadań jednostek samorządowych. Zdaniem wielu prawników i ekonomistów ustawa o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych z 1923 roku nie ograniczała źródeł dochodów państwa i samorządu, a tym samym nie realizowała art. 69 konstytucji²⁶.

W konstytucji marcowej samorząd gospodarczy został wprowadzony na mocy art. 68. Miał on być powołany dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego i działać jako izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne. Obowiązkowa była także przynależność do Naczelnej Izby Gospodarczej²⁷. Ustawodawca zobowiązał izby do współpracy z władzami państwowymi. Samorząd gospodarczy miał stać się jedną z form realizacji zadań publicznych.

Zgodnie z konstytucją Królestwa Serbów, Chorwatów i Słoweńców z 1921 roku państwo było monarchią konstytucyjną, parlamentarną i dziedziczną²⁸. Nie wyodrębniono wprawdzie rozdziału samorządowego, ale poświęcono mu dużo miejsca. Niezwykle rozbudowany był art. 69. Zgodnie z nim ustanowiono samorząd miejscowy, czyli gminny, powiatowy i obwodowy, zorganizowany na podstawie parlamentarnej zasady wyborczej. Przewidywano wydanie specjalnej ustawy, która określiłaby zasady samorządu miejskiego. Zgodnie z art. 98 specjalna ustawa miała uregulować organizację i kompetencje ciał samorządowych, chociaż w art. 69 wymieniono zadania administracji samorządowej. Zostały one zawarte w dwunastu punktach. Zaliczono do nich: finanse obwodów, roboty publiczne i przepisy budowlane, rozwój interesów gospodarczych obwodu, rolnictwo, hodowlę bydła, administrację majątków obwodu, zdrowie publiczne, wypełnianie obowiązków społecznych, organizowanie obwodowych zakładów dobroczynnych, zapewnienie komunikacji, współdziałanie w rozwoju szkolnictwa w obwodzie, zakładanie i utrzymywanie instytucji oszczędnościowych, wzajemnej pomocy i zakładów ubezpieczeniowych oraz wydawanie opinii na temat ustaw związanych z danym obwodem. Dodawano i wprowadzono również możliwość powierzenia nowych kompetencji na mocy ustawy. Dla zapewnienia reali-

²⁵ M. Grzybowska, *op. cit.*, s. 73.

²⁶ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa. Historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 165.

²⁷ Szerzej: K. Bandarzewski, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Kraków 2014, s. 89–91.

²⁸ *Konstytucja Królestwa Serbów, Kroatów i Słoweńców [w:] Nowe Konstytucje...*, s. 221–270.

zacji celów przyjęto, że jednostki samorządowe miały posiadać swój budżet, który podlegał kontroli Ministerstwa Finansów oraz Izby Obrachunkowej.

W konstytucji określono też ogólną organizację samorządu na obszarze obwodów i powiatów. Miały istnieć sejmiki obwodowe i sejmik powiatowy, które wybierałyby swojego przewodniczącego, a także komitet obwodowy i komitet powiatowy. Sejmik obwodowy uzyskał prawo do wydawania rozporządzeń zgodnie ze swoimi kompetencjami. Do ich promulgacji został zobowiązany wielki żupan kierujący administracją obwodową. Był on powoływany przez króla. Wielki żupan mógł wstrzymać ogłoszenie przepisu, jeśli uznał, iż jest niekonstytucyjny. Wówczas decyzja należała do Rady Stanu. Art. 101 dodatkowo przewidywał kontrolę nad samorządem przez wspomnianego wielkiego żupana, ale także tzw. specjalne organy techniczne. Dla rozstrzygnięcia sporów przewidziano powołanie sądów administracyjnych. Rada Stanu, pełniąca funkcję najwyższego trybunału administracyjnego, miała sprawować kontrolę nad jednostkami samorządu na podstawie przepisów ustawy. Orzekała też w sporach kompetencyjnych między władzami państwowymi a samorządowymi.

Konstytucja litewska z 1922 roku zawierała odrębny rozdział samorządowy (rozdział VI)²⁹. W art. 71 zapisano: „Organy samorządu zarządzają potrzebami państwowymi administracji lokalnej w porządku zapisanym przez ustawę”³⁰. Określono też czteroprzymiotnikowy tryb wyborów do gmin: powszechne, równe, tajne, bezpośrednie. Gminy uzyskały prawo do nakładania podatków zgodnie z ustawami. Przewidziano również prawo do nadzoru ze strony rządu, natomiast sprawy sporne miały rozstrzygać sądy. Samorządy miały też prawo prowadzić szkoły, a zgodnie z art. 101 ogół mieszkańców gminy miał decydować o ilości punktów sprzedaży napojów alkoholowych. Brak informacji o innych niż gmina stopniach samorządu może sugerować brak woli ich powołania na wyższym szczeblu. W konstytucji tej znalazł się także artykuł dotyczący samorządu specjalnego. Jak zapisano w art. 89: „W drodze ustaw zakładane będą izby rolnicze, handlowo-przemysłowe i inne, których współpracę z państwem określa ustawa”³¹.

Konstytucja Rumunii z 1923 roku³² zawierała niewiele artykułów samorządowych. Samorząd miał pewne uprawnienia w powoływaniu senatu. Zgodnie z art. 69 członkowie wybierani przez rady okręgowe

²⁹ *Konstytucja państwa litewskiego* [w:] *Nowe Konstytucje...*, s. 155–178.

³⁰ *Ibidem*, s. 170.

³¹ *Ibidem*, s. 174.

³² *Konstytucja Rumunii* [w:] *Nowe Konstytucje...*, s. 317–359.

oraz członkowie wybrani przez rady miejskie i wiejskie połączeni w jedno kolegium wybierali w głosowaniu obowiązkowym równym i tajnym jednego senatora na każdy okręg. Podobnie członkowie Izb Handlowych, Przemysłowych i Rolniczych połączeni w odrębne kolegia wybierali ze swego grona po jednym senatorze każdej kategorii i na każdy okręg wyborczy. Rozdział piąty dotyczył władz okręgowych i gminnych. W art. 108 wskazano, że odrębna ustawa ureguluje kwestie władz okręgowych i gminnych. Zaznaczono jednak: „Podstawą tych ustaw jest decentralizacja administracji”³³. Wybory do rad okręgowych i gminnych miały być powszechne, równe, bezpośrednie i obowiązkowe. Przewidziano, że na mocy ustawy mogli być dokooptowani nowi członkowie, a wśród nich mogły się znaleźć kobiety³⁴. Cenzus płci w wyborach powszechnych obowiązywał w tym państwie do 1939 roku.

W konstytucji Hiszpanii z 1931 roku problem decentralizacji związany był z dążeniami odśrodkowymi. Przyjęto nazwę państwo zintegrowane, co wynikało z dążeń socjalistów, którzy przeciwni byli federacji. Podmiotem zostawały gminy, które mogły się łączyć i tworzyć regiony, aby te ostatnie stawały się autonomicznymi. W okresie przed dyktaturą Francisco Franco tylko dwa regiony otrzymały taki status³⁵.

Samorządy w konstytucjach państw autorytarnych

Odmienny charakter miały uregulowania w konstytucjach państw niedemokratycznych. Wacław Brzeziński, polski prawnik z okresu dwudziestolecia międzywojennego, analizując rozwój samorządu w państwach, które określał mianem autorytatywnych, stwierdzał: „Samorząd natomiast – wyraz prawny życia gminy – jest uzależniony od układu sił politycznych w danym społeczeństwie”³⁶. Zdaniem badacza estońskiego samorządu zależność tę można obserwować na trzech polach: sytuacji samorządu gminnego, zasad elekcji oraz zmian prawa dotyczącego samorządu³⁷.

³³ *Ibidem*, s. 348.

³⁴ G. Kowalski, *Konstytucjonalizm rumuński w dwudziestoleciu międzywojennym (1923–1940)*, „Prace Komisji Środkoeuropejskiej PAU”, 2015, t. XXIII, s. 13–28.

³⁵ M.Z. Dankowski, *Kryzys konstytucyjny Hiszpanii początku XXI wieku. Szkice prawnoustrojowe. Geneza – rozwój – perspektywy*, Toruń 2021, s. 43–44.

³⁶ W. Brzeziński, *Charakterystyka samorządu miejskiego w państwach autorytatywnych*, „Samorząd Miejski”, 1935, z. 3, s. 134–135.

³⁷ L. Laanes, *From destruction to democratic revival: Local government in Estonia*, Helsinki 2018, s. 94.

W Estonii poprawka konstytucyjna została przyjęta w referendum w 1933 roku. Zmiany w konstytucji były na tyle znaczące, że można mówić o drugiej konstytucji. Główną implikacją dla samorządów lokalnych była likwidacja drugiego szczebla samorządu terytorialnego, przez co powiaty nie były już uważane za jednostki samorządu terytorialnego, ale za szczebel administracji państwowej. Jedną z przyczyn tej zmiany był fakt, że „powiaty, w przeciwieństwie do stosunkowo słabych gmin i miast wiejskich stanowiły potencjalny ośrodek oporu wobec władzy centralnej i tak było przez całą tzw. erę milczenia”. Jednym z możliwych motywów zniesienia powiatów był fakt, że były to lokalne fortece niektórych partii politycznych, celem było więc wyeliminowanie rywalizacji politycznej. Konstytucja z 1938 roku nie pozostawiła samorządu terytorialnego w stanie nienaruszonym, ponieważ ponownie ustanowiono dwupoziomowy system samorządowy, aczkolwiek odmienny od istniejącego przed 1934 rokiem. Samorząd lokalny drugiego szczebla składał się z delegowanych przedstawicieli władz miejskich i gmin wiejskich i z tego powodu powiaty nie mogły być uznawane za szczebel samorządu lokalnego. Konstytucja nie wymieniała rodzajów jednostek samorządu terytorialnego, ale pozwalała na określenie w ustawodawstwie organizacji samorządu terytorialnego. Ciało reprezentujące samorządy mogło wysunąć, obok obu izb parlamentu, kandydata na prezydenta.

Pamiętać trzeba, że w latach trzydziestych postanowiono wykorzystać samorząd do oparcia państwa na innych zasadach niż demokratyczne. Miał on odegrać znaczącą rolę w budowie państwa korporacjonistycznego. Przykładem mogą być rozwiązania zastosowane w Portugalii. Zgodnie z art. 5 konstytucji z 1933 roku państwo to miało zostać republiką korporacyjną. Z kolei art. 15 precyzował, iż zasady tego państwa zostaną zawarte w oddzielnym akcie prawnym. W rzeczywistości kilka takich aktów uchwalono jeszcze w 1933 roku³⁸. Samorząd powiązano z nową organizacją państwa. Stwierdzono: „Państwo zapewnia istnienie i ochronę rodziny jako źródła zachowującego i rozwijającego rasę i jako głównej podstawy wychowania, dyscypliny i harmonii społecznej oraz całego porządku politycznego przez spojenie rodziny z ustrojem gminy”. Owe spojenie związane było z faktem, iż prawo wyborcze do rad przyznano rodzinom. Rady gmin wybierały kolejne ogniwa samorządu lokalnego, rady municypalne, a te z kolei uczestniczyły w wyborach do rad prowincji.

³⁸ M. Jagłowski, *System korporacyjny portugalskiego Nowego Państwa (1933–1974)*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych”, 2018, t. LXXIX, s. 77–85; *Corporatism and Fascism: The corporatist Wave in Europe*, ed. A.C. Pinto, London–New York 2017, s. 286.

O popularności modelu świadczy także fakt, iż zgodnie z konstytucją austriacką z 1934 roku wprowadzono w tym państwie model „państwa stanowego” z korporacyjną strukturą³⁹. W konstytucji znalazły się liczne odniesienia do samorządu, ale miały być one zgodne z polityką państwa (art. 126). Jako organy gminy wymieniano burmistrza i radę. Rada miała wykonywać zadania własne i powierzone (art. 127). Zadania własne zostały sprecyzowane w odrębnym artykule (art. 125). Przedstawiciele samorządu brali udział w wyborze prezydenta, ale sami byli zatwierdzani przez władze państwowe⁴⁰.

Uchwalona w 1879 roku i potem nowelizowana konstytucja bułgarska przewidywała trójpoziomowy samorząd, ale rozwiązania systemowe wprowadzone po zamachu z 1934 roku ograniczały jego rolę. Podjęto decyzję o mianowaniu wójtów przez urzędników cara, a na szczeblu powiatu i departamentu powiązano administrację rządową z samorządową. Ważnym rozwiązaniem było dopuszczenie kobiet zamężnych i mających potomstwo do wyborów na szczeblu gminy.

Również polska konstytucja z 1935 roku nie uznawała samorządu terytorialnego za organ niezależny od państwa. Zdaniem części komentatorów nie przyznawała też samorządowi odrębnej osobowości prawnej⁴¹. Wprawdzie samorząd nie stanowił odrębnego bytu, to jednak uznawano jego istnienie za konieczne w ramach organizacji państwa, które samo organizowało społeczeństwo w struktury samorządowe. Na mocy aktu konstytucyjnego administracja samorządowa stawała się też komponentem administracji państwowej. Konstytucja odwoływała się więc do państwowej teorii samorządu, według której państwo kreowało samo-

³⁹ E. Czerwińska-Schupp, *Faszyzm austriacki (1934–1938) – założenia filozoficzno-ideowe, ustrojowe i praktyka polityczna*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna”, 2012, t. I, nr 2, s. 99. Na Łotwie wykorzystano bezpośrednio rozwiązania włoskie. Od 1934 roku powoływano izby korporacyjne: Izbę Przemysłu i Handlu (1934), Izbę Rolniczą (1935), Izbę Pracowników (1936), Izbę Literatury i Sztuki oraz Izbę Zawodów (1938). Podlegały one Radzie Państwa, która pełniła rolę zarządu i organu konstytucyjnego. Także w Grecji autorytarny reżim Joannisa Metaxasa, dążąc do oparcia rządów na czynniku fachowym i wyeliminowania rywalizacji partii politycznych, akceptował rozwiązania korporacyjne. Przedstawiano społeczeństwo na wzór piramidy, na której szczycie znaleźli się rolnicy. W 1939 roku powołano Domy Rolników, korporację zrzeszające chłopów. O.E. Anastaskias, *Authoritarianism in 20th century Greece. Ideology and Educational under the dictatorships of 1936 and 1967*, s. 109, London School of Economics and Political Science, <http://etheses.lse.ac.uk> (15.04.2020).

⁴⁰ *Verordnung der Bundesregierung vom 24. April 1934 über die Verfassung des Bundesstaates Österreich*, Verfassungen der Welt, <http://www.verfassungen.at>, B.G.Bl. 1934 I, Nr. 239 (7.01.2022).

⁴¹ Z. Janku, *Przenikanie państwa do samorządu terytorialnego w okresie międzywojennym i po wyzwoleniu*, „Kronika Wielkopolski”, 1990, nr 5, s. 104.

rząd do wykonywania zadań życia zbiorowego⁴². W koncepcjach piłsudczyków nie było w tej sprawie zgodności. W ustawie konstytucyjnej uchwalonej przez Sejm 26 stycznia 1934 roku znalazł się przepis, że samorząd terytorialny i gospodarczy są jednym z organów państwa. Wszakże ustawa podpisana przez prezydenta rok później nie zawierała już tego przepisu. Jak zauważył badacz myśli obozu sanacyjnego Waldemar Paruch: „Dokładnie nie wiadomo, dlaczego ostatecznie zdecydowano się na wykluczenie samorządów z tego ustrojowego wykazu, nadając im status instytucji konstytucyjnej niesamodzielnej”⁴³.

W stosunku do konstytucji z 1921 roku nowa konstytucja zwiierała o wiele mniej przepisów dotyczących samorządu. Pominięto te, które dotyczyły struktury wewnętrznej organów władzy i wybieralności ciał uchwałodawczych⁴⁴. Zdaniem Andrzeja Ajnenkiela „zniknęły postanowienia odnoszące się do struktury wewnętrznej organów administracyjnych i samorządowych, a odnoszące się do samorządu terytorialnego zostały sformułowane tak, jak gdyby dopiero to konstytucja go powoływała”⁴⁵. Podobną ocenę sformułował Stanisław Wójcik: „Zapoczątkowała ona proces zdecydowanej centralizacji administracji, przy silnej redukcji przepisów o samorządzie, nie dając wykładni co do istoty samorządu, obieralności ciał stanowiących, uwypuklenia samodzielnego decydowania, stanowiąc jedynie, że samorzady sprawują administrację państwową”⁴⁶. Najbardziej lapidarny komentarz zaprezentował jeden z ekspertów do spraw administracji w obozie piłsudczykowski Maurycy Jaroszyński, który stwierdził, że samorząd nie był już bastionem praw wolnościowych obywateli wobec państwa. Było to zgodne z popularnym wówczas poglądem A. Rocco, który sygnalizował, iż zagadnieniem zasadniczym nie są prawa obywateli, ale prawa państwa, a ich odpowiednikiem są obowiązki obywateli⁴⁷. Pewna grupa teoretyków z okresu dwudziestolecia formułowała inne opinie. Tadeusz Bigo wskazywał, że opuszczenia spowodowane były zwięzłością redakcyjną i lapidarnością

⁴² M. Grzybowska, *op. cit.*, s. 28.

⁴³ W. Paruch, *Samorzady w autorytaryzmie. Piłsudczykowska koncepcja samorządności (1926–1939)* [w:] *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, red. G. Radomski, Toruń 2006, s. 157.

⁴⁴ R. Szwed, *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939, Wybór rozpraw i artykułów*, Częstochowa 2002, s. 17.

⁴⁵ A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997*, Warszawa 2001, s. 222.

⁴⁶ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa. Historia i współczesność*, Lublin 1999, s. 145.

⁴⁷ S. Wachholz, *Wolność i władza (Z rozważań nad konstytucją RP)*, Kraków 1935, s. 13.

stylu. Dostrzegał więc perspektywy rozwoju samorządności w Polsce⁴⁸. Do instytucji nadzoru nad samorządem terytorialnym zaliczono Radę Ministrów, wojewodę oraz starostów. Nie pojawiły się natomiast przepisy dotyczące możliwości kontroli legalności aktów samorządowych sprawowanych przez sądy administracyjne.

Zgodnie z konstytucją z 1935 roku samorząd gospodarczy uznano za część administracji państwowej. Miał być powoływany dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego. Poszczególne jednostki tego samorządu miały charakter podmiotów prawa publicznego. Nie określono jednak charakteru zadań publicznych przekazywanych samorządowi gospodarczemu poza dość ogólnym stwierdzeniem wskazującym na powołanie tego samorządu dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego. Wyjątkową pozycję przeznaczono dla Naczelnej Izby Gospodarczej. Do jej zadań zaliczono: rozwiązywanie zagadnień dotyczących całokształtu życia gospodarczego, opiniowanie projektów ustaw gospodarczych, harmonizowanie poczynań w poszczególnych gałęziach gospodarstwa narodowego, udział w zamierzeniach ustawodawczych władzy państwowej w zakresie życia gospodarczego. Nadzór sprawować miała Rada Ministrów poprzez powołane do tego organy.

Nie uregulowano zasad członkostwa w samorządzie gospodarczym, ale ponieważ miały one charakter publicznoprawny, przynależność do nich następowała na mocy prawa. Samorząd gospodarczy w konstytucji kwietniowej został ujęty w bardziej przejrzysty i uporządkowany sposób niż samorząd terytorialny⁴⁹.

W 1938 roku zmieniono konstytucję Rumunii. Bardzo krótki fragment dotyczył administracji na szczeblu lokalnym. Samorządowi poświęcono odrębny rozdział, ale enigmatyczny i stwierdzający, iż określi to ustawa. W kilku innych artykułach znalazło się odwołanie do gmin i powiatów, którym miano zagwarantować m.in. dochody. Konstytucja nie przesądzała samorządowego charakteru administracji⁵⁰.

Samorządy w państwach totalitarnych

W państwach totalitarnych bez wprowadzania nowej konstytucji – jak w Niemczech – ograniczono rolę samorządu. Decydujące znaczenie

⁴⁸ T. Bigo, *Samorząd terytorialny w nowej konstytucji* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Leona Pnińskiego*, t. 1. Lwów 1936, s. 4–5.

⁴⁹ A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006, s. 82.

⁵⁰ *Konstytucja Królestwa Rumunii z dnia 27 lutego 1938 roku oraz dekret królewski o mniejszościach z dnia 3 sierpnia*, Warszawa 1938.

miała ustawa gminna z 1935 roku. Oparta została na trzech zasadach: łączności gminy z partią narodowo-socjalistyczną, zespolenia administracji gminnej z narodową wspólnotą, włączenia gminy w organizm państwowy. Zwiększono zakres nadzoru, obejmujący daleko posunięty udział w funkcjach organizacyjnych (mianowanie i odwoływanie burmistrza, decydujący głos przy powoływaniu i odwoływaniu ławników) i badanie zgodności zarządzeń burmistrza z celami politycznymi. Przy każdej gminie powołano pełnomocników partii, którzy nie podlegali burmistrzowi. Pojawiło się pytanie, czy w takim kształcie można mówić jeszcze o samorządzie. Niemieccy prawnicy chcieli przekonać, że tak, ale wielu komentatorów w to wątpiło⁵¹.

W państwie radzieckim wydano trzy konstytucje. Ich znaczenie realne było jednak niewielkie. Jak zauważył Wacław Komarnicki: „Idea komunizmu jest w założeniu swym sprzeczna z idą konstytucjonalizmu. Mogą przy niej istnieć tylko pseudokonstytucyjne instytucje, jak formy bez wewnętrznej treści”⁵². Konstytucja Rosji Radzieckiej z 1918 roku zakładała dominującą rolę rad na szczeblu lokalnym⁵³. W rozdziale poświęconym wskazywano na potrzebę powołania rad obwodowych, gubernialnych, powiatowych oraz włościańskich. Do kompetencji rad zaliczono: wprowadzanie w życie postanowień odnośnych wyższych organów władz rad, stosowanie wszystkich środków w celu rozwoju danego regionu pod względem kulturalnym i gospodarczym, rozstrzygnięcie wszystkich kwestii mających znaczenie lokalne, zjednoczenie całej działalności rad w granicach danego terytorium. Wybierane były na dwa lata i miały swoje organy wykonawcze. Rady wyższego szczebla miały prawo kontrolować rady niższego szczebla oraz uchylać ich decyzje⁵⁴. Przyjęcie takich rozwiązań było zgodne z zasadą centralizmu demokratycznego, która w praktyce eliminowała samorząd, mimo że, jak zauważył cytowany wyżej autor, „jest to *sui generis self government* – oparcie (w teorii) ustroju na zasadzie samorządu”⁵⁵. Samorząd sowiektów lokalnych zastąpiony został autokracją partyjną.

⁵¹ Przykładowo: J. Grenowski, *Obecny ustrój gmin pruskich. Część czwarta*, „Samorząd Miejski”, 1935, nr 12, s. 644–645. Krytycznie oceniał tzw. list wiejski i miejski, na mocy którego bez wyborów wprowadzano do rad przedstawicieli NDSAP.

⁵² W. Komarnicki, *Nowy ustrój państwowy Związku Sowiektów*, „Rocznik Prawniczy Wileński”, 1938, r. 9, s. 214.

⁵³ *Konstytucja (ustawa zasadnicza) Rosyjskiej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Rad* [w:] *Nowe Konstytucje...*, s. 181–201.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 188.

⁵⁵ W. Komarnicki, *op. cit.*, s. 214. Podobną opinię sformułował Jan Wasilewski, twierdząc, że trudno się zgodzić z poglądami radzieckich prawników utrzymujących, iż

Konstytucja ZSRR została uchwalona w 1924 roku⁵⁶. Zabrakło w niej bezpośrednich przepisów odnoszących się do kwestii władz lokalnych. Wspominano wszakże o zjazdach rad, wymieniając gubernialne. Natomiast zgodnie z tzw. konstytucją stalinowską z 1936 roku rady lokalne, wcześniej uznawane za władzę zwierzchnią w granicach swoich terytoriów, przekształcone zostały w lokalne organy władzy państwowej. Zdaniem Wiktora Sukiennickiego niczym się nie różniły od funkcjonujących w państwach zachodnich samorządów, mając poruczony i własny zakres zadań.

Zakończenie

Obserwując tendencje ustrojowe międzywojennej Europy, należy zauważyć widoczne redukcje roli samorządu, na co zwrócił uwagę W. Komarnicki. W państwach demokratycznych wolność polityczna miała zostać zabezpieczona poprzez parlament, w autorytarnych natomiast państwo, przejmując troskę o dobro powszechne, ograniczało rolę czynnika społecznego. Komarnicki, komentując wspomniane zjawisko, zauważał, że: „znaczenie samorządu nie jest tylko techniczne, ale także polityczne. To drugie jest raczej podstawowe i decydujące dla powierzenia niektórych agend przez państwo organom samorządowym, agendy te bowiem pod względem technicznym niejednokrotnie mogłyby być bardziej sprawnie wykonywane przez wyszkolone zawodowo organy administracji rządowej”⁵⁷.

Ewolucyjne ograniczenie roli samorządu dostrzec można w przeanalizowanych wcześniej ustawach zasadniczych. W konstytucjach nowo powstałych państw miejsce i rola samorządu były określone w różny sposób. Można w tym wypadku dostrzec dwie tendencje. W pierwszej podkreślano rolę samorządu poprzez wyodrębnienie części poświęconej samorządowi, np. w konstytucjach polskiej i estońskiej. W drugim ujęciu samorząd traktowano jako część administracji i w ramach jej rozwiązań uwzględniano te, które dotyczyły samorządu. W większości konstytucji przepisy miały ogólny charakter. W części ustaw zasadniczych pojawiały się zapisy dotyczące samorządu specjalnego, a więc np. izb rolniczych czy gospodarczych. Na obszarach wielonarodowościowych znalazły się odwołania do samorządu mniejszości narodowych. Zapewne też istnieje

w ZSRR istnieje samorząd. J. Wasilewski, *Zagadnienie samorządu w Z.S.R.R.*, Warszawa 1937, s. 113.

⁵⁶ *Konstytucja Związku Socjalistycznych Republik Rad [w:] Nowe Konstytucje...*, s. 202–218.

⁵⁷ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006, s. 353.

nie silnych samorządów wiązało się z większą ochroną praw obywatelskich. Niekoniecznie jednak przyjęcie republikańskiej formy rządów zwiększało ilość zapisów dotyczących samorządu. Przykładem może być konstytucja weimarska zawierająca o wiele mniej zapisów niż konstytucja jugosłowiańska. Mogło to wynikać z przekonania, że tam, gdzie podkreślano rolę suwerennego ludu, nie było miejsca zarówno na wprowadzenie kontroli działań ustawodawcy, jak i wskazywania na rolę samorządu⁵⁸. Brak było jednego standardu regulacyjnego, co zresztą nie powinno dziwić, bowiem i we współczesnych konstytucjach dostrzec można zróżnicowane regulacje⁵⁹. Także tradycje samorządności nie wpływały w istotny sposób na przepisy konstytucyjne. Przykładem jest konstytucja Polski z 1921 roku z wieloma regulacjami dotyczącymi samorządu. Natomiast w konstytucji Republiki Weimarskiej, mimo długiej tradycji samorządności, przepisów było niewiele.

W większości analizowanych aktów ustawodawczych odwoływano się do państwowej teorii samorządu. Na poziomie regulacji konstytucyjnych najczęściej zachodziła pełna kompatybilność między koncepcją dobra wspólnego w państwie a wspólnotą samorządową⁶⁰. Specyficzne rozumienie dobra wspólnego w duchu solidarystycznym wpływało na dowartościowanie idei samorządu gospodarczego w państwach wprowadzających korporacjonizm (Austria, Portugalia).

W formułowanych w okresie dwudziestolecia międzywojennego komentarzach wskazywano na legitymizacyjną dla demokracji rolę samorządu. Natomiast w państwach autorytarnych przypisywano mu rolę ornamentu. Wszakże wpisanie instytucji samorządu do konstytucji umożliwiała samorządom funkcjonowanie i faktycznie samorządy stanowiły barierę dla omnipotencji państwa. Polskie rozwiązania przyjęte w konstytucji marcowej uznać należy za prekursorskie na tle europejskim, były bowiem rozbudowane i dość precyzyjne.

Ewolucja ustrojowa państw europejskich w kierunku autorytaryzmu spowodowała zmianę pozycji samorządu, co skutkowało zmniejszeniem ilości odniesień do tej instytucji, ale także ograniczeniem jej roli. Przykładem może być polska konstytucja z 1935 roku. Wprawdzie zbyt daleko idące były oskarżenia wysuwane przez przedstawicieli opozycji, iż w praktyce pozostawał „sam rząd”, to jednak niewątpliwie ograniczała

⁵⁸ A. Dziadzio, *Ochrona konstytucyjności prawa w Europie w XIX wieku*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego”, 2008, t. XI, s. 177.

⁵⁹ Bardzo szczegółowe regulacje zawiera konstytucja Włoch, konstytucja RFN natomiast bardzo ogólne.

⁶⁰ Zob. D. Dudek, *Państwo jako dobro wspólne a wspólnota samorządowa – tożsamość czy kolizja wartości*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2020, nr 1, s. 16–42.

ona samorząd⁶¹. Podobną ewolucję można dostrzec w Estonii i na Łotwie. Pozostawiono jednak samorządom możliwość działania. Ciekawego podsumowania dokonał jeden z estońskich polityków. Porównał on samorząd do jałowca, „który choć nie jest piękny, jest silny i twardy; utrzymuje się z wieków na wieki pomimo różnych wiatrów, czy to z zachodu, czy ze wschodu, czy z północy, czy z południa. Błyskawica, która przychodzi wraz z burzą, nie niszczy jego, ponieważ jałowiec ma tę cechę, że utrzymuje się na ziemi; jeśli złamiesz jedną gałąź, pozostałe nie zaginą”⁶². Opinię tę można uzupełnić trzeźwym spostrzeżeniem W. Komarnickiego, który stwierdził, iż praktyka konstytucyjna „zdecyduje, w jakie kształty przyobekną się w życiu instytucje konstytucyjne, jakimi staną się w swym działaniu”⁶³. Rozwój samorządu i jego konstytucyjne umocowanie uzależnione więc było od ścieżki rozwoju ustrojowego⁶⁴.

Bibliografia

- Ajnenkiel A., *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1791–1997*, Warszawa 2001.
- Anastaskias O.E., *Authoritarianism in 20th century Greece. Ideology and Educational under the dictatorships of 1936 and 1967*, s. 109, London School of Economics and Political Science, <http://etheses.lse.ac.uk> (15.04.2020).
- Bandarzewski K., *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Kraków 2014.
- Bigo T., *Samorząd terytorialny w nowej konstytucji* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Leona Pnińskiego*, t. 1, Lwów 1936.
- Bockendorfe E.W., *Historyczny rozwój i różne znaczenia pojęcia konstytucja*, „Civitas”, 1997, nr 1.
- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*, Warszawa 2006.
- Brzeziński W., *Charakterystyka samorządu miejskiego w państwach autorytatywnych*, „Samorząd Miejski” 1935, z. 3.
- Corporatism and Fascism: The corporatis Wave in Europe*, ed. A.C.Pinto, London–New York 2017.
- Czerwińska E., „*VOM Wessen und Wert der Demokratie*”. *Teoria demokracji Hansa Kelsena*, „Principia”, 2004.
- Czerwińska-Schupp E., *Faszizm austriacki (1934–1938) – założenia filozoficzno-ideowe, ustrojowe i praktyka polityczna*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna”, 2012, t. I, nr 2.

⁶¹ J. Wojnicki, *Regulacje konstytucyjne dotyczące samorządu terytorialnego na tle ujęcia historycznego w Polsce*, „Teki of Political Science and International Relations”, 2018, t. 13, s. 35–47.

⁶² L. Laanes, *op. cit.*, s. 50.

⁶³ M. Mohyluk, *Wacław Komarnicki o Konstytucji marcowej*, „Miscellanea historico-iuridica”, 2015, z. 2, s. 115. Podobną opinię sformułował już w 1921 roku Maurycy Jaroszyński, który pisał: „Konstytucja nadała samorządowi bardzo szerokie ramy prawne, ale nazbyt mgliste”.

⁶⁴ L. Laanes, *op. cit.*, s. 94.

- Czyż A., *Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, Katowice 2008.
- Dziadzio A., *Ochrona konstytucyjności prawa w Europie w XIX wieku*, „Studia z Dziejów Państwa i Prawa Polskiego”, 2008, t. XI.
- Dudek D., *Państwo jako dobro wspólne a wspólnota samorządowa – tożsamość czy kolizja wartości*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2020, nr 1.
- Druga Rzeczpospolita. Wybór dokumentów*, oprac. A. Łuczak, J.R. Szaflik, Warszawa 1988.
- Grenowski J., *Obecny ustrój gmin pruskich. Część czwarta*, „Samorząd Miejski”, 1935, nr 12.
- Grzybowski M., *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (aspekty ustrojowo-polityczne)*, Kraków 2003.
- Grzybowski M., Kuca G., *Finlandia*, „Annales Universitatis Pedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica”, 2010, z. VI.
- Dankowski M.Z., *Kryzys konstytucyjny Hiszpanii początku XXI wieku. Szkice prawnoustrojowe. Geneza – rozwój – perspektywy*, Toruń 2021.
- Jąglowski M., *System korporacyjny portugalskiego Nowego Państwa (1933–1974)*, „Roczniki Dziejów Społecznych i Gospodarczych”, 2018, t. LXXIX.
- Janku Z., *Przenikanie państwa do samorządu terytorialnego w okresie międzywojennym i po wyzwoleniu*, „Kronika Wielkopolski”, 1990, nr 5.
- Jaworski I., *Konstytucja Estonii na tle porównawczym*, „Rocznik Prawniczy Wileński”, 1939, r. 10.
- Komarnicki W., *Nowy ustrój państwowy Związku Sowieckiego*, „Rocznik Prawniczy Wileński” 1938, r. 9.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Kraków 2006.
- Konstytucja Królestwa Rumunii z dnia 27 lutego 1938 roku oraz dekret królewski o mniejszościach z dnia 3 sierpnia*, Warszawa 1938.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktury i funkcji samorządu terytorialnego [w:] System prawa administracyjnego, t. 2: Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Kowalski G., *Konstytucjonalizm rumuński w dwudziestoleciu międzywojennym (1923–1940)*, „Prace Komisji Środkowoeuropejskiej PAU”, 2015, t. XXIII.
- Kulesza W.T., *Konstytucja kwietniowa i konstytucje republikańskich państw autorytarnych w międzywojennej Europie. Próba porównania – wybrane zagadnienia (część II)*, „Przegląd Sejmowy”, 2017, nr 1.
- Laanes L., *From destruction to democratic revival: Local government in Estonia*, Helsinki 2018.
- Małajny R.M., *Konstytucjonalizm a przedmiotowy zakres konstytucji [w:] Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1997.
- Mirska A., *Demokracja lokalna w Austrii [w:] Demokracja lokalna w państwach Europy*, red. I. Bokszczyński, A. Mirska, Warszawa 2014.
- Mohyluk M., *Wacław Komarnicki o Konstytucji marcowej*, „Miscellanea historico-iuridica”, 2015, z. 2.
- Nieczuja F., *Oświata i samorząd*, „Gazeta Warszawska”, 1919, nr 115.
- Nowe Konstytucje*, red. J. Makowski, Warszawa 1925.
- Paruch W., *Samorzady w autorytaryzmie. Piłsudczykowska koncepcja samorządności (1926–1939) [w:] Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, red. G. Radomski, Toruń 2006.
- Szczaniecki M., *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 2013.

- Szustek A., Szustek-Jankowska M., *Samorząd w polskim porządku konstytucyjnym XX wieku. Koncepcje samorządu terytorialnego i samorządów specjalnych*, „e-politikon”, 2018, nr XXVII.
- Szwed R., *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939, Wybór rozpraw i artykułów*, Częstochowa 2002.
- Szymanek J., *Konstytucyjno-aksjologiczne podstawy samorządu*, „Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego”, 2018, nr 37.
- Tańczyk N.M., *Konstytucja republiki weimarskiej z 11 sierpnia 1919 roku jako demokratyczna podstawa prawna totalitarnego państwa*, „Studia Iuridica Toruniensia”, 2014, t. 14.
- Tokarczyk R., *Wprowadzenie do komparatystki prawniczej*, Lublin 1996.
- Verordnung der Bundesregierung vom 24. April 1934 über die Verfassung des Bundesstaates Österreich*, *Verfassungen der Welt*, <http://www.verfassungen.at>, B.G.Bl. 1934 I, Nr. 239 (7.01.2022).
- Wachholz S., *Wolność i władza (Z rozważań nad konstytucją RP)*, Kraków 1935.
- Wasilewski J., *Zagadnienie samorządu w Z.S.R.R.*, Warszawa 1937.
- Wasiutyński B., *Centralizm i samorząd*, „Przegląd Narodowy”, 1921, nr 2.
- Wojnicki J., *Regulacje konstytucyjne dotyczące samorządu terytorialnego na tle ujęcia historycznego w Polsce*, „Teka of Political Science and International Relations”, 2018, t. 13.
- Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa. Historia i współczesność*, Lublin 1999.

Local government problems in selected constitutions of European states in the interwar period

Abstract

The aim of this article is to analyse the constitutional provisions of the interwar period relating to self-government and, in particular, local self-government. I assumed that self-government, by gaining the status of a value regulated by the basic law, was becoming a necessary and at the same time inalienable element of power. The inclusion of the institution in the constitution may have reflected a recognition of its importance in state building. The constitutions of the newly created states and, to a lesser extent, the basic laws created before 1914 were examined. The inspiration of the basic laws has also been shown. A comparison was made between Polish regulations and solutions adopted in constitutions of other countries. It was important to answer the question whether the traditions of self-governance influenced the adopted regulations. Both institutional and legal analysis and comparative studies were used to achieve the objective. The main thesis of the article is that the role of self-government in the state as well as the presence of provisions relating to self-government was in line with the path of political transformation. Democratisation has tended to foster the inclusion of local government in the axiological system set out in the constitution, whereas in authoritarian states the role of local government has been limited. The presented thesis should be accompanied by one reservation. Constitutional regulations have been of a varied nature, and it is not always the case that fewer provisions on self-government have depreciated the significance of this institution in the state.

Key words: self-government, constitution, political thought, authoritarianism

Dominik Szczepański*

INTEGRACJA ŚRODOWISK SAMORZĄDOWYCH W WOJEWÓDZTWIE PODKARPACKIM NA PRZYKŁADZIE INICJATYWY SPOŁECZNEJ „WSPÓLNOTA SAMORZĄDOWA” W 2002 ROKU

Streszczenie

Celem poznawczym artykułu była analiza procesu integracji środowisk samorządowych w województwie podkarpackim z uwzględnieniem trzech poziomów: makro (ogólnych koncepcji integracyjnych na poziomie ogólnopolskim), mikro (odnoszących się do zaangażowanych w ten proces polityków lokalnych) i mezo (uwzględniających aspekty organizacyjne omawianych podmiotów). Wyjaśnieniu poddano integrację środowisk samorządowych w dwóch wymiarach: organizacyjnym – obejmującym różnorodne podmioty polityczne (parlamentarne, samorządowe, społeczne), a także programowym, służącym urzeczywistnieniu konkretnej wizji rozwoju województwa podkarpackiego oraz odnoszącym się do określonego systemu wartości. Do realizacji celu badawczego posłużyły następujące pytania: Jakimi metodami zamierzano osiągnąć porozumienie wyborcze? Z jakimi podmiotami politycznymi zamierzano stworzyć koalicję wyborczą? Czy była to inicjatywa o charakterze samorządowym czy politycznym?

Słowa kluczowe: Inicjatywa Społeczna „Wspólnota Samorządowa”, koalicja, Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość, Liga Krajowa, województwo podkarpackie, wybory

Wstęp

W dotychczasowych rozważaniach poświęconych problematyce samorządu terytorialnego niemal całkowicie pominięto kwestię konsolidacji naturalnych liderów zweryfikowanych w wyborach lokalnych i regionalnych (m.in. wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, radnych, a także osób wybieranych na stanowiska wojewodów czy starostów)¹.

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: dszczepanski@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0001-9026-1447.

¹ Dotyczyło to również wszystkich osób pełniących funkcje wiceprezydentów i marszałków województw.

Zadania tego nie wypełniły liczne organizacje samorządowe (takie jak: Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich czy Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej; organy: Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego i Rady ds. Samorządu Terytorialnego przy Prezydencie RP² oraz Konferencja Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów w Poznaniu), które mimo iż reprezentują wszystkie opcje i poglądy, to jednak nie są podmiotami uczestniczącymi w wyborach i tym samym nie podejmują konsolidacji przedwyborczej.

Najbardziej aktywnym środowiskiem reprezentującym wszystkie wymienione wyżej formy aktywności oraz grupującym pod wspólnym szyldem przedstawicieli samorządu terytorialnego było stowarzyszenie Liga Krajowa (utworzona jako Liga Miejska w Częstochowie w 1993 r. przez ówczesnego prezydenta miasta Tadeusza Wronę)³. Dzięki szybkiemu rozwojowi struktur organizacyjnych, które na ogół powstawały jako nieformalne zaplecza polityczne wójtów, burmistrzów oraz prezydentów miast, Liga po raz pierwszy wzięła udział w wyborach samorządowych w 1994 r., zdobywając mandaty dla swoich reprezentantów. W 1995 r. jej członkowie byli uczestnikami prac Konwentu św. Katarzyny mającego wyłonić wspólnego kandydata na urząd prezydenta, a w czerwcu 1996 r. Liga formalnie weszła w skład szerokiej koalicji wyborczej Akcji Wyborczej Solidarność (AWS). Na okoliczność wyborów parlamentarnych z 1997 oraz z 2001 r., a także wyborów samorządowych z 1998 r. Liga Krajowa była odpowiedzialna za przygotowanie programu samorządowego oraz za jego realizację w Sejmie III i w Senacie IV kadencji.

W latach 1997–2001 przedstawiciele Ligi zasiadali w parlamencie, gdzie w ramach Klubu Parlamentarnego AWS powołali Zespół Parlamentarny Ligi Krajowej. Ponadto jej członkowie uczestniczyli w pracach Zespołu Parlamentarnego Ruchu Społecznego Akcji Wyborczej Solidarność (RS AWS) oraz dominowali w Zespole Samorządowym AWS⁴.

Wraz z przegraną ugrupowań centroprawicowych w wyborach parlamentarnych w 2001 r., skumulowanych głównie wokół Akcji Wyborczej Solidarność Prawicy (AWSP), przewodniczący Ligi Krajowej T. Wrona zainicjował szeroką konsolidację środowiska samorządowego

² Rada do spraw Samorządu Terytorialnego przy Prezydencie RP funkcjonowała wyłącznie w trakcie kadencji Lecha Wałęsy.

³ D. Szczepański, „Rodzina – Wspólnota lokalna – Ojczyzna” jako fundament programowy stowarzyszenia Liga Krajowa [w:] *Samorząd – kultura – Europa*, red. J. Gmitruk, T. Skoczek, Warszawa 2019, s. 119–121.

⁴ T. Wrona, *Rodzina – Wspólnota lokalna – Ojczyzna: z Tadeuszem Wroną rozmawia Jarosław Kapsa*, Częstochowa 2001, s. 114 i nast.

na okoliczność zbliżających się wyborów samorządowych w 2002 r.⁵. Działania te poprzedziły obrady Rady Ligi Krajowej z 30 września 2001 r., w trakcie których dyskutowano o przeszłości stowarzyszenia i dalszych planach związanych ze wspomnianą elekcją. Spierano się o przyszłość AWS oraz Ruchu Społecznego AWS, z którymi Liga Krajowa była związana umowami, podjęto również kwestię dalszej współpracy z NSZZ „Solidarność”⁶. Kluczową część dyskusji poświęcono zainicjowaniu przez T. Wronę serii spotkań w Polsce z reprezentantami samorządu terytorialnego umożliwiających stworzenie wielu koalicji lokalnych lub też jednej szerokiej platformy wyborczej⁷. Obrady te stanowiły zgodę wyrażoną dla lidera Ligi do podjęcia oficjalnych z rozmów z przedstawicielami samorządu terytorialnego oraz liderami centroprawicowych partii politycznych celem przystąpienia do prac organizacyjnych i programowych przed nadchodzącymi wyborami⁸.

Inicjatywa Społeczna „Wspólnota Samorządowa”

Bezpośrednim etapem zmierzającym do rozpoczęcia prac zarówno o charakterze programowym, jak i organizacyjnym nowego projektu politycznego było zainicjowanie przez T. Wronę szeregu spotkań roboczych, które kolejno odbyły się: 6 października 2001 r. w Częstochowie, 8 października 2001 r. w Piasecznie⁹, 12 października 2001 r. w Krakowie, 29 października 2001 r. oraz 17 listopada 2001 r. w Katowicach. Oprócz lidera Ligi Krajowej uczestniczyli w nich także Antoni Jankowski (starosta tarnogórski i prezes Związku Powiatów Polskich), Jerzy Jedliński (zastępca prezydenta Krakowa i sekretarz Związku Miast Polskich), Marek Nawara (marszałek województwa małopolskiego) i Jan Olbrycht (marszałek województwa śląskiego).

⁵ Konsolidacja ta wynikała głównie z rozpadu AWS oraz z przejścia władzy w kraju przez koalicję Sojuszu Lewicy Demokratycznej, Polskiego Stronnictwa Ludowego i Unii Pracy, a także zagrożeń, jakie środowiska centroprawicowe dostrzegały w polskich samorządach po wyborach 2002 r. związanych z ponownym sukcesem wyborczym wymienionych partii politycznych.

⁶ W toku dyskusji podjęto decyzję o wypowiedzeniu umowy z RS AWS.

⁷ Archiwum Ligi Krajowej w Częstochowie [dalej: ALK], *Rada Ligi Krajowej*, Częstochowa, 30.09.2001, s. 1–2; *Komunikat z posiedzenia Rady Ligi Krajowej*, Częstochowa, 30.09.2001, „Rodzina, Wspólnota Lokalna, Ojczyzna: miesięcznik Stowarzyszenia Liga Krajowa”, 2001, nr 3, s. 2.

⁸ ALK, *Stanowisko Rady Ligi Krajowej*, Częstochowa, 30.09.2001, s. 1; ALK, *Komunikat z posiedzenia Rady Ligi Krajowej*, Częstochowa, 30.09.2001, s. 1.

⁹ Spotkanie to odbyło się z inicjatywy starosty piaseczyńskiego Wojciecha Adamiaka.

Konsekwencją przeprowadzonych rozmów było zorganizowanie przez wspomnianych polityków spotkania ok. 300 samorządowców oraz powołania Inicjatywy Społecznej „Wspólnota Samorządowa” – platformy politycznej umożliwiającej wspólne, skoordynowane prowadzenie kampanii wyborczej oraz zakładającej udział w wyborach samorządowych w 2002 r. Odkonstytuowała się ona 25 listopada 2001 r. w Warszawie (w Galerii Porczyńskich). „Wspólnota Samorządowa” stanowiła szeroki ruch społeczny, który w myśl założeń jego liderów – nie zamierzał się przekształcać w nową partię polityczną, lecz był całkowicie oddolną inicjatywą mającą na celu zintegrowanie środowisk samorządowych skoncentrowanych wokół liderów lokalnych. Działalność ruchu oparto na fundamencie indywidualnego rozwoju człowieka, uznaniu „zasady prymatu struktur «niższych» nad «wyższymi», wyższości rodziny nad gminą, a społeczności lokalnej nad regionalną”¹⁰. Zasady te wywodzono z chrześcijańskiego systemu wartości.

Tworzenie struktur „Wspólnoty Samorządowej” oparto na oddziałach Ligi Krajowej (Ligach Miejskich, Ligach Wiejskich i Ligach Wiejsko-Miejskich), wykorzystując zasoby ludzkie stowarzyszenia oraz struktury organizacyjne i finansowe. Lider Ligi Krajowej, T. Wrona, został powołany na stanowisko koordynatora Inicjatywy Społecznej „Wspólnota Samorządowa”, co oznaczało, że był osobą bezpośrednio odpowiedzialną za prowadzenie dalszych prac związanych z udziałem „Wspólnoty Samorządowej” w wyborach w 2002 r.

Dalsze decyzje w tym kierunku zapadły na spotkaniu liderów 8 lutego 2002 r. w Warszawie, gdzie wyłoniono pełnomocników wojewódzkich¹¹. Zarówno w okresie poprzedzającym wspomniane posiedzenie, jak i bezpośrednio po nim w wielu miastach i gminach w Polsce organizowano wojewódzkie i lokalne zgromadzenia Inicjatywy Społecznej, podczas których powoływano zespoły koordynujące i programowo-organizacyjne odpowiedzialne za utworzenie terenowej reprezentacji ruchu społecznego. Zespoły te były często zobowiązane do przygotowania własnych deklaracji programowych oraz do nakreślenia priorytetowych celów działania odpowiadających lokalnej specyfice reprezentowanego miasta, gminy, powiatu, a nawet województwa. Równocześnie prowadzono rozmowy z władzami centroprawicowych partii politycznych (zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym) w sprawie udzielenia poparcia dla szerokiej koncepcji integrującej

¹⁰ ALK, *Deklaracja Inicjatywy Społecznej Wspólnota Samorządowa*, Warszawa, 25.11.2001, s. 1.

¹¹ ALK, *Komunikat Inicjatywy Społecznej Wspólnota Samorządowa*, Warszawa, 8.02.2002, s. 1; zbiory Tadeusza Wrony, *Notatki T. Wrony*, Warszawa, 8.02.2002, s. 1.

środowiska samorządowe oraz wypracowania wspólnego porozumienia przed nadchodzącymi wyborami samorządowymi¹². Większy wydźwięk przynosiły deklaracje ze strony lokalnych liderów partii politycznych umożliwiających podjęcie współpracy.

Wniosek o utworzenie Ogólnopolskiego Komitetu Wyborczego Wyborów „Inicjatywa Społeczna Wspólnota Samorządowa” został podpisany przez pełnomocników wyborczych 28 sierpnia 2002 r.¹³, a uchwałą Państwowej Komisji Wyborczej z 3 września 2002 r. oficjalnie powołany¹⁴. Szefem sztabu wyborczego został Wojciech Adamiak, pełnomocnikiem wyborczym Lech Isakiewicz, zaś Anna Ilona Sędzińska pełnomocnikiem finansowym.

Inicjatywa Społeczna „Wspólnota Samorządowa” była zdecentralizowana i zarządzana przez głównego koordynatora, natomiast w poszczególnych województwach przez wyznaczonych do tego pełnomocników wojewódzkich. Wraz z tworzeniem komitetu wyborczego niepowodzeniem okazało się zarejestrowanie listy ogólnopolskiej umożliwiającej reprezentację wszystkich 16 województw. W związku z powyższym komitety wyborcze wchodzące w skład „Wspólnoty Samorządowej” przyjmowały w wielu województwach, powiatach i gminach nazwy różniące się między sobą: Inicjatywa Społeczna Wspólnota Samorządowa, Inicjatywa Społeczna, Wspólnota Samorządowa, a niekiedy tylko Wspólnota.

W wyborach samorządowych, które odbyły się 27 października 2002 r. (I tura) i 10 listopada 2002 r. (II tura) komitet „Wspólnoty Samorządowej” uzyskał łącznie 16 mandatów do sejmików województw, 255 do rady powiatu, 677 do rad gmin oraz 104 do rady miasta. Ponadto przedstawiciele tego komitetu wprowadzili 30 wójtów, 21 burmistrzów, a także 6 prezydentów miast. W starciu z silnymi strukturami partii politycznych finansowanych z budżetu państwa wynik uzyskany przez

¹² Apel ten skierowano m.in. do: Artura Balazsa (Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe – Ruch Nowej Polski), Władysława Frasyniuka (Unia Wolności), Romana Giertycha (Liga Polskich Rodzin), Mieczysława Janowskiego (Ruch Społeczny AWS), Jarosława Kaczyńskiego (Prawo i Sprawiedliwość), Macieja Płażyńskiego (Platforma Obywatelska) i Kazimierza Michała Ujazdowskiego (Przymierze Prawicy). Zagadnienie to szczegółowo omówiono w pracy: J. Kapsa, T. Wrona, *Stowarzyszenie Liga Krajowa w polskim systemie politycznym (1993–2020)*, Rzeszów 2021, s. 261–264.

¹³ Pełnomocnikami tymi byli: Wojciech Adamiak, Joanna Fabisiak, Dariusz Figura, Elżbieta Isakiewicz, Lech Isakiewicz, Jolanta Koczorowska, Jan Rejczak, Anna Ilona Sędzińska i Ligia Urniaż-Grabowska. Por. ALK, *Oświadczenie*, Warszawa, 28.08.2002, s. 1.

¹⁴ ALK, *Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 3 września 2002 r.*, Warszawa, 3.09.2002, s. 1.

„Wspólnotą Samorządową”, prowadzącą kampanię wyborczą opartą na własnych, tj. członków środkach finansowych, należy ocenić jako wysoce zadowolający i jednocześnie potwierdzający słuszność zintegrowania szerokich środowisk samorządowych pod wspólnym szyldem.

Inicjatywa Społeczna „Wspólnota Samorządowa” Województwa Podkarpackiego

Wszelkie rozmowy oraz spotkania poprzedzające powstanie Inicjatywy Społecznej „Wspólnota Samorządowa” na szczeblu ogólnokrajowym angażowały przedstawicieli samorządu terytorialnego niezależnie od miejsca ich zamieszkania. Jeszcze przed formalnym powołaniem ruchu społecznego do siedziby Ligi Krajowej w Częstochowie licznie napływały wypełnione deklaracje informujące o przystąpieniu coraz to większej liczby osób zainteresowanych współtworzeniem szerokiej centroprawicowej inicjatywy integrującej środowiska samorządowe w Polsce. Dotyczyły to osób pełniących już funkcje przedstawicielskie, jak i tych, którzy do nich aspirowali.

Budowanie ruchu społecznego odbywało się także drogą mniej formalną, tj. z wykorzystaniem prywatnych kontaktów. Dotyczyło to nie tylko reprezentantów poszczególnych województw, którymi na ogół byli członkowie Ligi Krajowej, ale w sporej mierze także przedstawiciele władzy lokalnej wyłonionych w wyborach samorządowych w 1998 r. z listy AWS, RS AWS, a także członków związku zawodowego „Solidarność”, stanowiących trzon „Wspólnoty Samorządowej”¹⁵.

Reprezentantami województwa podkarpackiego zaangażowanymi na różnych etapach rozmów byli: Mieczysław Janowski (wiceprzewodniczący Ligi Krajowej, a także senator wybrany z listy komitetu Blok Senat 2001)¹⁶; Władysław Ortyl (przewodniczący Ligi Miejskiej w Mielcu, członek zarządu sejmiku województwa podkarpackiego i wicemarszałek); Janusz Smulski (wiceprezydent Rzeszowa) oraz Stanisław Ożóg (starosta i radny powiatu rzeszowskiego). Politycy ci, z wyjątkiem M. Janowskiego, byli także wymieniani w trakcie spotkań roboczych jako potencjalni pełnomocnicy wojewódzcy¹⁷.

¹⁵ Na temat działalności AWS i RS AWS w Rzeszowie szerzej: D. Szczepański, *Akcja Wyborcza Solidarność i Ruch Społeczny AWS w Rzeszowie*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2014, nr 3, s. 5–18.

¹⁶ Zbiory Tadeusza Wrony, *Spotkanie (Galeria Porczyńskich)*, Warszawa, 8.02.2002, s. 1; zbiory Tadeusza Wrony, *Spotkanie*, Warszawa, 22.02.2002, s. 1; zbiory Tadeusza Wrony, *Spotkanie „Wspólnoty Samorządowej”*, Warszawa, 19.06.2002, s. 1.

¹⁷ Zbiory Tadeusza Wrony, *Spotkanie samorządowe*, Katowice, 29.10.2001, s. 1 i 5.

W momencie formalnego powołania „Wspólnoty Samorządowej” w Warszawie (25 listopada 2001 r.) województwo podkarpackie reprezentowali: Izabela Pyra (przewodnicząca Rzeszowskiej Ligi Miejskiej oraz dyrektor Szkoły Podstawowej nr 27 w Rzeszowie); Henryk Duszkiewicz (przewodniczący Klubu Radnych AWS w Mielcu); Wiktor Stasiak (wicemarszałek województwa podkarpackiego); Dionizy Beda (członek zarządu miasta Rzeszów); Wojciech Buczak (radny sejmiku województwa podkarpackiego); Tadeusz Ficek oraz Waldemar Szumny (radni miasta Rzeszów); Adam Śniezek (członek władz RS AWS, były poseł AWS); W. Ortyl; Marian Strycharz (radny miasta Mielec); Adam Krawiec i Fryderyk Kapinos (radni powiatu mieleckiego); J. Smulski; Janusz Krauz (reprezentujący starostwo powiatowe w Łańcucie) oraz Władysław Bielawa (burmistrz Dębicy)¹⁸.

W spotkaniu tym nie uczestniczył M. Janowski, który do obradujących uczestników przesłał stosowny list. Stwierdził w nim: „Za kilka miesięcy oczekuje nas kolejna próba – wybory samorządowe. Jeśli pójdziemy do nich maksymalnie zjednoczeni, jeśli przedstawimy wyborcom czytelne programy, to mamy wielkie szanse na zwycięstwo. [...] Zechcemy zrozumieć, że premia za jedność może być przeogromna, ale także miejmy świadomość tego, iż odpłatą za brak roztropnej jedności może okazać się totalna porażka”¹⁹.

Wspomniany apel o jedność miał również inny wydźwięk wynikający z pozycji, jaką polityk ten zajmował na scenie politycznej. Po pierwsze, w wyniku wyborów parlamentarnych z 2001 r. M. Janowski uzyskał po raz kolejny mandat senatora, tym razem z listy komitetu Blok Senat 2001, gdzie pełnił funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej. Po drugie, podczas III Zgromadzenia Krajowego Ruchu Społecznego AWS obradującego 21 października 2001 r. został wybrany na stanowisko przewodniczącego RS AWS, zastępując Jerzego Buzka. Ten awans przyczynił się do wzmoczonej aktywności nowego lidera RS AWS w szeregach własnej partii skoncentrowanej na zbudowaniu szerokiej centroprawicowej platformy wyborczej przed nadchodzącymi wyborami samorządowymi w 2002 r. Świadczyły o tym spotkanie porozumienia kół lokalnych RS AWS w stolicy województwa podkarpackiego z 14 stycznia 2002 r. z jego udziałem, a także przyjęcie przez M. Janowskiego delegacji lide-

¹⁸ Zbiory Tadeusza Wrony, *Lista obecności na spotkaniu Inicjatywy Społecznej Wspólnota Samorządowa*, Warszawa, 25.11.2001, s. 1 i nast.

¹⁹ ALK, *Do Szanownych Pań i Panów Współtworzących Inicjatywę Społeczną „Wspólnota Samorządowa”* [list Mieczysława Janowskiego], Warszawa, 22.11.2001, s. 1.

rów „Wspólnoty Samorządowej” w Warszawie 8 lutego 2002 r., w trakcie których dominował pozytywny stosunek wobec utworzenia wspólnej listy wyborczej opartej na silnych liderach lokalnych²⁰.

Podmiotem, który aktywnie włączył się w proces konsolidacji środowisk samorządowych, był Międzyregionalny Zespół Koordynacyjny NSZZ „Solidarność” Województwa Podkarpackiego. W stanowisku wydanym 1 lutego 2002 r. wezwano liderów oraz statutowe władze prawicowych ugrupowań, w tym również stowarzyszeń, organizacji i nowych inicjatyw samorządowych powstających na obszarze województwa podkarpackiego, do zaniechania tworzenia własnych komitetów wyborczych oraz ze względu na nadrzędny interes województwa i społeczności lokalnych do zawiązania wspólnego komitetu wyborczego w wyborach samorządowych. Stwierdzono: „Komitet wyborców, wspierany jednolicie na poziomie województwa, powiatów i gmin przez wszystkie organizacje i środowiska prawicowe, mógłby uzyskać poparcie większości mieszkańców województwa podkarpackiego”²¹. Apel skierowano do parlamentarzystów Prawa i Sprawiedliwości (PiS), Ligi Polskich Rodzin (LPR), Platformy Obywatelskiej (PO) oraz Bloku Senat 2001. Jego wnioskodawcami byli Waldemar Cieśla (przewodniczący Delegatury Zarządu Regionu NSZZ „Solidarność” Małopolska w Dębicy), Andrzej Kaczmarek (przewodniczący Zarządu Regionu NSZZ „Solidarność” Ziemia Sandomierska), Andrzej Buczek (przewodniczący Zarządu Regionu NSZZ „Solidarność” Ziemia Przemyska), Tadeusz Majchrowicz (przewodniczący Zarządu Regionu NSZZ „Solidarność” Podkarpacie w Krośnie) oraz Wojciech Buczak (przewodniczący Zarządu Regionu NSZZ „Solidarność” w Rzeszowie).

Rozmowy dotyczące utworzenia „Wspólnoty Samorządowej” na Podkarpaciu zostały przeprowadzone w rzeszowskim magistracie 3 grudnia 2001 r. i były poprzedzone szerokimi konsultacjami. Ich inicjatorami byli W. Ortyl, J. Smulski i S. Ożóg²². Udział w spotkaniu wzięło

²⁰ Archiwum Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” w Rzeszowie [dalej Archiwum NSZZ „S”], *Członkowie porozumienia kół lokalnych RS AWS w Rzeszowie*, Rzeszów, 3.01.2002, s. 1; Archiwum NSZZ „S”, *Protokół ze spotkania Kół RS AWS w Rzeszowie w dniu 14.01.2002*, Rzeszów, 14.01.2002, s. 1–7; ALK, *Lista obecności przedstawicieli środowisk samorządowych z senatorem Mieczysławem Janowskim, wiceprzewodniczącym Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej*, Warszawa, 8.02.2002, s. 1.

²¹ Zbiory Jana Dupłagi, *Stanowisko Międzyregionalnego Zespołu Koordynacyjnego NSZZ „Solidarność” Województwa Podkarpackiego ws. wyborów samorządowych*, Rzeszów, 1.02.2002, s. 1.

²² ALK, *W. Ortyl, J. Smulski, List do Przewodniczącego Ligi Krajowej Tadeusza Wrony*, Rzeszów, 5.01.2002, s. 1.

28 przedstawicieli reprezentujących różnorodne środowiska: od samorządowych poprzez parlamentarne, polityczne (partie), społeczne (stowarzyszenia), związkowe do związanych z Kościołem katolickim²³. Oficjalnego otwarcia obrad dokonał J. Smulski, który przedstawił zebrany cel spotkania, a mianowicie wyłonienie reprezentantów województwa podkarpackiego do kontaktów z grupą inicjatywną²⁴. Jako drugi głos zabral senator M. Janowski, który poinformował zebranych o treści uchwały przyjętej przez Radę Polityczną RS AWS wyrażającej poparcie dla stworzenia wspólnej listy ugrupowań posierpniowych. Polityk ten jednocześnie wyraził obawy, iż podjęte starania mające doprowadzić do wzajemnej integracji środowisk samorządowych mogłyby zostać odebrane jako postulat dotyczący wykreowania partii samorządowej, zwłaszcza w kontekście kolejnych elekcji wyborczych, co w jego odczuciu rodziło „spięcie” polityczne²⁵.

Powyższe wystąpienia wywołały dyskusję dotyczącą potencjalnych scenariuszy integracyjnych, w których na ogół dominowała zgoda wyrażona dla koncepcji integracyjnej skupionej wokół polskiej prawicy. Kwestię sporną w przyszłym projekcie wywołał udział AWS i RS AWS, co w ocenie wicemarszałka województwa, Wiktora Stasiaka, skazywało tworzoną inicjatywę na twór zbliżony do „AWS-bis”. Z kolei Stanisław Baran (przewodniczący RS AWS w Boguchwale) zauważył, iż omawiane koncepcje integracyjne nie mogły wykluczyć udziału LPR, tak licznie wspieranego na Podkarpaciu przez toruńskie środowisko Radia Maryja. Głos w tej sprawie zabral m.in. Zdzisław Pupa (ZChN), który pytał zebranych uczestników o to, czy widzieli szansę na integrację również z jego formacją polityczną, która na forum Sejmu zabiegała o tworzenie wyborczych sojuszy w regionach głównie z LPR i PiS²⁶. Jego zdaniem, uczestnicy spotkania chcieli stworzyć „prawicę”, ale bez „centroprawicy”, co powodowało pewną sztuczność²⁷. To właśnie po tym wystąpieniu Adam Śniezek (członek NSZZ „Solidarność”) oraz Wojciech Buczak (przewodniczący Zarządu NSZZ „Solidarność”) zaproponowali stworzenie podkarpackiego „okrągłego stołu” prawicy umożliwiającego wypracowanie porozumienia przedwyborczego²⁸.

²³ Szerzej zob. zbiory Jana Duplagi, *Lista obecności Inicjatywa Społeczna „Wspólnota Samorządowa”*, Rzeszów, 3.12.2001, s. 1–2.

²⁴ Osobami do kontaktu zostali wybrani Władysław Ortyl, Stanisław Ożóg i Janusz Smulski.

²⁵ Zbiory Jana Duplagi, *IS „WS”* [protokół sporządzony przez Jana Duplagę], 3.12.2001, s. 1.

²⁶ P. Kuca, *Bliżej LPR i PiS*, „Gazeta Codzienna Nowiny”, 28.01.2002, nr 19, s. 2.

²⁷ Zbiory Jana Duplagi, *IS „WS”*..., s. 2.

²⁸ *Ibidem*, s. 3.

Przeprowadzona dyskusja koncentrowała się wokół konieczności podjęcia rozmów z potencjalnymi partnerami politycznymi, a także z wieloma organizacjami i stowarzyszeniami. Za ważne uznano przygotowanie deklaracji programowej „Wspólnoty Samorządowej” na Podkarpaciu, a także utrzymanie jedności z LPR, PiS i ZChN. Jak dodał jeden z rozmówców, chodziło o nowe twarze oraz o wciągnięcie liderów spoza Rzeszowa do powstającej inicjatywy. Zwieńczeniem spotkania była trafna konkluzja, zgodnie z którą to „sprawa, a nie osoba ma wygrać”²⁹.

Do oficjalnego utworzenia Inicjatywy Społecznej „Wspólnota Samorządowa” Województwa Podkarpackiego doszło 12 lutego 2002 r. Spotkanie to odbyło się w auli II Liceum Ogólnokształcącego im. Pułkownika Leopolda Lisa Kuli w Rzeszowie i zgromadziło łącznie około 80 reprezentantów środowisk samorządowych wszystkich szczebli z obszaru całego województwa³⁰. Organizatorami walnego zebrania byli W. Ortyl, S. Ożóg i J. Smulski, natomiast gośćmi: przewodniczący Ligi Krajowej i jednocześnie koordynator „Wspólnoty Samorządowej” T. Wrona, a także księża prałaci – Stanisław Słowik (dyrektor Caritas Diecezji Rzeszowskiej) oraz Ireneusz Folcik (proboszcz parafii Świętego Józefa w Rzeszowie, dziekan Dekanatu Rzeszów-Północ)³¹. Na spotkaniu nie pojawili się podkarpaccy parlamentarzyści, którzy przysłali usprawiedliwiające adresy i okolicznościowe powiadomienia. Udziału w „naradzie” odmówił przewodniczący podkarpackich struktur LPR, Zygmunt Wrzodak³².

W dyskusji programowej najbardziej interesujące okazały się wystąpienia W. Ortyla i J. Smulskiego, którzy omówili kwestie organizacyjne i programowe „Wspólnoty Samorządowej” oraz odnieśli je do możliwości połączenia działań integracyjnych na Podkarpaciu. Podkreślono znaczenie apelu liderów „Solidarności” Podkarpacia, uznając, iż „tego głosu

²⁹ Archiwum NSZZ „S”, *Notatka – Ratusz – Wspólnota Samorządowa*, Rzeszów, 3.12.2001, s. 1.

³⁰ Zbiory Jana Dupłagi, *Inicjatywa Społeczna „Wspólnota Samorządowa” lista obecności*, Rzeszów 12.02.2002, s. 1–15.

³¹ Władysław Ortyl wystąpił w tym spotkaniu w podwójnej roli: 1) jako wicemarszałek województwa oraz 2) jako przewodniczący Zarządu Regionalnego Podkarpackiego RS AWS. Wybór ten nastąpił wraz z odejściem szefa tych struktur, Krzysztofa Kłaka. Por. P. Kuca, *To była afera polityczna*, „Gazeta Codzienna Nowiny”, 7.02.2002, nr 27, s. 6; (luki), *Ruch skonsolidowany*, „Super Nowości”, 11.02.2002, nr 48, s. 7.

³² Decyzja ta była podyktowana zbyt małą wiedzą na temat „Wspólnoty Samorządowej” i – jak podkreślił polityk LPR – „sądząc po papierze firmowym i funkcjach służbowych Inicjatywa «narady» wywodzi się wprost od urzędników samorządowych miasta Rzeszów oraz wojewódzkich”. ALK, *List Zygmunta Wrzodaka do Janusza Smulskiego Wiceprezydenta Rzeszowa oraz Władysława Ortyla Członka Zarządu Województwa Podkarpackiego*, Warszawa, 12.02.2002, s. 1.

nie można lekceważyć³³. Z kolei T. Wrona przedstawił koncepcje poszczególnych partii politycznych wobec wyborów samorządowych i podkreślił znaczenie skonsolidowania środowisk samorządowych pod wspólnym szyldem. Wrażenie na zebranych uczestnikach walnego zgromadzenia wywarł głos w dyskusji ks. I. Folcika, który odnosząc się do historycznych i literackich opisów i analogii, doradził, by przedstawiciele samorządu terytorialnego nie stawiali się w pozycji przegranych, lecz z pokorą przystąpili do twórczych działań integracyjnych³⁴.

Swoistym memorandum programowym okazał się list przesłany przez M. Janowskiego, w którym polityk zwrócił uwagę na szereg problemów i jednocześnie zadań stojących przed środowiskami samorządowymi. Za szczególnie godną zawierzenia uznał ideę „Wspólnoty Samorządowej”, zwłaszcza otwartość jej formuły i wolę działania na rzecz „małych ojczyzn”. Janowski podkreślił także, iż „budowanie na autorytetach lokalnych i regionalnych, na ludziach wiarygodnych, lojalnych, kompetentnych, prawych i doświadczonych przyniesie dobre rezultaty”³⁵.

W. Ortyl omówił koncepcję dalszych działań, która miała polegać na zorganizowaniu szeregu spotkań w powiatach i przeprowadzeniu kolejnego walnego zgromadzenia na poziomie wojewódzkim przy jednoczesnym wsparciu podkarpackich parlamentarzystów. Wymiernym wysiłkiem przeprowadzonych obrad było uchwalenie wspólnego „Oświadczenia”, w którym postanowiono kontynuować działania na rzecz umacniania Inicjatywy Społecznej „Wspólnota Samorządowa” Województwa Podkarpackiego jako podstawy dla stworzenia przyszłego i wspólnego komitetu wyborczego. Powołano również zespół koordynacyjny do przeprowadzenia spotkań organizacyjnych w powiatach³⁶.

³³ Zbiory Jana Dupłagi, *Inicjatywa Społeczna „Wspólnota Samorządowa”: protokół (skrót stenograficzny) ze spotkania w Rzeszowie* (II LO im. płk. L. Lisa-Kuli), oprac. J. Dupłaga, Rzeszów, 12.02.2002, s. 1.

³⁴ *Ibidem*, s. 3; zbiory Tadeusza Wrony, *Spotkanie „Wspólnoty Samorządowej” w Rzeszowie*, Rzeszów, 12.02.2002, s. 1.

³⁵ Zbiory Jana Dupłagi, *List Wiceprzewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Mieczysława Janowskiego do Władysława Ortyla Członka Zarządu Województwa Podkarpackiego i Janusza Smulskiego Wiceprezydenta Miasta Rzeszowa*, Warszawa, 12.02.2002, s. 2.

³⁶ Zespół ten tworzyli: Władysław Bielawa (burmistrz Dębicy), Zygmunt Błaż (pracownik administracji), Jerzy Borecz (radny sejmiku wojewódzkiego), Wojciech Buczak (przewodniczący Klubu Radnych „Porozumienie Prawicy” sejmiku województwa podkarpackiego), Jan Dziubiński (prezydent Tarnobrzega), Mariusz Grzęda (starosta przemyski), Bogusław Krzanowski (radny sejmiku wojewódzkiego), Adam Krzysztoń (starosta łańcucki), Zbigniew Lenart (starosta kolbuszowski), W. Ortyl (członek Zarządu Województwa Podkarpackiego), S. Ożóg (starosta rzeszowski), Zbigniew Piskorz (wice-

Dokładnie tydzień później, 19 lutego 2002 r., odbyło się spotkanie zespołu koordynacyjnego Inicjatywy Społecznej „Wspólnota Samorządowa” Województwa Podkarpackiego. W jego trakcie dyskutowano o powstaniu w Radomyślu konkurencyjnego podmiotu – Forum Samorządowego oraz propozycji nawiązania współpracy, zwłaszcza w kontekście stworzenia jednego komitetu wyborczego. Za podjęciem apelu integracji środowisk samorządowych opowiedzieli się: W. Ortyl, W. Buczak, J. Borcz, B. Krzanowski, L. Fryc, Z. Piskorz i J. Smulski. Ostatni z wymienionych podkreślił również znaczenie współdziałania ze Stowarzyszeniem Rodzin Katolickich³⁷.

Uczestnicy obrad przyjęli stanowisko, będące jednocześnie apelem o jedność w wyborach samorządowych, sygnowane przez W. Ortyla, J. Smulskiego i S. Ożoga. W dokumencie tym podkreślono, iż zespół koordynacyjny zwrócił się do wszystkich środowisk prawicowych Podkarpacia z propozycją wspólnych działań na rzecz utworzenia komitetu wyborczego. Powodem tego przedsięwzięcia miał być ponadpartyjny i ogólnopolski charakter „Wspólnoty Samorządowej”, brak przeszkód programowych; chrześcijańskie korzenie systemu wartości i oczekiwania społeczne wskazujące na potrzebę jedności, a nie rozbitcia³⁸.

Z zachowanych list obecności wynika, iż kolejne spotkania zespołu koordynującego odbyły się 4 marca 2002 r. w Rzeszowie oraz 13 marca 2002 r. w Kolbuszowej. Łącznie udział w nich wzięło ponad 70 samorządowców reprezentujących starostwa powiatowe, rady gmin, a także członków zarządów miast i gmin. Uczestniczyli w nich również wiceprezydenci i prezydenci miast³⁹.

Przeprowadzone rozmowy zarówno na poziomie powiatów, jak i gmin przyniosły zróżnicowane rezultaty. W ich trakcie liderzy „Wspólnoty Samorządowej” na Podkarpaciu kilkakrotnie uczestniczyli w spotkaniach ogólnopolskich z T. Wroną, A. Jankowskim, J. Jedlińskim, M. Nawarą i J. Ol-

burmistrz Jarosławia), J. Smulski (wiceprezydenta Rzeszowa), Jan Sołek (członek Zarządu Województwa Podkarpackiego), Wiktor Stasiak (wicemarszałek Województwa Podkarpackiego), Andrzej Szlachta (prezydent Rzeszowa) i Józef Wyskiel (burmistrz Błazowej). Por. Zbiory Jana Dupłagi, *Oświadczenie*, Rzeszów, 12.02.2002, s. 1.

³⁷ Zbiory Jana Dupłagi, *Inicjatywa Społeczna „Wspólnota Samorządowa” – Zespół Koordynacyjny. Notatka – skrót stenograficzny ze spotkania w Rzeszowie* [P. U. Marsz. – Plac Urzędu Marszałkowskiego – przyp. D.S.], oprac. J. Dupłaga, Rzeszów, 19.02.2002, s. 1.

³⁸ Zbiory Jana Dupłagi, *Stanowisko*, [Rzeszów, 19.02.2002], s. 1.

³⁹ Zbiory Jana Dupłagi, *Zespół koordynujący: Inicjatywa Społeczna „Wspólnota Samorządowa” – lista obecności*, Rzeszów, 4.03.2002, s. 1; zbiory Jana Dupłagi, *Zespół koordynujący: Inicjatywa Społeczna „Wspólnota Samorządowa” – lista obecności*, Kolbuszowa, 13.03.2002, s. 1–4.

brychtem, które odbywały się w Warszawie. W ich trakcie informowano o postępach oraz trudnościach związanych z poszerzeniem działalności wspomnianego ruchu społecznego, a także o możliwych koalicjach wyborczych. Dotyczyło to nie tylko województwa podkarpackiego, ale wszystkich regionów, w których systematycznie powstawały wojewódzkie i lokalne inicjatywy sygnowane nazwą „Wspólnota Samorządowa”.

Tym, co wyróżniło podkarpacką Inicjatywę Społeczną „Wspólnota Samorządowa” na tle pozostałych województw, było podjęcie współpracy z PO i PiS, o czym poinformowano 11 marca 2002 r.⁴⁰. Jak podkreślił uczestnik tych rozmów S. Ożóg, na tym etapie dyskusje dotyczące stworzenia wspólnej listy wyborczej dotyczyły jedynie sejmiku województwa podkarpackiego⁴¹. Pierwsze deklaracje przedstawicieli PO i PiS o wspólnym udziale w wyborach samorządowych pojawiły się już w dniach 18–19 grudnia 2001 r., natomiast w lutym 2002 r. zostały powołane zespoły robocze mające przygotować wstępne listy kandydatów⁴². Na dalszym etapie rozmów przeniesionych z poziomu lokalnego na centralny wiadomo, iż liderzy PiS i PO zobowiązali się do niezawierania koalicji politycznych z Sojuszem Lewicy Demokratycznej i z Samoobroną oraz do „«harmonijnej współpracy swoich wspólnych reprezentacji» w trakcie całej kadencji samorządów 2002–2006”⁴³.

Do formalnego podpisania porozumienia pomiędzy PiS, PO i Inicjatywą Społeczną „Wspólnota Samorządowa” doszło dopiero 8 sierpnia 2002 r. Strony podpisujące dokument wskazały jako cel przygotowanie wspólnych założeń programowych dla Podkarpacia oraz utworzenie wspólnego komitetu o nazwie „Nasze Podkarpacie”⁴⁴.

W marcu 2002 r. przedstawiciele podkarpackich struktur PiS nie wykluczali współpracy z LPR, nie byli do niej przekonani względem RS AWS, którego przewodniczący W. Ortyl dążył do podjęcia możliwie szerokiej integracji. Jak stwierdził prezes Zarządu Regionalnego PiS,

⁴⁰ Porozumienie to podpisali Marek Kuchciński (PiS), Jan Tomaka (PO) i Stanisław Ożóg („Wspólnota Samorządowa”). Por. Archiwum NSZZ „S”, *Komunikat*, Rzeszów, 11.03.2002, s. 1.

⁴¹ P. Kuca, *Prawica się jednoczy*, „Gazeta Codzienna Nowiny”, 15–17.03.2002, nr 53, s. 5.

⁴² *Idem*, *Razem do wyborów*, „Gazeta Codzienna Nowiny”, 20.12.2001, nr 247, s. 5; *idem*, *PiS i PO razem*, „Gazeta Codzienna Nowiny”, 14.03.2002, nr 52, s. 5.

⁴³ Archiwum Platformy Obywatelskiej, *Porozumienie Prawa i Sprawiedliwości z Platformą Obywatelską zawarte w Warszawie dnia 13 czerwca 2002 r.*, Warszawa, 13.06.2002, s. 1–2.

⁴⁴ Zbiory Jana Tomaki, *Porozumienie w sprawie wyborów samorządowych na terenie województwa podkarpackiego między władzami wojewódzkimi Prawa i Sprawiedliwości, Platformy Obywatelskiej, Inicjatywy Społecznej – Wspólnota Samorządowa*, [b.m.w.], 8.08.2002, s. 2.

Marek Jurek, „nie prowadzimy rozmów z Ruchem Społecznym, ponieważ uważam, że «kręgosłupem» koalicji powinny być ugrupowania reprezentowane w parlamencie»⁴⁵.

Okres negocjacji prowadzonych wśród ugrupowań centroprawicowych, w tym licznych stowarzyszeń i organizacji z udziałem „Wspólnoty Samorządowej”, trwał od lutego do września 2002 r. W początkowym okresie nie przynosiły one oczekiwanych rezultatów. Naprzeciw tej sytuacji wyszli księża prałaci Stanisław Słowik oraz I. Folcik, którzy najpierw 11 lutego 2002 r., a następnie 25 marca 2002 r. wystosowali list do liderów podkarpackich partii politycznych (ZChN, PiS, LPR, RS AWS) oraz NSZZ „Solidarność” z propozycją spotkania celem „podjęcia praktycznych działań zmierzających do utworzenia wspólnego komitetu przygotowawczego” na okoliczność zbliżających się wyborów⁴⁶. Obaj wymienieni księża angażowali się na różnych etapach rozmów i spotkań, zachęcając przedstawicieli poszczególnych środowisk do wzajemnej otwartości i współpracy.

W marcu 2002 r. do siedziby NSZZ „Solidarność” w Rzeszowie został przesłany plan działania przygotowany przez M. Jurka, lidera PiS na Podkarpaciu. Zakładał on powołanie Patronalnego Komitetu Porozumiewawczego Środowisk Samorządowych Podkarpacia, w którego składzie mieli się znaleźć: podkarpacky senatorowie Klubu Senat 2001, posłowie LPR i PiS, przewodniczący regionalnych Zarządów „Solidarności” oraz Stanisław Zajac (lider ZChN), jako polityk obdarzony w województwie podkarpackim największym zaufaniem społecznym. Na sekretarza komitetu wyznaczono wójta Chmielnika, Kazimierza Jaworskiego (działacza Akcji Katolickiej). Ponadto M. Jurek wskazał, iż wraz z powołaniem tego komitetu należało wyjaśnić ideowe motywy podjętych działań, wydać apel o konieczności budowy porozumień programowych polskiej prawicy i zaprosić do współpracy możliwie szerokie środowiska polityczne i społeczne. Wraz z przejściem do właściwej fazy kampanii wyborczej komitet miał przekazać inicjatywę odpowiednim zespołom politycznym⁴⁷.

Ponieważ nie zachowały się dokumenty dotyczące dalszych negocjacji, trudno jednoznacznie wskazać ich dalszy kierunek. Wiadomo, iż w początkowym okresie forsowania pomysłów lider PiS nie uwzględnił współpracy z PO (którą ostatecznie zaakceptowano), a także ze „Wspól-

⁴⁵ A. Klimczak, *Podkarpackie władze PiS*, „Gazeta Codzienna Nowiny”, 1.07.2002, nr 125, s. 5.

⁴⁶ Archiwum NSZZ „S”, S. Słowik, I. Folcik, *List do Przewodniczącego NSZZ „Solidarność” Wojciecha Buczaka*, Rzeszów, 11.02.2002, s. 1; Archiwum NSZZ „S”, S. Słowik, I. Folcik, *List do Przewodniczącego NSZZ „Solidarność” Wojciecha Buczaka*, Rzeszów, 5.03.2002, s. 1.

⁴⁷ Archiwum NSZZ „S”, *Plan działania w prekampanii wyborów samorządowych na Podkarpaciu*, (propozycja M. Jurka), [b.m.w.] [III 2002], s. 1.

notą Samorządową”. Równocześnie prowadzono rozmowy z liderami LPR i ZChN⁴⁸.

Zamknięcie etapu porozumień nastąpiło 2 września 2002 r. wraz z podpisaniem deklaracji o wspólnym udziale w wyborach pod hasłem „Podkarpacie Razem”. W przyjętym dokumencie stwierdzono: „rezygnujemy z partyjnych szyldów i ambicji. Uważamy, że w samorządzie lokalnym miejsca dla partyjnych kalkulacji nie ma. Ważne jest dobro całej lokalnej społeczności i temu dobru chcemy się podporządkować w imię katolickiej tożsamości naszego regionu”⁴⁹. Oprócz jednej listy w wyborach do sejmiku województwa zapowiedziano wystawienie wspólnych kandydatów na prezydentów miast, czego ostatecznie nie udało się wypracować. Deklarację podpisali: Janina Sagatowska (senator RP, Forum Samorządowe), M. Janowski (senator RP, RS AWS), Marek Jurek (poseł RP, PiS), Marek Kuchciński (poseł RP, PiS), Ryszard Kędra (poseł RP, LPR), J. Tomaka (poseł RP, PO), Elżbieta Łukacijewska (poseł RP, PO), Stanisław Zając (wicemarszałek sejmiku, ZChN), Wojciech Buczak (przewodniczący rzeszowskich struktur NSZZ „Solidarność”), W. Ortyl (wicemarszałek województwa podkarpackiego, lider „Wspólnoty Samorządowej” i przewodniczący RS AWS), S. Ożóg (starosta rzeszowski, lider „Wspólnoty Samorządowej”), Jeremi Kalkowski (przewodniczący Akcji Katolickiej Diecezji Rzeszowskiej), Piotr Stańko (przewodniczący Akcji Katolickiej Archidiecezji Przemyskiej) oraz Kazimierz Jaworski (wójt Chmielnika, działacz Akcji Katolickiej). Pełnomocnikiem koalicji oraz powołanym tego dnia komitetu o nazwie „Podkarpacie Razem” został J. Kalkowski. Pomimo kilkumiesięcznych negocjacji prowadzonych z przewodniczącym LPR, Z. Wrzodakiem, oraz formalnego złożenia podpisu pod deklaracją przez jednego z członków partii, formacja ta ostatecznie zrezygnowała z tworzenia wspólnego centroprawicowego bloku wyborczego i ogłosiła samodzielny udział w wyborach⁵⁰.

Inicjatywa Społeczna „Wspólnota Samorządowa” przystąpiła do wyborów do sejmiku województwa w ramach koalicji „Podkarpacie Razem”, natomiast w wyborach do rad powiatów, rad gmin i rad miasta pod własnym szyldem. Dotyczyło to również wyborów na urząd wójta i burmistrza. W rywalizacji o prezydenturę miast (Krosno, Przemyśl, Rzeszów i Tarnobrzeg) „Wspólnota Samorządowa” nie wystawiła kan-

⁴⁸ Archiwum NSZZ „S”, *Warunki programowe i ideologiczne przedstawione przez LPR woj. podkarpackiego dla ugrupowań „centro-prawicowych” w woj. podkarpackim, od których uzależniony jest wspólny start w wyborach samorządowych*, [b.d.w.] [b.m.w.], s. 1.

⁴⁹ Archiwum NSZZ „S”, „Podkarpacie Razem”, Rzeszów, 2.09.2002, s. 1.

⁵⁰ J. Kapsa, T. Wrona, *op. cit.*, s. 268; A. Klimczak, *Wrzodaka nie udało się namówić*, „Gazeta Codzienna Nowiny”, 10.09.2002, nr 175, s. 6.

dydatów. W wyborach samorządowych, które odbyły się 27 października 2002 r., „Wspólnota Samorządowa” zdobyła łącznie 7 mandatów do sejmiku województwa podkarpackiego i mimo, iż w sejmiku województwa zwyciężyły komitety prawicowe, to jednak zmuszone były do poszukiwania koalicjanta, gdyż do samodzielnego rządzenia brakowało im jednego głosu (tabela 1). W ten sposób zwycięskie komitety przeszły do opozycji, bowiem koalicyjny zarząd województwa podkarpackiego utworzyły ostatecznie trzy partie polityczne: SLD, PSL i Samoobrona, dysponując 17 głosami w 33-osobowym sejmiku⁵¹.

Tabela 1. Wyniki wyborów do sejmiku województwa podkarpackiego 27 października 2002 r.

Nazwa komitetu	Liczba uzyskanych głosów ważnych	Liczba uzyskanych głosów ważnych [%]	Liczba otrzymanych mandatów
Komitet Wyborczy Liga Polskich Rodzin	158 353	22,86	9
Komitet Wyborczy Wyborców „Podkarpacie Razem”	106 504	15,37	7
Koalicyjny Komitet Wyborczy Sojuszu Lewicy Demokratycznej – Unii Pracy	127 443	18,39	6
Komitet Wyborczy Polskiego Stronnictwa Ludowego	97 945	14,14	6
Komitet Wyborczy Samoobrony Rzeczypospolitej Polskiej	113 095	16,32	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Państwowej Komisji Wyborczej.

Z kolei w wyborach do rad powiatów „Wspólnota Samorządowa” uzyskała łącznie 35 mandatów: 7 w powiecie dębickim, 6 w powiecie kolbuszowskim i 7 w powiecie strzyżowskim w ramach KWW Inicjatywa Społeczna Wspólnota Samorządowa. Pozostałych 15 mandatów zdobyła w powiecie rzeszowskim z ramienia KWW „Podkarpacie Razem”. „Wspólnota Samorządowa” otrzymała także 81 mandatów w wyborach do rady gmin: 27 mandatów w gminach: Brzostek, Czarna, Dębica, Jodłowa, Żyraków (powiat dębicki) oraz 5 mandatów w gminach: Kolbuszowa, Niwiska, Raniżów (powiat kolbuszowski) – w ramach KWW

⁵¹ Szerzej zob.: I. Fit-Świątkowska, *Strzał w kolano, czyli jak PiS straciło na grupowaniu list. Wybory do sejmiku województwa podkarpackiego* [w:] *Wybory do sejmików województw w 2006 r.*, red. R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak, Wrocław 2010, s. 151–153; L. Nikolski, *Partie polityczne w wyborach do sejmików województw 1998–2006*, Toruń 2011, s. 94 oraz 246 i nast.

Inicjatywa Społeczna Wspólnota Samorządowa; 28 mandatów w gminach: Dynów, Błażowa, Chmielnik i Tyczyn – jako KW „Podkarpacie Razem” oraz 9 mandatów w Świlczy (powiat rzeszowski) jako KWW Gminna Wspólnota Samorządowa. Ponadto w powiecie strzyżowskim w gminach Czudec, Niebylec, Wiśniowa – w ramach KWW Wspólnota Samorządowa Powiatu Strzyżowskiego zdobyto 12 mandatów.

W wyborach bezpośrednich na wójta, burmistrza oraz prezydenta miasta „Wspólnota Samorządowa” wprowadziła zaledwie trzech wójtów. Byli to Leszek Bieniek (gmina Brzostek, powiat dębicki), Władysław Kita (gmina Jodłowa, powiat dębicki) – reprezentujący KWW Inicjatywa Społeczna Wspólnota Samorządowa i Wojciech Wdowik (gmina Świlcza, powiat rzeszowski) z KWW Gminna Wspólnota Samorządowa. Z punktu widzenia podjętej rywalizacji wyborczej uzyskany wynik należy uznać za względnie niski.

Zakończenie

Inicjatywa Społeczna „Wspólnota Samorządowa”, która na szczeblu ogólnokrajowym przekształciła się w stowarzyszenie, mimo iż posiadała silnie spersonalizowany charakter promujący liderów lokalnych, miała mały potencjał wyborczy w województwie podkarpackim i w zasadzie pozostała bez jakichkolwiek możliwości przekształcenia się w regionalne ugrupowanie polityczne⁵². Jako oddolna inicjatywa nawiązała współpracę z partiami politycznymi, co spowodowało, iż na poziomie województwa była głównie kojarzona jako partner koalicyjny komitetu „Podkarpacie Razem”, traktowanego jako zastępczy szyld dla PO i PiS. W wyniku zaangażowania się w rozmowy negocjacyjne polityków – liderów ogólnopolskich i wojewódzkich struktur partii politycznych integracja środowisk samorządowych przybrała formułę *stricte* polityczną, a nie oddolną.

Po wyborach samorządowych w 2002 r. „Wspólnota Samorządowa” na Podkarpaciu nie podjęła dalszej działalności. Jej liderzy nie organizowali spotkań, co było podyktowane obowiązkami pełnionymi w ramach sprawowanych funkcji publicznych. Działalność tego podmiotu zakończyła się jesienią 2004 r. i miało to związek z przystąpieniem jej liderów do PiS. Czynniki, które istotnie determinowały integrację środowisk samorządowych na Podkarpaciu w 2002 r., były aspekty związane z przestrzeganiem i zarazem czerpaniem z nauki Kościoła ka-

⁵² Spotkanie założycielskie stowarzyszenia Inicjatywa Społeczna Wspólnota Samorządowa odbyło się 14 września 2003 r. w Warszawie, natomiast ogólnopolskie 28 września 2003 r. Szerzej zob. J. Kapsa, T. Wrona, *op. cit.*, s. 270–280.

tolickiego oraz umiejętność prowadzenia długookresowych negocjacji zakończonych powodzeniem. Był to czynnik zarówno pozytywny, jak i negatywny. Pozytywny, ponieważ pokazywał siłę konsolidacji różnorodnych środowisk politycznych pod wspólnym szyldem, natomiast negatywny, gdyż tworzone porozumienia, zwłaszcza te zawiązywane tuż przed wyborami, były krótkotrwałe, a niekiedy też sztuczne. Rozpadały się one głównie wskutek odmiennych interesów, pojawiających się propozycji objęcia intratnych stanowisk czy też transferów politycznych uniemożliwiających dalszą współpracę. Cechą wspólną łączącą aspekt pozytywny i negatywny podejmowanej konsolidacji były określone rezultaty w postaci zaprezentowania własnego programu, strategii rozwoju, wprowadzenia własnej reprezentacji, a nawet sprawowania władzy.

Ponowna integracja środowisk samorządowych nastąpiła dopiero w 2006 r. przed kolejnymi wyborami samorządowymi. W województwie podkarpackim nie udało się stworzyć wspólnej listy wyborczej w wyborach do sejmiku województwa, natomiast w wielu powiatach, gminach i miastach pojawiły się komitety o nazwie Inicjatywa Społeczna „Wspólnota Samorządowa”, niekiedy wzbogacone o nazwisko silnego lidera lokalnego lub podkreślające reprezentowaną miejscowość. Coraz silniejsza polaryzacja sceny politycznej, a także udział w rywalizacji wyborczej partii politycznych dotowanych finansami pochodzącymi z budżetu państwa, był czynnikiem silnie odstrasającym tych przedstawicieli samorządu, którzy opowiadali się za zawiązaniem możliwie szerokich sojuszy wyborczych budowanych ponad partyjnymi podziałami.

Bibliografia

- Członkowie porozumienia kół lokalnych RS AWS w Rzeszowie*, Rzeszów, 3.01.2002.
- Deklaracja Inicjatywy Społecznej Wspólnota Samorządowa*, Warszawa, 25.11.2001.
- Do Szanownych Pań i Panów Współtworzących Inicjatywę Społeczną „Wspólnota Samorządowa”* [list Mieczysława Janowskiego], Warszawa, 22.11.2001.
- Fit-Świątkowska I., *Strzał w kolano, czyli jak PiS straciło na grupowaniu list. Wybory do sejmiku województwa podkarpackiego* [w:] *Wybory do sejmików województw w 2006 r.*, red. R. Alberski, M. Cichosz, Ł. Tomczak, Wrocław 2010.
- Inicjatywa Społeczna „Wspólnota Samorządowa” lista obecności*, Rzeszów, 12.02.2002.
- Inicjatywa Społeczna „Wspólnota Samorządowa”: protokół (skrót stenograficzny) ze spotkania w Rzeszowie* (II LO im. płk. L. Lisa-Kuli), oprac. J. Duplaga, Rzeszów, 12.02.2002
- Inicjatywa Społeczna „Wspólnota Samorządowa” – Zespół Koordynacyjny. Notatka – skrót stenograficzny ze spotkania w Rzeszowie* [P. U. Marsz. – Plac Urzędu Marszałkowskiego – przyp. D.S.], oprac. J. Duplaga, Rzeszów, 19.02.2002.
- IS „WS”* [protokół sporządzony przez Jana Duplagę], 3.12.2001.

- Kapsa J., Wrona T., *Stowarzyszenie Liga Krajowa w polskim systemie politycznym (1993–2020)*, Rzeszów 2021.
- Klimczak A., *Podkarpackie władze PiS*, „Gazeta Codzienna Nowiny”, 1.07.2002, nr 125.
- Klimczak A., *Wrzodaka nie udało się namówić*, „Gazeta Codzienna Nowiny”, 10.09.2002, nr 175.
- Komunikat Inicjatywy Społecznej Wspólnota Samorządowa*, Warszawa, 8.02.2002.
- Komunikat z posiedzenia Rady Ligi Krajowej*, Częstochowa, 30.09.2001.
- Komunikat z posiedzenia Rady Ligi Krajowej*, Częstochowa, 30.09.2001, „Rodzina, Wspólnota Lokalna, Ojczyzna: miesięcznik Stowarzyszenia Liga Krajowa”, 2001, nr 3.
- Komunikat*, Rzeszów, 11.03.2002.
- Kuca P., *Bliżej LPR i PiS*, „Gazeta Codzienna Nowiny”, 28.01.2002, nr 19.
- Kuca P., *PiS i PO razem*, „Gazeta Codzienna Nowiny”, 14.03.2002, nr 52.
- Kuca P., *Prawica się jednoczy*, „Gazeta Codzienna Nowiny”, 15–17.03.2002, nr 53.
- Kuca P., *Razem do wyborów*, „Gazeta Codzienna Nowiny”, 20.12.2001, nr 247.
- Kuca P., *To była afera polityczna*, „Gazeta Codzienna Nowiny”, 7.02.2002, nr 27.
- List Wiceprzewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Mieczysława Janowskiego do Władysława Ortyła Członka Zarządu Województwa Podkarpackiego i Janusza Smulskiego Wiceprezydenta Miasta Rzeszowa*, Warszawa, 12.02.2002.
- List Zygmunta Wrzodaka do Janusza Smulskiego Wiceprezydenta Rzeszowa oraz Władysława Ortyła Członka Zarządu Województwa Podkarpackiego*, Warszawa, 12.02.2002.
- Lista obecności Inicjatywa Społeczna „Wspólnota Samorządowa”*, Rzeszów, 3.12.2001.
- Lista obecności na spotkaniu Inicjatywy Społecznej Wspólnota Samorządowa*, Warszawa, 25.11.2001.
- Lista obecności przedstawicieli środowisk samorządowych z senatorem Mieczysławem Janowskim, wiceprzewodniczącym Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej*, Warszawa, 8.02.2002.
- (luki), *Ruch skonsolidowany*, „Super Nowości”, 11.02.2002, nr 48.
- Nikolski L., *Partie polityczne w wyborach do sejmików województw 1998–2006*, Toruń 2011.
- Notatka – Ratusz – Wspólnota Samorządowa*, Rzeszów, 3.12.2001.
- Notatki T. Wrony*, Warszawa, 8.02.2002.
- Ortył W., Smulski J., List do Przewodniczącego Ligi Krajowej Tadeusza Wrony*, Rzeszów, 5.01.2002.
- Oświadczenie*, Rzeszów, 12.02.2002.
- Oświadczenie*, Warszawa, 28.08.2002.
- Plan działania w prekampanii wyborów samorządowych na Podkarpaciu (propozycja M. Jurka)*, [b.m.w.] [III 2002].
- „*Podkarpacie Razem*”, Rzeszów, 2.09.2002.
- Porozumienie Prawa i Sprawiedliwości z Platformą Obywatelską zawarte w Warszawie dnia 13 czerwca 2002 r.*, Warszawa, 13.06.2002.
- Porozumienie w sprawie wyborów samorządowych na terenie województwa podkarpackiego między władzami wojewódzkimi Prawa i Sprawiedliwości, Platformy Obywatelskiej, Inicjatywy Społecznej – Wspólnota Samorządowa*, [b.m.w.] 8.08.2002, s. 2.
- Protokół ze spotkania Kół RS AWS w Rzeszowie w dniu 14.01.2002*, Rzeszów, 14.01.2002.
- Rada Ligi Krajowej*, Częstochowa, 30.09.2001.
- Słowik S., Folcik L., *List do Przewodniczącego NSZZ „Solidarność” Wojciecha Buczaka*, Rzeszów, 11.02.2002.

- Słowik S., Folcik I., *List do Przewodniczącego NSZZ „Solidarność” Wojciecha Buczaka*, Rzeszów, 5.03.2002.
- Spotkanie*, Warszawa, 22.02.2002.
- Spotkanie (Galeria Porczyńskich)*, Warszawa, 8.02.2002.
- Spotkanie „Wspólnoty Samorządowej” w Rzeszowie*, Rzeszów, 12.02.2002.
- Spotkanie „Wspólnoty Samorządowej”*, Warszawa, 19.06.2002.
- Spotkanie samorządowe*, Katowice, 29.10.2001.
- Stanowisko Międzyregionalnego Zespołu Koordynacyjnego NSZZ „Solidarność” Województwa Podkarpackiego ws. wyborów samorządowych*, Rzeszów, 1.02.2002.
- Stanowisko Rady Ligi Krajowej*, Częstochowa, 30.09.2001.
- Stanowisko*, [Rzeszów, 19.02.2002].
- Szczepański D., *Akcja Wyborcza Solidarność i Ruch Społeczny AWS w Rzeszowie*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2014, nr 3.
- Szczepański D., *„Rodzina – Wspólnota lokalna – Ojczyzna” jako fundament programowy stowarzyszenia Liga Krajowa* [w:] *Samorząd – kultura – Europa*, red. J. Gmi-truk, T. Skoczek, Warszawa 2019.
- Uchwała Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 3 września 2002 r.*, Warszawa, 3.09.2002.
- Warunki programowe i ideologiczne przedstawione przez LPR woj. podkarpackiego dla ugrupowań „centro-prawicowych” w woj. podkarpackim, od których uzależniony jest wspólny start w wyborach samorządowych*, [b.d.w.] [b.m.w.].
- Wrona T., *Rodzina – Wspólnota lokalna – Ojczyzna: z Tadeuszem Wroną rozmawia Jarosław Kapsa*, Częstochowa 2001.
- Zespół koordynujący: Inicjatywa Społeczna „Wspólnota Samorządowa” – lista obecności*, Kolbuszowa, 13.03.2002.
- Zespół koordynujący: Inicjatywa Społeczna „Wspólnota Samorządowa” – lista obecności*, Rzeszów, 4.03.2002.

Integration of self-governmental circles in the Podkarpackie voivodship on the example of the Social Initiative „Local Government Community” in 2002

Abstract

The aim of the paper was to analyse the process of integration of self-governmental communities in the Podkarpackie voivodeship, taking into account three levels: macro (general integration concepts on the national level), micro (referring to local politicians involved in this process) and mezo (taking into account organisational aspects of the entities in question). Integration of self-governmental circles was explained in two dimensions: organisational – encompassing various political entities (parliamentary, self-governmental, social, etc.), as well as programmatic, serving the realisation of a specific vision of development of Podkarpackie voivodeship and referring to a specific system of values. The following questions were used to realise the research objective: with what methods was the electoral agreement intended to be achieved? With which political entities was it intended to create an electoral coalition? Was it a self-government or political initiative?

Key words: Social Initiative „Local Government Community”, coalition, Civic Platform, Law and Justice, National League, Podkarpackie voivodeship, elections

Maciej Turek*

WYTYCZANIE GRANIC OKRĘGÓW WYBORCZYCH W WYBORACH DO IZBY REPREZENTANTÓW USA

Streszczenie

Zgodnie z przepisami Konstytucji USA, co 10 lat w tym kraju przeprowadzany jest spis ludności. Pozyskane dane, poza spożytkowaniem na rozmaite cele społeczno-ekonomiczne, mają też znaczenie dla systemu politycznego. Od liczby mieszkańców danego stanu zależna jest bowiem liczba ich przedstawicieli w Izbie Reprezentantów, izbie niższej federalnego Kongresu. Dla zapewnienia adekwatnej reprezentacji stany są zobowiązane do rewizji granic okręgów wyborczych, w których wyłaniani będą deputowani do Izby. Artykuł omawia reguły, którymi kierują się odpowiedzialne za zmianę granic stanowe organy – legislatury i specjalne komisje, skupiając się na zmianach wprowadzonych w dekadzie 2011–2020. Autor wskazuje na widoczny proces defederalizacji regulacji w zakresie tworzenia granic okręgów wyborczych oraz wyłączenie spod jurysdykcji sądów federalnych tzw. politycznego *gerrymanderingu* jako na dwie najważniejsze modyfikacje w omawianej dekadzie.

Słowa kluczowe: system polityczny USA, Izba Reprezentantów USA, wybory, delimitacja okręgów wyborczych, *gerrymandering*

Wstęp

Reprezentacja polityczna jest jedną z cech wyróżniających republikański system rządów. W przypadku Izby Reprezentantów USA, izby niższej federalnego Kongresu, adekwatność reprezentacji związana jest w dużym stopniu ze zmianą granic okręgów wyborczych, zwaną też delimitacją. Ma ona z reguły miejsce co dziesięć lat, kiedy to po spisie ludności następuje nowy przydział liczby mandatów, jaka w Izbie będzie przez najbliższą dekadę przysługiwać każdemu stanowi. Dokonują one wówczas zmiany granic okręgów wyborczych, w których wyłaniani będą deputowani (kongresmenki i kongresmeni). Modyfikacja ta uwzględnia niekiedy fakt zwiększenia lub zmniejszenia reprezentantów stanu w po-

* Uniwersytet Jagielloński, e-mail: maciej.j.turek@uj.edu.pl, ORCID: 0000-0002-0981-4903.

równaniu z poprzednim spisem ludności. Delimitacja jest również konieczna, by spełnić warunek materialnej równości głosu. Liczne ramy prawne, federalne i stanowe, które odpowiedzialne za delimitację organy muszą uwzględnić, czyni proces zmiany granic okręgów wyborczych w elekcjach do Izby Reprezentantów operacją dość skomplikowaną.

Celem tekstu jest analiza najważniejszych reguł delimitacji ze szczególnym uwzględnieniem zmian instytucjonalno-prawnych, dokonanych w latach 2011–2020. Najpierw zostaną przedstawione najważniejsze kryteria, którymi kierują się dokonujące delimitacji stanowe organy, choć będzie to analiza jedynie pobieżna. Istnieje bowiem w tej materii kompetentne piśmiennictwo w języku polskim¹ i nie ma powodu, by szczegółowo powtarzać zawarte tam treści. Głównym zagadnieniem badawczym, które podejmuje artykuł, jest określenie, po pierwsze, w jakim stopniu nowe mechanizmy delimitacji mogą regulować zjawisko *gerrymanderingu*, czyli „manipulowania kształtem granic okręgów wyborczych celem zdobycia przewagi nad rywalami politycznymi podczas elekcji”². W tym celu analizie instytucjonalnej poddane zostaną organy odpowiedzialne za wytyczanie granic okręgów w wyborach do Izby Reprezentantów. Po wtóre, analiza prawnicza obejmie orzeczenia Sądu Najwyższego w sprawach *Shelby County v. Holder* (2013), *Arizona State Legislature v. Arizona Independent Redistricting Commission* (2015) oraz *Rucho v. Common Cause* (2019). Celem tego zabiegu będzie ustalenie, czy ich wykładnia może pogłębiać bądź niwelować zjawisko *gerrymanderingu* w wyborach do Izby Reprezentantów USA.

Okręgi wyborcze w wyborach do Izby Reprezentantów: zagadnienia ogólne

W amerykańskiej Konstytucji ustanowiono, iż stan reprezentować powinien jeden deputowany na 30 tys. mieszkańców. Ze względu na przyrost populacji liczba ta dynamicznie rosła, podobnie jak całkowita liczba deputowanych. Tuż po utworzeniu państwa Izba Reprezentantów

¹ Zob. m.in. S. Gebert, *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki: zarys monografii*, Wrocław–Warszawa 1981, s. 129–139; A. Żukowski, *Gerrymandering – manipulacja granicami okręgów wyborczych w systemach demokratycznych* [w:] *Przestrzeń wyborcza Polski*, red. M. Kowalski, Warszawa 2003; M. Pierzgalski, *Gerrymandering, czyli manipulowanie strukturą granic okręgów wyborczych*, „Studia Socjologiczne”, 2015, nr 3; M. Pierzgalski, P. Stępień, *Instytucjonalne uwarunkowania procedury zmiany granic okręgów wyborczych w Stanach Zjednoczonych*, „Studia Wyborcze”, 2016, t. 22.

² M. Pierzgalski, *op. cit.*, s. 7.

USA liczyła 65 członków, ale po spisie ludności z roku 1900 było ich już 391³. Ustawy Kongresu z lat 1911 oraz 1929⁴ wprowadziły stałą liczbę 435 deputowanych, jako „maksymalną dla zapewnienia sprawności obrad”⁵. Ilość mandatów będąca udziałem stanu zależna jest od wielkości jego populacji, przy czym każdy musi mieć co najmniej jednego deputowanego. Stany, którym przysługuje jeden reprezentant, wyłaniają ich w okręgach ogólnostanowych (*at large*). Pozostałe wybierają reprezentantów w okręgach jednomandatowych, co wiąże się z koniecznością delimitacji po każdym spisie ludności, zgodnie z obowiązującą od lat 60. zasadą konieczności zapewnienia równości materialnej głosu. Do czasu wydanych w tej dekadzie orzeczeń sądowych w sprawach dotyczących granic okręgów wyborczych⁶ władze wielu stanów, zarówno w kontekście okręgów w wyborach do Izby Reprezentantów, jak i na urzędy stanowe i lokalne, nie reagowały na wzrost populacji, dopuszczając do zjawiska tzw. *malapportionment*, czyli „nadreprezentowania części okręgów w stosunku do innych”⁷. Brak korekt granic okręgów i nieuwzględnianie zmian populacyjnych powodował brak równości materialnej głosu, co szczególnie uwidoczniło się np. w roku 1930, gdy największy okręg w stanie Nowy Jork zamieszkiwało 766 tys. osób, a najmniejszy 90 tys., czy też w roku 1962, gdy najbardziej zaludniony okręg Michigan liczył prawie 803 tys. mieszkańców, a najmniej zaludniony – 177 tys.⁸ Stany zostały zobligowane do zniwelowania tych różnic po wprowadzeniu reguły jeden człowiek – jeden głos (*one person, one vote*)⁹ wskazującej, iż „równość reprezentacji jest istotna dla prawidłowego przebiegu procesów wyborczych”¹⁰. Zasada ta była podstawą dalszych orzeczeń w zakresie konieczności zapewnienia równości materialnej głosów¹¹, do dziś pozostając „najważniejszym kryterium, które należy uwzględnić przy podziale na okręgi wyborcze”¹².

³ D. Butler, B. Cain, *Congressional Redistricting. Comparative and Theoretical Perspectives*, New York 1992, s. 18.

⁴ *The Apportionment Act of 1911*, Pub.L 62-5 oraz *The Reapportionment Act of 1929*, Pub.L 71-13.

⁵ S. Gebert, *op. cit.*, s. 131.

⁶ Zob. P. Laidler, *Judicial activism and the American Election Process*, „Politologia”, 2017, nr 2, s. 12–14.

⁷ A. Żukowski, *op. cit.*, s. 180.

⁸ G.C. Jacobson, *The Politics of Congressional Elections*, New York 2004, s. 7.

⁹ *Gray v. Sanders*, 372 U.S. 368 (1963).

¹⁰ P. Laidler, M. Turek, *Cena demokracji. Finansowanie federalnych kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Kraków 2016, s. 53.

¹¹ *Ibidem*, s. 51–59.

¹² M. Pierzgalski, P. Stępień, *op. cit.*, s. 10.

Drugą fundamentalną regułą jest zakaz dyskryminacji ze względu na pochodzenie narodowe, rasowe, etniczne czy językowe. Wynika ona z ustawy *The Voting Rights Act* (VRA), której główną funkcją jest uniemożliwienie stosowania dyskryminacji w procesie wyborczym, a zatem także przy projektowaniu granic okręgów. Miała przed nią zabezpieczać sekcja 5 ustawy stanowiąca, że wszelkie proponowane zmiany w stanowym prawie wyborczym muszą uzyskać akceptację (*preclearance*) Departamentu Sprawiedliwości USA bądź Sądu Okręgowego dla Dystryktu Federalnego (*U.S. District Court for the District of Columbia*) w Waszyngtonie. Procedura ta, będąca znaczącym przejawem federalizacji procesu wyborczego¹³, objęła te stany lub ich części, które obciążone były historią dyskryminowania wyborczego, szczególnie Afroamerykanów. Kryteria objęcia procedurą (*coverage formula*) zostały określone w sekcji 4(b) i początkowo dotyczyły sześciu stanów oraz kilkunastu hrabstw Karoliny Północnej. Mandat VRA był jednak co pewien czas aktualizowany, a wykładnia wskazanych przepisów poprawiana i rozszerzana przez Kongres, jak również orzeczenia sądów. W rezultacie sekcjom 4(b) i 5 podlegało w różnym czasie w całości bądź części 21 stanów¹⁴. W znacznym stopniu wpłynęło to na stopień partycypacji wyborców mniejszości, toteż po wprowadzeniu ustawy aktywności zaczęli dążyć do zwiększenia reprezentacji politycznej grup mniejszościowych. Wkrótce dość nośna stała się koncepcja „okręgów dających szansę mniejszościom”¹⁵ (*majority-minority districts*), czyli takich, które zamieszkuje minimum 50% obywateli wywodzących się z mniejszości. Taki okręg jest tworzony dzięki *gerrymanderingowi*.

Praktyka ta jest znana jeszcze sprzed powstania USA, choć jej nazwa została ukuta w roku 1812. Ówczesny gubernator stanu Massachusetts Elbridge Gerry zgodził się na przyjęcie ustawy modyfikującej granice okręgów wyborczych do stanowego Senatu tak, by zamieszkujący nowe okręgi elektorat sprzyjał jego rodzimemu ugrupowaniu. Granice te nie wyglądały naturalnie, jeden z okręgów przypominał salamandrę, co w połączeniu z nazwiskiem gubernatora sprawiło, że jeden z Ojców Założycieli USA Elbridge Gerry jest dziś kojarzony głównie z procederem, który umożliwia politykom wybieranie swoich wyborców. Dwie główne metody *gerrymanderingu* to „pakowanie” (*packing*) i „pęknięcie” (*cracking*). W pierwszym przypadku w granicach jednego okręgu umieszcza się jak najwięcej zwolenników danego kandydata (lub partii), dzięki

¹³ P. Laidler, *op. cit.*, s. 7–11.

¹⁴ *Ibidem*, s. 22.

¹⁵ M. Pierzgański, P. Stępień, *op. cit.*, s. 10.

czemu można uczynić okręg „bezpiecznym”¹⁶. Ma to na celu najczęściej ochronę inkumbentów przeciw wyzwaniom ze strony pretendentów, bądź zapewnienie sukcesji kandydatowi z tej samej partii, gdyby w ciągu danej dekady inkumbent przeszedł na emeryturę, ubiegał się o urząd w innym segmencie władzy (lub innym szeregu) czy też z innych powodów przestał sprawować urząd. Z kolei „pękanie” polega na rozproszeniu elektoratu sprzyjającego przeciwnikom politycznym¹⁷. By zminimalizować wagę głosu takich wyborców, najlepiej umieścić ich w dwu bądź więcej okręgach wyborczych, w których doszło uprzednio do „pakowania”. Na taką praktykę wskazują choćby wyniki wyborów do Izby Reprezentantów np. w Ohio (2006), gdzie na poziomie stanu Demokraci zdobyli 52,5% głosów i 7 mandatów, a Republikanie 47,2% i 11 mandatów, czy w Pensylwanii (2012), gdzie Republikanie zdobyli 48,7% głosów i 13 mandatów, a Demokraci 50,2% i 5 mandatów. Nie są to przykłady odosobnione, ale wyraźnie wskazujące, że *gerrymandering* polityczny (partyjny)¹⁸, którego dopuszczają się obydwie partie, może być skutecznym narzędziem realizacji interesu politycznego kontrolujących delimitację.

Utworzenie dystryktu mniejszościowego to z kolei przykład *gerrymanderingu* rasowego lub etnicznego¹⁹, możliwy dzięki zastosowaniu metody pakowania i umieszczeniu w granicach okręgu osób z mniejszości. Tworzenie takich okręgów stało się powszechne po spisie ludności roku 1990 – przed elekcją 1992 powstało ich 25²⁰, w roku 2004 było ich już 92²¹, a w roku 2013 – 113²². Warto zaznaczyć, że nie wszyscy reprezentanci tych okręgów pochodzą z mniejszościowych grup społecznych, a kandydaci z mniejszości zwyciężają w okręgach, gdzie większość stanowią biali wyborcy. Choć tworzenie takich okręgów wynika z chęci zadośćuczynienia długoletniej dyskryminacji czy zapewnienia reprezentacji kongresowej mniejszościom, „ogranicza naturalny proces uczciwej rywalizacji demokratycznej, opartej na zasadzie większości”²³.

Cechy, którymi powinny charakteryzować się okręgi wyborcze, zostały pierwotnie określone przez Kongres USA. Dopiero z biegiem lat

¹⁶ A. Żukowski, *op. cit.*, s. 183.

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ L. Sabato, H. Ernst, *Encyclopedia of American Political Parties and Elections*, New York 2007, s. 213.

²¹ *Ibidem.*

²² M. Pierzgalski, P. Stępień, *op. cit.*, s. 16.

²³ M. Pierzgalski, *op. cit.*, s. 17.

wyznaczanie kryteriów delimitacji stało się domeną stanów. Obecnie do pożądaných atrybutów granic okręgów zaliczamy (1) ciągłość (*contiguity*), czyli wymóg, by części okręgów wyborczych nie były od siebie oddzielone; (2) zwartość (*compactness*), czyli warunek, by kształt okręgów przypominał figury geometryczne; (3) zachowanie istniejących granic podziałów politycznych i administracyjnych (*preserving political subdivisions*), tak by wsie, miasteczka, miasta i hrabstwa, na ile jest to możliwe, nie znajdowały się w dwóch lub więcej okręgach; (4) branie pod uwagę lokalnych społeczności i ich interesów o charakterze „społecznym, kulturowym, historycznym, rasowym, etnicznym, partyjnym bądź gospodarczym (*preserving communities of interest*)”²⁴. Kolejne trzy cechy odnoszą się już bezpośrednio do rywalizacji wyborczej. Pierwszy nakazuje tworzenie okręgów, gdzie wybory będą konkurencyjne (*competitive*). Drugi umożliwia zachowanie rdzenia (*preserve core*) istniejącego okręgu wyborczego, co często związane jest z ochroną inkumbentów. Z kolei trzeci zakazuje tworzenia okręgów, gdzie dwóch dotychczasowych inkumbentów będzie ubiegać się o jeden mandat. Ten ostatni warunek jest nie do spełnienia, gdy stanowi przydzielona zostanie niższa liczba miejsc w Izbie Reprezentantów niż po poprzednim spisie, a wszyscy inkumbenci zechcą ponownie ubiegać się o mandat. Kryteria nie obowiązują w stanach dysponujących tylko jednym mandatem. Żadnych kryteriów nie wyznaczono też w 11 stanach, które mają przynajmniej dwóch reprezentantów. W pozostałych panuje duża różnorodność. Okręgi muszą być ciągłe w 34 stanach, zwarte w 31, również w 31 powinny uwzględniać granice polityczne, a w 21 interesy lokalnej społeczności. W 8 stanach należy, a w jednym można uwzględnić dotychczasowy rdzeń okręgu. Karolina Południowa i Nevada zabrania parowania inkumbentów, a tworzenia konkurencyjnych okręgów wyborczych wymagają przepisy w Arizonie, Kolorado oraz stanach Nowy Jork i Waszyngton²⁵.

Stany różnicują organy odpowiedzialne za przeprowadzenie delimitacji. Najczęściej nowe granice ustalają legislatury stanowe, choć w licznych stanach proces ten przebiega przy udziale komisji, które mogą pełnić różne funkcje. Ponieważ w dekadzie 2011–2020 doszło w tym zakresie do istotnych zmian, kwestia ta zostanie szerzej omówiona w dalszej części tekstu. Warto jeszcze podkreślić, że po przyjęciu nowych granic okręgów, najczęściej w formie ustawodawstwa, do procesu

²⁴ S.J. Eckman, *Apportionment and Redistricting Process for the U.S. House of Representatives*, Congressional Research Service Report R45951, 22.11.2021, s. 14; M. Pierzgałski, P. Stępień, *op. cit.*, s. 9.

²⁵ S.J. Eckman, *op. cit.*, s. 11–14.

mogą włączyć się także sądy federalne i stanowe. Jeśli dopatrzą się one uchybień od powyższych reguł, bardzo często nakazują zmianę proponowanych granic, niekiedy nawet kilkukrotnie w ciągu dekady.

Zmiany prawne przed modyfikacją okręgów wyborczych po spisie ludności 2020

W dekadzie 2011–2020 doszło do kilku istotnych zmian w regułach delimitacji. Efekty tego procesu nie będą znane od razu, gdyż trudno jednoznacznie stwierdzić, czy należy je badać, gdy nowe granice okręgów zostaną ogłoszone, gdy odbędą się w nich pierwsze elekcje, czy też będzie to możliwe dopiero po dekadzie, kiedy to w ich granicach odbędą się wybory na Prezydenta i do Kongresu (w latach wyborów prezydenckich) oraz elekcje do Kongresu w środku prezydenckiej kadencji, które cechują się odmienną charakterystyką²⁶. Na ten moment wydaje się zatem zasadne wstrzymać się z oceną delimitacji dokonywanych po spisie ludności 2020, a skupić na ewolucji prawa federalnego, które ów proces kształtują. Największe zmiany są następstwem orzeczeń Sądu Najwyższego z lat 2013, 2015 i 2019.

Najdonioślejszym wydaje się tutaj orzeczenie *Shelby County v. Holder*, odnoszące się do reguł delimitacji wynikających z przepisów *Voting Rights Act*, szczególnie sekcji 4(b) i 5. Ustawa ta stanowiła, by stany bądź ich części, gdzie panowała dyskryminacja wyborcza, wszelkie zmiany prawne mogące wpływać na praktyki wyborcze, w tym także zmianę granic okręgów, musiały weryfikować przez Departament Sprawiedliwości bądź w sądzie federalnym dla DC. W momencie ogłaszania decyzji procedura ta obejmowała 9 stanów w całości oraz jurysdykcje w sześciu kolejnych²⁷.

Przedmiotem sporu w sprawie *Shelby* była kwestia kryteriów kwalifikujących do objęcia procedurą weryfikacji. Sąd Najwyższy uznał istniejące reguły za niekonstytucyjne, wskazując na ich nieaktualność. W ustawie VRA, przyjętej w sierpniu 1965 roku, procedurze podlegały obszary, gdzie wedle stanu na 1 listopada 1964 roku istniały przepisy ograniczające prawa wyborcze (np. warunkując rejestrację wyborczą czy akt głosowania przejściem testu umiejętności czytania i pisania) oraz w których poziom zarejestrowanych wyborców lub frekwencja w wybo-

²⁶ M. Turek, *Midterm. Specyfika wyborów do Kongresu USA w środku prezydenckiej kadencji*, „Studia Wyborcze”, 2021, vol. 32.

²⁷ L.P. Whitaker, *Congressional Redistricting: Legal and Constitutional Issues*, Congressional Research Service Report R44199, 22.09.2015, s. 4.

rach prezydenckich 1964 nie przekroczyła 50%. W kolejnych poprawkach i reautoryzacjach Kongres rozszerzał katalog przepisów uznawanych za dyskryminujące, jak również aktualizował wymóg 50% partycypacji, odnosząc go do poprzedniej elekcji. I tak poprawka z roku 1970 odnosiła się do wyborów 1968, a z 1975 do roku 1972. Ale w latach 1982 i 2006, przedłużając działanie ustawy o 25 lat, Kongres nie zmienił kryteriów *coverage formula*. Dlatego w orzeczeniu *Shelby* Sąd uznał, że w 2013 roku nie można karać stanów za praktyki i niską partycypację w latach 60. i 70.²⁸ Sąd wskazał dane, jakie przywołano podczas przesłuchań w Kongresie przed reautoryzacją z roku 2006, dochodząc do odmiennych niż Kongres wniosków. Wskazując na znaczne zmniejszenie dysproporcji w rejestracji wyborczej białych i czarnoskórych Amerykanów między rokiem 1965 a 2004²⁹, federalna legislatura uznała je za dowód na skuteczność VRA. Tymczasem sędziowie stwierdzili, że procedura „jest oparta na danych sprzed dekad i praktykach, które nie mają już miejsca”³⁰. Dlatego też ze względu na widoczny brak dyskryminacji przepisy, które umożliwiły jej zniesienie, należy uznać za niekonstytucyjne. Już kilka lat wcześniej sędziowie sygnalizowali konieczność uaktualnienia kryteriów objęcia procedurą weryfikacji³¹, ale Kongres nie zareagował. Jak jednak w zdaniu odrębnym do orzeczenia *Shelby* podkreśliła sędzia Ruth Bader Ginsburg, „pozbywanie się procedury weryfikacji, która zadziałała na rzecz zatrzymania dyskryminacji, jest jak pozbywanie się parasola w czasie ulewy, ponieważ nie mokniemy”³².

Przed *Shelby*, „by zmiany mogły wejść w życie, stany lub jurysdykcje musiały udowodnić, że nowe granice okręgów wyborczych nie spowodują dyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry lub przynależność do mniejszości językowej”³³. I chociaż sędziowie wyraźnie podkreślili, że uznali za niekonstytucyjne przepisy sekcji 4 *Voting Rights Acts*, to w praktyce „sekcja 5 również nie będzie mieć zastosowania”³⁴. Stany i jednostki administracyjne nie muszą już zatem weryfikować granic okręgów wyborczych w Waszyngtonie ani obawiać się, że mogą zostać objęte tą procedurą.

Dwa lata później na wokandzie Sądu Najwyższego stanęła kolejna kwestia związana z delimitacją, tym razem dotycząca tego, jaki organ

²⁸ *Shelby County v. Holder*, 570 U.S. ___ (2013).

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Northwest Austin Municipal Utility District No.1 v. Holder*, 557 U.S.193 (2009).

³² *Shelby County v. Holder*, R. B. Ginsburg dissent.

³³ L.P. Whitaker, *op. cit.*, s. 3.

³⁴ *Ibidem*, s. 4.

może ją przeprowadzić. Choć tłem dla sprawy w Arizonie była delimitacja na poziomie stanowym, w wielu stanach za to zadanie odpowiedzialny jest ten sam i kierujący się podobnymi procedurami organ, jak w przypadku elekcji do Izby Reprezentantów USA. W Arizonie za wyznaczanie granic okręgów wyborczych tradycyjnie odpowiedzialna była legislatura stanowa. Jednak od dekady lat 70. każda propozycja ich modyfikacji kończyła się interwencją władzy sądowniczej. Kulminacją stanowych sporów były lata 90., kiedy to „opóźnienie przyjęcia planu zaproponowanego przez legislaturę, podział granic okręgów kongresowych narzucony przez sąd, odrzucenie propozycji granic okręgów w wyborach do legislatury stanowej przez Departament Sprawiedliwości, nowe propozycje i interwencje sądów w latach wyborów, a wszystko zwieńczone pięcioma sprawami sądowymi”³⁵ przeważały szalę niesmaku. Mieszkańcy Arizony wystąpili z inicjatywą obywatelską o przeprowadzenie referendum (*initiative*), która jest popularnym w USA narzędziem demokracji bezpośredniej³⁶. Zgodnie ze stanową zasadą, iż „prawo, które może zostać uchwalone przez legislaturę, może też zostać przyjęte przez obywateli w drodze referendum”³⁷, obywatele Arizony poddali pod głosowanie tzw. Propozycję nr 106, cedującą zadanie delimitacji z legislatury na niezależną komisję. Przyjęta stosunkiem głosów 56 do 43³⁸ propozycja stała się poprawką do konstytucji stanowej.

W jej myśl komisja składa się z pięciu członków. Po jednym członku wybierają Spiker stanowej Izby Reprezentantów, Prezydent stanowego Senatu oraz liderzy mniejszości w obu izbach. Wyłonieni w ten sposób czterej członkowie Komisji wspólnie wybierają piątego, jej przewodniczącego. Nie więcej niż dwóch członków Komisji może pochodzić z tej samej partii i mieszkać w tym samym hrabstwie. Żaden z członków nie może też w ciągu trzech lat sprawować publicznego urzędu z powołania ani ubiegać się o taki w wyborach, pracować w strukturach organizacyjnych partii politycznej, sztabie wyborczym jakiegokolwiek kandydata ani być płatnym lobbystą³⁹. Gdy Komisja proponuje granice okręgów, są one przedstawiane do publicznego wglądu i dyskusji na minimum 30 dni, po czym Komisja decyduje na temat ostatecznych granic.

³⁵ B. Norrander, J. Wendland, *Redistricting in Arizona* [w:] *Reapportionment and Redistricting in Arizona*, red. G. Moncrief, Lanham 2011, s. 179.

³⁶ K. Zwierzchowski, *Amerykańskie instytucje demokracji bezpośredniej*, Białystok 2005, s. 24–26, 60–77.

³⁷ *Konstytucja stanu Arizona*, art. 22, sekcja 14, Arizona State Legislature, <https://www.azleg.gov> (14.02.2022).

³⁸ B. Norrander, J. Wendland, *op. cit.*, s. 180.

³⁹ *Konstytucja stanu Arizona...*, art. 4, cz. 2, sekcja 1 (2).

Po ponad dekadzie obowiązywania poprawka została zaskarżona przez legislaturę stanową jako niezgodna z tzw. klauzulą wyborczą Konstytucji, stanowiącą, iż „czas, miejsce i sposób przeprowadzania wyborów do Senatu i Izby Reprezentantów określa w każdym stanie jego organ ustawodawczy. Zawsze jednak Kongres może w drodze ustawy wydać lub zmienić przepisy w tym przedmiocie, z wyjątkiem przepisów określających miejsce wyborów do Senatu”. Większością głosów 5 do 4 Sąd uznał sposób delimitacji okręgów przez Komisję za uprawniony. Większość sędziów wskazała, że każdy stan ma pełnię uprawnień do tworzenia własnych regulacji w zakresie tworzenia okręgów wyborczych, wobec czego „obywatele Arizony mogą delegować to uprawnienie niezależnej Komisji”⁴⁰. Wszak „znaczenie demokracji bezpośredniej jako narzędzia kontroli regulacji wyborczych przez obywateli wykracza poza przepisy konstytucyjne, ustanowione przez legislaturę”⁴¹, gdyż w ostateczności cała władza należy do obywateli.

Warto wspomnieć, że strony sporu w Arizonie, legislatura i komisja, to dwa główne organy odpowiedzialne za przeprowadzenie procesu delimitacji. W 33 stanach kieruje nim legislatura, a w pozostałych jedenastu komisja (po spisie ludności 2020 sześć stanów będzie dysponować w Izbie Reprezentantów jednym mandatem) o charakterze partyjnym bądź niezależnym. W trzech stanach (Connecticut, Indiana, Ohio) komisja służy jako zapasowy organ (*backup commission*) na wypadek, gdyby granice okręgów zaproponowane przez legislaturę nie zostały zaakceptowane. W Maine, Rhode Island oraz Utah komisja pełni funkcję doradczą wobec legislatury⁴².

To, jaki organ jest odpowiedzialny za delimitację, wydaje się mieć fundamentalne znaczenie z punktu widzenia praktyk *gerrymanderingu*. Badania wykazały, że okręgi najbardziej podatne na partyjny *gerrymandering* znajdują się tam, gdzie za ich wytyczanie odpowiedzialne są legislatury. Jeśli władze stanowe (obydwie izby parlamentu, gubernator) są zdominowane przez jedną partię, nowe okręgi wyborcze będą sprzyjać kandydatom tej partii. Jeśli władza w stanie będzie podzielona na dwie partie, stany te będą bardziej skłonne do tworzenia okręgów chroniących inkumbentów⁴³. Z kolei w stanach, w których wybory są bardziej konkurencyjne i rywalizacyjne (*competitive*), okręgi tworzą niezależne komi-

⁴⁰ *Arizona State Legislature v. Arizona Independent Redistricting Commission*, 576 U.S. 787 (2015).

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² S.J. Eckman, *op. cit.*, s. 15.

⁴³ M.P. McDonald, *United States Redistricting: A Comparative Look at the 50 States* [w:] *Redistricting in Comparative Perspective*, red. L. Handley, B. Grofman, New York 2008, s. 57.

sje. Działania komisji partyjnych i doradczych pozostają bez efektu dla różnic w wynikach głosowań⁴⁴.

Uznając niezależną komisję w Arizonie za konstytucyjną, Sąd usankcjonował tym samym podobny organ w Kalifornii. W 2010 roku mieszkańcy tego stanu, również w wyniku referendum na wniosek obywateli, uprawnienie delimitacji oddali bezpartyjnej, złożonej z obywateli komisji. W roku 2018 podobne inicjatywy zostały zaaprobowane przez wyborców w Kolorado i Michigan (komisje niezależne), a stan „Missouri proceduje zmianę granic okręgów w oparciu o statystyczne, bezpartyjne modele i przy udziale stanowego demografa”⁴⁵. Powyższe przykłady zdają się wskazywać, iż kwestie *gerrymanderingu* stają się coraz bardziej obecne w świadomości Amerykanów, których coraz więcej chce odpolitycznić proces delimitacji. Nicholas Stephanopoulos twierdzi nawet, że „komisje utworzone poprzez referendum są jedynym realnym sposobem na dokonanie reformy tego procesu”⁴⁶. Autor ten wskazuje na orzeczenie *Rucho v. Common Cause* jako mogące sprawić, że niezależne komisje powstaną w większej ilości stanów.

Samo orzeczenie jest nieco osobliwe. Choć *gerrymandering* partyjny został uznany za uprawniony jeszcze w latach 80. XX wieku⁴⁷, w *Rucho* sędziowie orzekli, że choć jest „nie do pogodzenia z regułami demokratycznymi”, nie jest niekonstytucyjny⁴⁸. Przedmiotem sporu były granice okręgów w Karolinie Północnej oraz w Maryland, zdaniem powodów mające znamiona ekstremalnego *gerrymanderingu* partyjnego. W Karolinie Północnej w elekcjach do Izby Reprezentantów w latach 2012–2018 Republikanie na poziomie stanu zdobywali nie więcej niż 55% głosów, uzyskując zawsze minimum 9 z 13 mandatów. Z kolei w Maryland, mimo iż Demokraci zdobyli najwyżej 65% głosów, uzyskiwali mandaty w 7 z 8 okręgów wyborczych. Delimitacja okręgów po spisie ludności z 2010 roku była w Karolinie Północnej przedmiotem licznych sporów sądowych, a w roku 2016 legislatura tego stanu debatowała nad nowym podziałem granic. Jeden z członków legislatury odpowiedzialnych za delimitację stwierdził otwarcie: „myślę, że wybieranie Republikanów jest lepsze niż wybieranie Demokratów. Dlatego

⁴⁴ E. Lindren, P. Southwell, *The Effect of Redistricting Commissions on Electoral Competitiveness in U.S. House Elections, 2002–2010*, „Journal of Politics and Law”, 2013, vol. 6, nr 2.

⁴⁵ K. Zezima, E. Wax-Thibodeaux, *Voters in 3 states opt to overhaul political redistricting*, „The Washington Post”, 8.11.2018, s. A27.

⁴⁶ N. Stephanopoulos, *Depoliticizing Redistricting*, „Harvard Public Law Working Paper”, 18.02.2021, no. 20-10, s. 458.

⁴⁷ *Davis v. Bandemer*, 478 U.S. 109 (1986).

⁴⁸ *Rucho v. Common Cause*, 588 U.S. __ (2019).

przygotowałem mapę okręgów wyborczych, która będzie sprzyjać uzyskaniu wyniku wyborów, który moim zdaniem jest lepszy dla kraju”⁴⁹. Mając przed sobą klasyczny przykład *gerrymanderingu* partyjnego, zarówno w intencji, jak i w rezultacie, sędziowie postawili pytanie: „jak dużo partyjnego *gerrymanderingu* to za dużo?” (*How much is too much?*), które pozostawili jednak bez odpowiedzi. Uznali bowiem, że spór nie ma charakteru prawnego, a „partyjny *gerrymandering* stanowi kwestię polityczną, będącą poza jurysdykcją sądów federalnych”⁵⁰.

Gdyby zatem nowe granice okręgów wyborczych miały zostać zakwestionowane z powodu politycznego *gerrymanderingu*, to jedynie w sądach stanowych, choć orzeczenie *Rucho* wskazało też inne możliwości. Jak stwierdzili sędziowie, „liczne stany wprowadziły poprawki do konstytucji stanowych i ustawodawstwo lokujące władzę wyznaczania granic okręgów wyborczych w rękach niezależnych komisji, nakazując stosowanie szczególnych kryteriów delimitacji bądź zakazując tworzenia okręgów wyborczych faworyzujących partie polityczne. Ojcowie Założyciele w klauzuli wyborczej dali również prawo Kongresowi do regulowania kwestii *gerrymanderingu*. Droga do reform, ustanowiona przez Ojców Założycieli, stosowana przez Kongres w przeszłości, pozostaje otwarta”⁵¹.

Ta ostatnia ścieżka wydaje się jednak obecnie mało prawdopodobna. Sarah Eckman podaje bowiem przykłady 25 projektów ustaw zaprezentowanych w Kongresie USA między styczniem 2017 a listopadem 2021 roku, które zawierały przepisy ograniczające polityczny *gerrymandering*, a które nie doczekały się aprobaty obu izb federalnej legislatury⁵².

Zakończenie

Jaki jest zatem bilans zmian z poprzedniej dekady dla wytyczania granic okręgów wyborczych w wyborach do Izby Reprezentantów? Proces ten uległ przede wszystkim defederalizacji. W myśl orzeczenia *Shelby County* stany nie muszą weryfikować nowych granic w Departamencie Sprawiedliwości czy w Sądzie Okręgowym dla Dystryktu Columbia. Po orzeczeniu *Rucho* sądownictwu federalnemu brak jurysdykcji do rozpatrywania spraw z zakresu partyjnego *gerrymanderingu*. Politycy mają zatem niemal wolną rękę w wytyczaniu granic, które będą sprzyjać

⁴⁹ Cyt. za: R. Fausset, *North Carolina is a Battleground for Voters Laws*, „The New York Times”, 11.03.2016, s. A1.

⁵⁰ *Rucho v. Common Cause*.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² S.J. Eckman, *op. cit.*, s. 17.

ich ugrupowaniu. Jeśli bowiem zaproponowane granice nie będą naruszać praw mniejszości ani stanowych reguł delimitacji, obywatele pozbawieni są ścieżki odwoławczej w postaci sądownictwa federalnego. Odpowiedzialni za wytyczanie granic politycy mogą być zatem bardziej skłonni do takich działań, jak we wspomnianych Karolinie Północnej czy Maryland.

Sąd jednocześnie zaaprobował praktyki związane z cedowaniem odpowiedzialności za delimitację w ręce niezależnych komisji, co sprawia, że Amerykanie nie są bezbronni przed *gerrymanderingiem*, mają bowiem narzędzia, by wziąć sprawy w swoje ręce. Jeśli będą one powstać w wyniku obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej, jak w Arizonie, Michigan, Missouri, Kolorado i Kalifornii, mają szansę na tworzenie okręgów zapewniających równość materialną przy jednoczesnym jak najniższym udziale czynnika politycznego, na co pozwala dziś także technologia informatyczna. Przykład Kalifornii wskazuje wszak na „osiągnięcie większej bezstronności w zakresie reprezentacji mniejszości, zwartości okręgów, ich konkurencyjności czy sprawiedliwości partyjnej”⁵³, która dokonała się po odebraniu delimitacji politykom.

Biorąc pod uwagę amerykańską tradycję *gerrymanderingu*, trudno oczekiwać, że politycy zrezygnują z ustalania reguł, które mogą im sprzyjać. Nicholas Stephanopoulos wskazuje przykłady licznych krajów, gdzie w wyniku oddolnej presji wprowadzono reformy systemu delimitacji, a które „są obecnie wzorem bezstronnego wytyczania granic okręgów wyborczych, w przeszłości wyznaczały je w ten sam otwarcie partyjny sposób jak obecnie” w USA⁵⁴. Kwestia zatem tego, czy w kolejnej już dekadzie politycy w USA będą wybierać swoich wyborców, wydaje się na tę chwilę pozostawać po stronie obywateli.

Jednocześnie warto pamiętać, iż w zdaniu odrębnym do orzeczenia *Arizona State Legislature* sędzia Clarence Thomas powołał się na klauzulę wyborczą, wskazując, że „Konstytucja zakazuje wytyczania granic przez niepochozącą z wyborów, niezależną Komisję”⁵⁵. W marcu 2022 roku również Samuel Alito wskazał tę klauzulę, stwierdzając w opinii odrębnej, że „jeśli ma ona być traktowana poważnie, należy ograniczyć uprawnienia sądownictwa stanowego do odwoływania postanowień legislatur, dotyczących przeprowadzania wyborów federalnych”⁵⁶. Gdyby zatem Sąd Najwyższy uznał, że jedynie legislatury są władne do dokonywania procesu delimitacji i po ogłoszeniu nowych granic również

⁵³ N. Stephanopoulos, *op. cit.*, s. 458.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 469.

⁵⁵ *Arizona State Legislature v. Arizona Independent...*

⁵⁶ *Moore v. Harper*, 595 U.S. ____ (2022), No. 21A455, S. Alito dissent.

ingerencja sądów stanowych w ten proces nie będzie możliwa, w kolejnych latach nie można wykluczyć pogłębienia ekstremalnego *gerrymanderingu* w amerykańskich wyborach federalnych i stanowych.

Bibliografia

- Arizona State Legislature v. Arizona Independent Redistricting Commission*, 576 U.S. 787 (2015).
- Butler D., Cain B., *Congressional Redistricting. Comparative and Theoretical Perspectives*, New York 1992.
- Davis v. Bandemer*, 478 U.S. 109 (1986).
- Eckman S.J., *Apportionment and Redistricting Process for the U.S. House of Representatives*, Congressional Research Service Report R45951, 22.11.2021.
- Fausset R., *North Carolina is a Battleground for Voters Laws*, The New York Times, 11.03.2016.
- Gebert S., *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki: zarys monografii*, Wrocław-Warszawa 1981.
- Gray v. Sanders*, 372 U.S. 368 (1963).
- Jacobson G.C., *The Politics of Congressional Elections*, New York 2004.
- Konstytucja stanu Arizona*, Arizona State Legislature, <https://www.azleg.gov> (14.02.2022).
- Laidler P., *Judicial activism and the American Election Process*, „Politologia”, 2017, nr 2.
- Laidler P., Turek M., *Cena demokracji. Finansowanie federalnych kampanii wyborczych w Stanach Zjednoczonych Ameryki*, Kraków 2016.
- Lindren E., Southwell P., *The Effect of Redistricting Commissions on Electoral Competitiveness in U.S. House Elections, 2002–2010*, „Journal of Politics and Law”, 2013, vol. 6, nr 2.
- McDonald M.P., *United States Redistricting: A Comparative Look at the 50 States [w:] Redistricting in Comparative Perspective*, red. L. Handley, B. Grofman, New York 2008.
- Moore v. Harper*, 595 U.S. ____ (2022).
- Norrander B., Wendland J., *Redistricting in Arizona [w:] Reapportionment and Redistricting in Arizona*, red. G. Moncrief, Lanham 2011.
- Northwest Austin Municipal Utility District No.1 v. Holder*, 557 U.S. 193 (2009).
- Pierzgański M., *Gerrymandering, czyli manipulowanie strukturą granic okręgów wyborczych*, „Studia Socjologiczne”, 2015, nr 3.
- Pierzgański M., Stępień P., *Instytucjonalne uwarunkowania procedury zmiany granic okręgów wyborczych w Stanach Zjednoczonych*, „Studia Wyborcze”, 2016, t. 22.
- Rucho v. Common Cause*, 588 U.S. ____ (2019).
- Sabato L., Ernst H., *Encyclopedia of American Political Parties and Elections*, New York 2007.
- Shelby County v. Holder*, 570 U.S. ____ (2013).
- Stephanopoulos N., *Depoliticizing Redistricting*, „Harvard Public Law Working Paper”, 18.02.2021, no. 20–10.
- Turek M., *Midterm. Specyfika wyborów do Kongresu USA w środku prezydenckiej kadencji*, „Studia Wyborcze”, 2021, vol. 32.

- Whitaker L.P., *Congressional Redistricting: Legal and Constitutional Issues*, Congressional Research Service Report R44199, 22.09.2015.
- Zezima K., Wax-Thibodeaux E., *Voters in 3 states opt to overhaul political redistricting*, „The Washington Post”, 8.11.2018.
- Zwierzchowski K., *Amerykańskie instytucje demokracji bezpośredniej*, Białystok 2005.
- Żukowski A., *Gerrymandering – manipulacja granicami okręgów wyborczych w systemach demokratycznych* [w:] *Przestrzeń wyborcza Polski*, red. M. Kowalski, Warszawa 2003.

Redistricting in the U.S. House of Representatives Elections

Abstract

Every 10 years, the United States conducts population census. Beyond serving various socio-economic needs, gathered data also has consequences for the political system – the states' population determines the number of state seats in the U.S. House of Representatives. To ensure fair representation, consistent with 'one person, one vote' rule, the states modify the boundaries of congressional districts after each census. The article discusses federal and state rules that bodies responsible for redistricting – mainly state legislatures and special commissions – need to consider, emphasizing the nature and scope of legal changes, introduced between 2011 and 2020. The Author claims that defederalization of the redistricting regulations and Supreme Court opinion that issues related to gerrymandering constitute political questions, thus being beyond the scope of federal judiciary are two most important redistricting-related rules developments in the analyzed decade.

Keywords: U.S. political system, U.S. House of Representatives, elections, redistricting, gerrymandering

Tomasz Warchol*

NOWY MODEL EDUKACJI W SPOŁECZEŃSTWIE INFORMACYJNYM

Streszczenie

W artykule zaprezentowano rozwój społeczeństwa informacyjnego skupiający się na jego najważniejszych cechach i funkcjach, które muszą znaleźć odzwierciedlenie w zakresie współczesnej edukacji. Na podstawie przedstawionej charakterystyki dokonano próby określenia nowego modelu edukacyjnego opracowanego według wytycznych *Raportu J. Delorsa*, który zakłada cztery filary wiedzy. Wymienione i wskazane filary stają się wyznacznikiem dla kształcenia w społeczeństwie informacyjnym. Do opracowanego teoretycznego modelu wskazano praktyczne formy organizacji kształcenia, które pozwalają na realizację jego założeń.

Słowa kluczowe: społeczeństwo informacyjne, edukacja pozaformalna, nieformalna

Wstęp

Rozwój społeczeństwa informacyjnego oddziałuje na wszystkie dziedziny życia ludzkiego. Szczególnie ważna z punktu widzenia rozwoju społeczeństwa wydaje się edukacja, gdyż jej zadaniem jest przygotowanie uczniów do życia w społeczeństwie, jak również oddziaływanie na ich dalszy rozwój. Trudno jest jednak wyobrazić sobie ucznia prawidłowo przygotowanego do życia w społeczeństwie informacyjnym, jeśli tradycyjna szkoła nie jest adekwatnie dostosowana do prowadzenia procesu nauczania-uczenia się. Głównie dotyczy to wyposażenia szkół w nowoczesne środki dydaktyczne, technologie informacyjne i właściwie wykwalifikowaną kadrę, która jest w stanie uczyć korzystania z technologii i wykorzystywać ją w trakcie swojej pracy. Trudno jest również przygotować ucznia do życia w społeczeństwie informacyjnym tak, aby posiadał on ciągle aktualną wiedzę i umiejętności, jeśli rozwój społeczeństwa następuje logarytmicznie. Rozwiązania wskazanych pro-

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: twarchol@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-7978-8149.

blemów poszukuje się w pozaszkolnych formach kształcenia, które realizują założenia *Deklaracji bolońskiej*, jak również wpisują się w podstawowe filary uczenia się wyróżnione w raporcie przez J. Delorsa.

Charakterystyka społeczeństwa informacyjnego

Przemiany cywilizacyjne obejmujące w głównej mierze obszar techniczny spowodowały zmiany w sposobie życia oraz postrzeganiu otaczającej nas rzeczywistości. Rozwój nowoczesnych technologii wymusił znaczące przeobrażenia gospodarcze, techniczne, kulturowe i polityczne, wskazując tym samym na realne zmniejszenie znaczenia przypisywanego dobrom materialnym na rzecz niematerialnych czynników, takich jak informacja i wiedza¹.

Przemiany te doprowadziły do powstania cywilizacji informacyjnej, w której to informacja jest towarem najwyższej wagi, a posiadanie jej stanowi klucz do rozwiązania wielu problemów i zagadnień². Konstytuujące ją społeczeństwo informacyjne jest jednym z fenomenów współczesności, który nadal stanowi frapujący obiekt poznania, wymagający interdyscyplinarnej, holistyczno-systemowej postawy wobec zmieniającej się, szczególnie pod wpływem rozwoju technologicznego, rzeczywistości społecznej. Zawiera bowiem w sobie niejednoznaczność, dwoistość, cechy pozytywne i negatywne jednocześnie, stwarza szanse rozwojowe ludzkości, lecz zarazem przynosi wyzwania i zagrożenia w różnych wymiarach i obszarach.

Inicjatywa powstania społeczeństwa informacyjnego rozpoczęła się w Japonii. To właśnie tu w 1963 roku po raz pierwszy sformułowania „społeczeństwo informacyjne” użył T. Umesao w publikacji dotyczącej ewolucji teorii społeczeństwa opartego na przemysłach informacyjnych, a w 1968 roku K. Koyama w pracy *Introduction to Information Theory*³. Pierwsze próby zdefiniowania tego rodzaju społeczeństwa zostały podjęte przez OECD w 1975 roku. Pojęcia „społeczeństwo informacyjne” zaczęto używać w kontekście przyszłej gospodarki, która będzie uzależniona od informacji, i to właśnie informacja będzie stanowiła dużą część większości dóbr i usług, a działania informacyjne będą intensywnie i w znaczącym stopniu charakteryzować gospodarstwa domowe obywateli

¹ K. Tuczyński, *Technologiczna transformacja społeczna w aspekcie edukacji akademickiej*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2021, nr 4, s. 145.

² W. Krztoń, *XXI wiek – wiekiem społeczeństwa informacyjnego*, „Modern management review”, 2015, nr 3, s. 102.

³ W. Furmanek, *Ogólna charakterystyka przemian cywilizacyjnych*, „Dydaktyka Informatyki”, 2004, nr 1, s. 20.

i edukację⁴. Większy rozgłos nadano temu pojęciu w latach 1993–1999 w Unii Europejskiej dzięki niemieckiemu komisarzowi M. Bangemanowi, który opublikował raport *Europa a społeczeństwo globalnej informacji – zalecenia dla Rady Europejskiej*⁵.

Raport zawierał dziesięć inicjatyw mających na celu rozwój nowoczesnych technik teleinformatycznych, do których należą:

- telepraca, czyli forma pracy, która odbywa się poza urzędem za pomocą środków komunikacji elektronicznej⁶,
- szkolenia na odległość,
- zintegrowany system informacji o nauce i szkolnictwie wyższym,
- usługi teleinformatyczne dla małych i średnich przedsiębiorstw,
- zarządzanie ruchem drogowym,
- kontrola ruchu powietrznego,
- sieci na użytek sektora zdrowia,
- komputeryzacja sektora zamówień publicznych,
- transeuropejska sieć administracji publicznej,
- infostrada, czyli globalna sieć komunikacyjna integrująca Internet, sieć kablową oraz inne media elektroniczne w obszarach miejskich⁷.

W dalszych etapach rozwoju Komitet Integracji Europejskiej, będący naczelnym organem administracji rządowej do spraw programowania i koordynowania polityki w sprawach związanych z integracją Polski z Unią Europejską oraz programowania i koordynowania działań dostosowawczych Polski do standardów europejskich, jak również dopasowywania działań administracji państwowej w zakresie otrzymywanej pomocy zagranicznej⁸, sformułował następujące cechy dla społeczeństwa informacyjnego:

- wysoko rozwinięty sektor usług, takich jak: bankowość, finanse, telekomunikacja, informatyka, badania, rozwój i zarządzanie,
- gospodarka oparta na wiedzy,
- wysoki poziom skolaryzacji społeczeństwa, czyli stosunku liczby wszystkich osób uczących się na danym poziomie do całej populacji

⁴ J. Papińska-Kacperk, *Nowa epoka – społeczeństwo informacyjne* [w:] *Spoleczeństwo informacyjne*, red. J. Papińska-Kacperk, Warszawa 2008, s. 17.

⁵ S. Buregwa-Czuma, K. Garwol, *Definicje, właściwości i funkcje społeczeństwa informacyjnego*, „Dydaktyka Informatyki”, 2011, nr 6, s. 33.

⁶ W. Furmanek, *Humanistyczna pedagogika pracy. Praca człowieka w cywilizacji informacyjnej*, Rzeszów 2014, s. 213.

⁷ A. Szewczyk, *Spoleczeństwo informacyjne – nowa jakość życia społecznego* [w:] *Spoleczeństwo informacyjne – problemy rozwoju*, red. A. Szewczyk, Warszawa 2007, s. 17.

⁸ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. – Komitet Integracji Europejskiej (Dz.U. 1996, nr 106, poz. 494).

osób będących w wieku nominalnie przypisanym poziomowi kształcenia⁹,

- rosnące w strukturze zawodowej znaczenie specjalistów i naukowców,
- olbrzymi rozmiar przepływu informacji,
- postępujący proces decentralizacji państwa,
- renesans społeczności lokalnej¹⁰.

Wskazane przez KIE cechy społeczeństwa informacyjnego uzupełnione zostały o czynności, które w społeczeństwie informacyjnym stanowią czynności podstawowe:

- wytwarzanie informacji – jest bezpośrednio związane z masowym charakterem informacji, zapotrzebowaniem na nią i jej wykorzystywaniem,
- przechowywanie informacji – wskazuje na jej techniczne aspekty gromadzenia i magazynowania,
- przetwarzanie informacji – dotyczy standardów umożliwiających ujednolicony opis i wymianę informacji,
- przekazywanie informacji – polega na podaniu informacji dalej bez konieczności uwzględnienia barier czasu i przestrzeni,
- pobieranie informacji – daje możliwość swobodnego korzystania z informacji przez wszystkich zainteresowanych,
- wykorzystanie informacji – odnosi się do zasobów Internetu jako otwartego i nielimitowanego źródła informacji, które staje się najważniejszą cechą społeczeństwa informacyjnego¹¹.

Wymienione czynności bezpośrednio łączą się z kompetencjami informacyjnymi, które definiowane są jako umiejętności wyszukiwania i wykorzystywania informacji, czyli kluczowe umiejętności dla procesu uczenia się w społeczeństwie informacyjnym. Określone są jako jedne z najważniejszych w obszarze edukacji i życia społecznego. Warunkują efektywny proces uczenia się, prowadzenia badań naukowych, refleksji naukowej, tworzenia wiedzy i decydują o jakości funkcjonowania człowieka w życiu zawodowym i codziennym. Konieczność posiadania i kształcenia tychże kompetencji dostrzeżono, proklamowano i nadal proklamuje się w wielu międzynarodowych dokumentach (m.in. w deklaracji grunwaldzkiej, deklaracji praskiej, proklamacji aleksandryjskiej, agendzie paryskiej, deklaracji fezkiej, deklaracji moskiewskiej, deklaracji paryskiej, deklaracji z Rygi, deklaracji z Seulu)¹².

⁹ *Współczynnik skolaryzacji*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl> (14.04.2022).

¹⁰ S. Buregwa-Czuma, K. Garwol, *op. cit.*, s. 34.

¹¹ A. Szewczyk, *op. cit.*, s. 17.

¹² M. Skibińska, *Information Literacy – A Review of the Development Trends of the Information Literacy Concept*, „Przegląd Badań Edukacyjnych”, 2021, nr 34, s. 182.

Poziom kompetencji informacyjnych świadczy o kulturze informacyjnej, która optymalizuje pracę intelektualną, upraszcza komunikację, a przede wszystkim wspomaga generowanie wiedzy. Kultura informacyjna dostarcza ponadto sposobów dzielenia się wiedzą i doświadczeniami, zarówno indywidualnymi, jak i zbiorowymi, dzięki czemu rozwiązywanie problemów społecznych staje się łatwiejsze; dlatego należy uczyć posługiwania się informacją¹³.

Omawiane społeczeństwo oprócz wskazanych wyżej cech, czynności, kompetencji spełnia szereg funkcji, które zostały wyróżnione w publikacji S. Buregwy-Czumi i K. Garwol. Są to funkcje:

- edukacyjna – mająca na celu uświadomienie społeczeństwu ważnej roli edukacji w podnoszenia swoich kwalifikacji oraz upowszechnianiu swojej wiedzy naukowej,
- komunikacyjna – stwarzająca możliwości harmonijnego komunikowania się i funkcjonowania wielu różniących się od siebie grup w obrębie jednej całości, jaką jest społeczeństwo informacyjne,
- socjalizacyjna i aktywizująca – dzięki której osoby czasowo lub stale wyłączone z możliwości swobodnego funkcjonowania w społeczeństwie mogą wykorzystywać swój potencjał poprzez telepracę; w szczególności funkcja ta skierowana jest do osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych oraz matek wychowujących dzieci,
- partycypacyjna – adresowana do osób biorących udział w życiu politycznym i korzystających ze swojego prawa wyborczego poprzez udział w debatach publicznych, możliwości głosowania przez sieć,
- organizacyjna – której zadaniem jest stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi konkurencji na różnych rynkach i możliwości funkcjonowania na nich wszystkich grup społecznych,
- ochronna i kontrolna – która ma znaczenie w ochronie obywateli i instytucji państwowych przed przestępczością wirtualną¹⁴.

Wymienione elementy składają się na charakter społeczeństwa informacyjnego, w którym informacja jest elementem najważniejszym, można powiedzieć – bogactwem współczesnego świata.

Istotną rolę w omawianym społeczeństwie informacyjnym odgrywiają technologie informacyjno-komunikacyjne, które stanowią połączenie technologii informatycznej z technologiami pokrewnymi i obejmują swoim zakresem: komputery, informatykę i komunikację. Technologie

¹³ W. Babik, *Kultura informacyjna – spojrzenie z punktu widzenia ekologii informacji* [w:] *Kultura informacyjna w ujęciu interdyscyplinarnym – teoria i praktyka*, red. H. Batorowska, Z. Kwiasowski, Kraków 2016, s. 45–53.

¹⁴ S. Buregwa-Czuma, K. Garwol, *op. cit.*, s. 33.

informacyjne zmieniają pracę człowieka w wymiarze cywilizacyjnym i kulturowym w aspekcie oczekiwań społecznych, a także w zakresie edukacji¹⁵. Tak ukształtowane społeczeństwo musi posługiwać się właściwym systemem kształcenia, aby każdy uczeń, członek społeczeństwa wiedział, jak korzystać z wysoko rozwiniętych technologii informacyjno-komunikacyjnych, jak również potrafił wykonywać podstawowe czynności przetwarzania, obróbki i wykorzystywania informacji. Przedstawiony charakter społeczeństwa wymusza szerokie zmiany w kontekście edukacji na wszystkich etapach edukacji, dlatego w takim społeczeństwie niezbędne jest określenie nowego modelu edukacyjnego, który wpisuje się w powyższe aspekty społeczeństwa informacyjnego.

Nowy model edukacyjny

Przedstawione charakterystyczne cechy społeczeństwa informacyjnego wymagają stworzenia modelu edukacyjnego, który wpisuje się w założenia sformułowane przez Międzynarodową Komisję do spraw Edukacji XXI wieku, która powstała w 1993 roku z inicjatywy Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*). Komisja miała za zadanie opracowanie założeń dla kształcenia w XXI wieku. Przewodniczenie tej komisji powierzono Jacques'owi Delorsowi, a efekty pracy przedstawiono w *Raporcie J. Delorsa* z 1996 roku, który pomimo upływu czasu ciągle stanowi ważny dokument w zakresie kształcenia w społeczeństwie informacyjnym.

W *Raporcie* przedstawiony został obraz edukacji, w której każdy może poznać dynamikę świata, innych ludzi i przede wszystkim mieć możliwość poznania siebie samego¹⁶. *Raport* zwraca uwagę, że współczesna edukacja powinna mieć charakter kognitywno-humanistyczny, w którym uczniowie otrzymują mapy i busole, i z ich użyciem będą podróżować po współczesnym świecie. Taki charakter kształcenia pozwala na lepsze, pogłębione zrozumienie zjawisk, a zarazem poszukiwanie niezbędnych informacji. Kształcenie w takiej formie staje się interaktywne, uczy pracy zespołowej i negocjacji¹⁷. *Raport J. Delorsa* zwraca uwagę na cztery filary wiedzy, według których powinno się budować nowoczesny model edukacyjny:

¹⁵ W. Walat, *Poszukiwanie nowego modelu edukacji w oparciu o idee kognitywizmu i konstruktywizmu*, „Edukacja – Technika – Informatyka”, 2010, nr 1, s. 28.

¹⁶ *Raport Delorsa*, Polski Komitet ds. UNESCO, <https://www.unesco.pl> (8.01.2022).

¹⁷ W. Walat, *Architektoniczna przestrzeń edukacyjna w wymiarze nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych*, „Szkoła – Zawód – Praca”, 2017, nr 14, s. 13.

- uczyć się, aby wiedzieć (*learn to know*),
- uczyć się, aby działać (*learn to do*),
- uczyć się, aby żyć wspólnie (*learn to life*),
- uczyć się, aby być (*learn to be*)¹⁸.

Pierwszy z filarów skupia się na obecnym charakterze edukacji, która powinna w szczególności uczyć obsługi narzędzi wiedzy, a one pozwoliłyby uczniowi na odnalezienie się we współczesnym świecie. Edukacja ma za zadanie nauczyć, jak odnajdywać informacje, gdyż nie można wiedzieć wszystkiego i mieć nieskończonej wiedzy. Kształcenie powinno wyposażać wszystkich w odpowiednie pojęcia, narzędzia i metody adekwatne do postępu wiedzy i paradygmatów epoki. W filarze tym zwrócono uwagę na zdobywanie wiedzy, które powinno koncentrować się na trenowaniu uwagi, pamięci i myślenia.

W *Raporcie J. Delorsa* zapisano, że uczenie się może przybierać różne formy i wykorzystywać również przypadkowo pojawiające się okazje do uczenia się. Błędem jest uważanie, że nasza pamięć jest współcześnie niepotrzebna. Owszem, trzeba dokonywać selekcji danych do wyuczenia się „na pamięć”, ale też starannie kultywować asocjacyjną zdolność zapamiętywania, właściwą wyłącznie człowiekowi, która jest nieredukowalna do automatyzmu, a wręcz przeciwnie – stanowi ona silny element edukacji i powinna być trenowana od najmłodszych lat np. poprzez gry pamięciowe, powtarzania sekwencyjne, odtwarzania sekwencyjne obrazków i zdjęć, rozwiązywanie krzyżówek, łamigłówek i zagadek¹⁹. Różne pozycje naukowe wskazują także na to, że ciąg mediatyzowanych informacji szybko następujących po sobie szkodzi pamięci i myśleniu, zaburza proces spostrzegania²⁰.

Podsumowaniem analizowanego filaru edukacji niech będzie cytat: „Pierwszy rodzaj edukacji można uznać za udany, jeśli da ona impuls i podstawy umożliwiające kontynuowanie nauki przez całe życie, w pracy, lecz również poza pracą”²¹. W społeczeństwie informacyjnym istotne więc staje się samodzielne dążenie do wiedzy i inspirowanie nowymi wiadomościami i umiejętnościami.

Drugą składową nowego modelu edukacji jest filar dotyczący uczenia się, aby działać. W filarze tym główny nacisk kładzie się na „potrzebę kształcenia, by móc w przyszłości podjąć pracę i działać”²², a także na

¹⁸ *Raport Delorsa...*

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ I.B. Czajkowska, *Oddziaływanie mass mediów i hipermediów – szanse i zagrożenia*, „Media – Kultura – Komunikacja Społeczna”, 2005, nr 1, s. 231–232.

²¹ *Raport Delorsa...*

²² M. Rynkowska, *Raport GumeTree 2017, Aktywni+, Przyszłość rynku pracy.*

to, „jak przystosować edukację do przyszłej pracy, skoro jej ewolucji nie sposób dokładnie przewidzieć”²³. Współcześnie w okresie rozwoju gospodarki innowacyjnej powinno się tworzyć nowe koncepcje i rozwiązania edukacyjne, takie jak: kształcenie z wykorzystaniem zewnętrznych instytucji edukacyjnych, uczelni, miejsc o charakterze wspierającym edukację, np. firm szkoleniowych, które pozwolą na podniesienie wiedzy i umiejętności i znalezienie nowego miejsca pracy. Dodatkowo podkreślono, że nie trzeba uczyć się rzeczy już znanych, ale warto na nich budować nowe struktury wiadomości i umiejętności.

W obecnym społeczeństwie informacyjnym nie mają znaczenia kwalifikacje, liczą się kompetencje ze względu na coraz większą potrzebę zastępowania czynności typowo fizycznych intelektualnymi, pozwalającymi na kierowanie maszyną, lub prace koncepcyjne, ponieważ maszyny stają się „mądre”, a praca dematerializuje się. W związku z tym edukacja powinna stwarzać środowisko, w którym uczeń zdobywa konkretne kwalifikacje²⁴.

W nowym modelu edukacji trzeba zwrócić uwagę na działalność informacyjną i komunikacyjną uczenia się, tak ważną w coraz szybciej rozwijającym się sektorze usługowym. Nie można także zapomnieć o rozwoju relacji interpersonalnych, które gwarantują poprawną relację materia – technika²⁵.

Raport zwraca uwagę na kooperację pomiędzy sektorem formalnym i nieformalnym podmiotów. Głównie chodzi o współpracę niezależnych podmiotów, gdyż może ona mieć zarówno formalny (oparty na pisemnych umowach), jak i nieformalny charakter. Kontakty nieformalne mogą towarzyszyć zawieraniu sformalizowanych porozumień. W takim wypadku pozwalają na przykład na łatwiejsze rozwiązanie kwestii spornych czy nieporozumień, które mogą wystąpić w trakcie realizacji umowy, a których nie można było przewidzieć lub ująć w umowie. Jest to to możliwe dzięki budowaniu w ramach nieformalnych interakcji zaufania międzyorganizacyjnego²⁶.

²³ N.G. Pikuła, K. Białożył, *Edukacja calożyciowa – z perspektywy emerytowanych nauczycieli* [w:] *Edukacja i praca nauczyciela a ciągłość i zmiana – konteksty empiryczne*, red. N.G. Pikuła, K. Białożył, J. Madalińska-Michalak, Kraków 2017, s. 185.

²⁴ A. Pogorzelska, *Zagadnienie kompetencji zawodowych w kontekście zachowań transgresyjnych – informacja z badań*, „Szkoła – Zawód – Praca”, 2016, nr 12, s. 183–185.

²⁵ E. Musiał, *Relacje uczeń – nauczyciel kluczem do udanego nauczania*, „Edukacja – Technika – Informatyka”, 2016, nr 3, s. 222–223.

²⁶ M. Ratajczak-Mrozek, Ł. Małys, *Współpraca formalna i nieformalna w ramach łańcucha dostaw a wyniki przedsiębiorstw – analiza empiryczna*, „Zeszyty Naukowe UEP”, 2012, nr 220, s. 23.

Podobna sytuacja występuje w edukacji, dlatego warto zastanowić się, czy nie zatraciliśmy wartości kształcenia za pomocą innych rodzajów edukacji. Być może właśnie inne rodzaje edukacji stanowią panaceum dla współczesności i pozwalają na zdobywanie kompetencji i budowanie relacji społecznych i zawodowych²⁷. Obecnie trzeba zwrócić uwagę na dodatkowe rodzaje wsparcia edukacji, np. poprzez studia podyplomowe, kursy, szkolenia²⁸.

Kolejnym filarem edukacji jest uczyć się, aby żyć wspólnie. Będąc członkiem Unii Europejskiej, musimy się jednoczyć i stawać osobami, które żyją zgodnie z duchem współczesności, są tolerancyjni wobec innych, potrafią zachować własne przekonania religijne, nie uznawać koloru skóry za wyznacznik człowieczeństwa, uznawać osiągnięcia innych narodów, być dumnym z własnego pochodzenia. Być umiarkowanym współdzielcą świat z innymi ludźmi. Omawiany filar ukierunkowuje edukację na to, aby obrała dwie wzajemnie uzupełniające się drogi: na pierwszym poziomie stopniowe odkrywanie innego, a na następnym poziomie i przez całe życie – zaangażowanie się we wspólne projekty, jako skuteczną metodę unikania lub rozwiązywania konfliktów²⁹. Wprowadzenie do praktyki szkolnej realizacji projektów sprawia, że cały proces dydaktyczny będzie wymagać od uczniów uruchomienia wyższych czynności poznawczych³⁰.

Projekt w ujęciu edukacyjnym jest przedsięwzięciem zainicjowanym przez uczniów, czasami przy niewielkim współdziałaniu nauczyciela, który pobudza inicjatywę, wspomaga realizację oraz dyskretnie koordynuje i kontroluje pracę zespołu. Obecnie każdy nauczyciel musi mieć świadomość, że technologia informacyjna stwarza warunki doskonalenia umiejętności w wielu zakresach, m.in.:

- komunikowania się – dostarcza środków indywidualnych i grupowych prezentacji, pozwala w określony sposób na udostępnianie danych w Internecie,
- uczenia się na odległość, np. wykonywania prac metodami telekomunikacyjnymi dzięki systemowi komputerowemu, serwerowi zdalnego dostępu i sieci określonej szkoły, placówki, przedsiębiorstwa,
- udostępniania obrazów pojedynczych zjawisk, pokazywania złożoności, umożliwiania zestawienia i całościowego postrzegania, wspomagania pracy twórczej,

²⁷ *Raport Delorsa...*

²⁸ A. Marcinkiewicz, *Pozaformalne i nieformalne aspekty edukacji akademickiej*, „Ogrody Nauk i Sztuk”, 2013, nr 3, s. 46–53.

²⁹ *Raport Delorsa...*

³⁰ W. Walat, *Architektoniczna przestrzeń...*, s. 14.

- porządkowania i usprawniania organizacji nauki poprzez posługiwanie się wieloma technikami i narzędziami,
- poszukiwania – realizowanego za pomocą urządzeń i narzędzi, które umożliwiają wyszukiwanie, porządkowanie i wykorzystywanie informacji ze źródeł,
- doskonalenia się – ułatwia naukę z wykorzystaniem użytecznych programów komputerowych,
- współpracy – ułatwia pracę w grupie (lokalnej i globalnej) i osiągnięcie porozumienia, może być wykorzystana do nawiązywania i podtrzymania kontaktów oraz budowania więzi międzyludzkich³¹.

Działania projektowe powodują zmiany w wymiarze zarówno fizycznym, intelektualnym, jak i emocjonalnym, co czyni z procesu uczenia się wyzwanie badawczo-eksploracyjne ukierunkowane na określony cel³². Edukacja powinna więc dążyć do poznawania życia innych ludzi i ujawniać istniejące zależności między nimi. W edukacji powinno się stwarzać miejsce na realizację projektów i wspólnej pracy uczniów, tak aby wspólne działania rozszerzały poszanowanie pluralizmu, wzajemnego zrozumienia i pokoju.

Ostatni filar *Raportu J. Delorsa* to stwierdzenie, że trzeba uczyć się, aby być. Postuluje się, aby edukacja tworzona współcześnie przyczyniła się do rozwoju każdej jednostki, jej umysłu, ciała, inteligencji, wrażliwości, poczucia estetyki, osobistej odpowiedzialności i duchowości. Jest to ostatni filar, w który określono, że aby uczeń łatwiej mógł osiągnąć pełny rozwój swojej osobowości, powinien zwiększać zdolność do autonomii, osądu i osobistej odpowiedzialności³³. Realizując ten cel, nie wolno zaniedbać w edukacji potencjału jednostki: pamięci, rozumowania, poczucia estetyki, zdolności fizycznych, umiejętności porozumiewania się itp. W związku z tym ważne jest, aby rozpatrywać edukację całościowo. Ta wizja powinna inspirować i ukierunkowywać reformy edukacyjne, czy to w zakresie opracowywania programów, czy definiowania nowych form edukacji.

Główną uwagę trzeba zwrócić na to, aby nowy model edukacji uczył odnajdywania informacji, korzystania z narzędzi i metod, które pozwolą uczniowi na opanowanie określonej wiedzy. Należy od uczenia wymagać znajomości poszukiwania metod rozwiązywania problemów, a nie opa-

³¹ E. Perzycka, *Świadome doskonalenie jakości pracy nauczyciela w zakresie technologii informacyjnej* [w:] *Diagnoza i ewaluacja pedagogiczno-psychologiczna – stan i perspektywa badań*, red. K. Wenta, E. Perzycka, Szczecin 2004, s. 161.

³² J. Nowak, *Metoda projektów a efektywność kształcenia na etapie edukacji wczesnoszkolnej* [w:] *Ewaluacja i innowacje w dialogu*, red. J. Grzesiak, Kalisz–Konin 2008, s. 325–334.

³³ *Raport Delorsa....*

nowania gotowych rozwiązań z książek. Nauczyciele powinni stymulować pamięć ucznia, jego myślenie i uwagę, a w szczególności inspirować do działalności edukacyjnej. Każdy uczeń musi również uczyć się metod współpracy i działalności grupowej, które obecnie są drogą do sukcesu. Dziś bogactwo stanowią umiejętności, a nie dokumenty potwierdzające kwalifikacje. Bardzo ważne więc staje się rozwijanie umiejętności informacyjno-komunikacyjnych, które są podstawą współczesnego rynku pracy.

W nowym modelu edukacyjnym każdy uczeń powinien być w stanie podjąć współpracę z obywatelem innego państwa, by razem pracować i rozwiązywać problemy. Zatem kierunkiem zmian nowej szkoły jest dbanie o pełny rozwój osobowości, inteligencji, duchowości każdego ucznia. Zakłada się również zmianę funkcji nauczyciela i sposobu jego pracy z uczniami. Nauczyciel przyjmuje funkcję dyrygenta lub menedżera zarządzającego zasobami intelektualnymi i osobowościowymi danego ucznia³⁴.

Obecnie polskie szkoły nie są w stanie wprowadzić tak szerokich zmian, nie nadążają za podstawowym wyposażeniem klasopracowni, zakupem najnowszych technologii, ich wdrożeniem do celów edukacyjnych³⁵. Potwierdzają to wyniki badań przeprowadzonych w 2017 roku na Wydziale Pedagogicznym Uniwersytetu Warszawskiego na temat polskiej szkoły w dobie cyfryzacji³⁶. W związku z tym rozwiązania poszukuje się w dodatkowych formach kształcenia, które pozwolą na realizację założeń *Raportu J. Delorsa*.

Współczesne formy wspierające realizację nowego modelu edukacyjnego

Całościowa realizacja powyższych założeń możliwa jest zgodnie z założeniami *Raportu J. Delorsa* tylko poprzez wykorzystanie wszystkich rodzajów edukacji. Dzisiaj w społeczeństwie informacyjnym poszukuje się rozwiązania wymienionych problemów poprzez wspieranie tradycyjnej edukacji (formalnej) innymi formami kształcenia. Obecnie wśród najbardziej znanych dodatkowych form kształcenia są edukacja pozaformalna i nieformalna. Ich rozwój rozpoczął się po publikacji ra-

³⁴ E. Petlák, *Rola nauczyciela we współczesnej szkole*, Warszawa 2008, s. 66.

³⁵ M. Sysło, *Rozwój technologii informacyjnej a edukacja – stan, kierunki, wyzwania* [w:] *Holistyczne i analityczne metody diagnostyki edukacyjnej. Perspektywy informatyczne egzaminów szkolnych*, red. B. Niemierko, G. Szyling, Gdańsk 2005, s. 34–59.

³⁶ *Raport pt. Polska szkoła w dobie cyfryzacji. Diagnoza 2017*, Warszawa 2017, s. 23–24.

portów Unii Europejskiej: *Młodzież w działaniu*³⁷ oraz *Uczyć się inaczej*³⁸. Na podstawie zawartych w raportach wniosków opracowano dla każdej z wymienionych form charakterystyczne cechy, które rozdzieliły ich rolę i funkcje od kształcenia formalnego. Pierwsza z nich stała się bezpośrednim wsparciem tradycyjnej szkoły, natomiast druga skierowana została nie tylko do szkół, ale i wszystkich ludzi w celu aktualizacji wiedzy i umiejętności.

Edukacja pozaformalna jest obecnie najpopularniejszym sposobem wspierania tradycyjnego kształcenia formalnego (edukacji formalnej). Edukacja pozaformalna definiowana jest jako uczenie się zorganizowane instytucjonalnie, jednak poza programami kształcenia i szkoleniami prowadzącymi do uzyskania kwalifikacji zarejestrowanej³⁹.

Miejscem edukacji pozaformalnej są najczęściej instytucje o charakterze edukacyjnym, np. uczelnie, muzea, centra nauki, domy kultury. Dodatkowo każda forma edukacji pozaformalnej objęta jest programem nauczania, który zakłada pewne cele do zrealizowania. Program nauczania może dotyczyć różnych treści kształcenia, zarówno tych, które realizowane są w edukacji formalnej, jak i całkowicie nowych obszarów wiedzy. Pozwala to na utrwalenie starych i tworzenie nowych struktur wiedzy. Ważnym aspektem edukacji pozaformalnej jest także wykorzystywanie nowoczesnych form pracy, np. warsztatów interaktywnych, podczas których stosuje się metody WebQuest, map mentalnych, meta-planów. Warto dodać, że uczniowie podczas nauki w edukacji pozaformalnej mogą wykorzystywać niedostępne na zajęciach szkolnych technologie informacyjne. Edukacja pozaformalna opiera się na cechach podobnych do edukacji formalnej, lecz biorący w niej udział uczniowie robią to dobrowolnie. Oznacza to, że świadomie przystępują do nauki, mając wewnętrzną motywację do uczenia się.

Edukacja nieformalna to ciąg czynności podejmowanych w celu samodzielnego nauczania się czegoś lub proces uczenia się, któremu towarzyszą inne aktywności, np. uczestnictwo w różnych wydarzeniach lub aktywnościach o charakterze rekreacyjnym. Dla tego rodzaju edukacji istnieją pojęcia zamiennie, takie jak: „kształcenie incydentalne”, „samodzielne uczenie się”, „samokształcenie”, „uczenie się w toku pracy”, „uczenie się przez praktykę”, „uczenie się przez zabawę”. Edukacja nieformalna definiowana

³⁷ *Raport Efekty uczenia się w Programie „Młodzież w działaniu”*, Warszawa 2014, s. 11.

³⁸ A. Szlęk, *Uczyć się inaczej – nowe kompendium wiedzy na temat edukacji pozaformalnej*, Warszawa 2013, s. 12.

³⁹ S. Sławiński [i in.], *Słownik podstawowych terminów dotyczących krajowego systemu kwalifikacji*, Warszawa 2014, s. 13.

jest jako „zdobywanie wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych w toku różnorodnych aktywności poza zorganizowanymi formami kształcenia”⁴⁰. Edukacja nieformalna „trwa przez całe życie i jest procesem niezorganizowanym i niesystematycznym, w którym człowiek nabywa wiadomości, sprawności, przekonań i postaw na podstawie codziennego doświadczenia oraz wpływów wychowawczych otoczenia”⁴¹.

Można zatem stwierdzić, że nowy model kształcenia dla społeczeństwa informacyjnego powinien być realizowany poprzez kształcenie uczniów formalne, ale z wykorzystaniem wskazanych pozaszkolnych form kształcenia. W ten sposób możliwe jest wykonanie założeń zaprezentowanych w przedstawionym modelu edukacyjnym.

Zakończenie

Podsumowując przedstawione zagadnienie nowego modelu edukacyjnego w społeczeństwie informacyjnym, trudno wyobrazić sobie jego dalszy rozwój bez prawidłowo określonej i prowadzonej edukacji. W związku z tym należy bezwzględnie szukać innych rozwiązań, które będą wpisywać się w charakterystykę współczesnego społeczeństwa. W przedstawionym modelu uwzględniono wszystkie najważniejsze filary współczesnego kształcenia. Warto pamiętać, że realizacja tego modelu możliwa jest tylko poprzez wykorzystanie pozaszkolnych form wspierania kształcenia formalnego (odbywającego się w szkole).

Bibliografia

- Babik W., *Kultura informacyjna – spojrzenie z punktu widzenia ekologii informacji* [w:] *Kultura informacyjna w ujęciu interdyscyplinarnym – teoria i praktyka*, red. H. Batorowska, Z. Kwiasowski, Kraków 2016.
- Buregwa-Czuma S., Garwol K., *Definicje, właściwości i funkcje społeczeństwa informacyjnego* [w:] *Dydaktyka informatyki. Problemy i wyzwania społeczeństwa informacyjnego*, red. W. Furmanek, A. Piecuch, Rzeszów 2011.
- Czajkowska I.B., *Oddziaływanie mass mediów i hipermediów – szanse i zagrożenia*, „Media – Kultura – Komunikacja Społeczna”, 2005, nr 1.
- Furmanek W., *Humanistyczna pedagogika pracy. Praca człowieka w cywilizacji informacyjnej*, Rzeszów 2014.
- Furmanek W., *Ogólna charakterystyka przemian cywilizacyjnych*, „Dydaktyka Informatyki”, 2004, nr 1.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ I. Stalończyk, *Edukacja formalna i pozaformalna w procesie kształtowania społeczeństwa wiedzy*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2014, nr 37, s. 325.

- Krztoń W., *XXI wiek – wiekiem społeczeństwa informacyjnego*, „Modern management review”, 2015, nr 3.
- Marcinkiewicz A., *Pozaformalne i nieformalne aspekty edukacji akademickiej*, „Ogrody Nauk i Sztuk”, 2013, nr 3.
- Musiał E., *Relacje uczeń – nauczyciel kluczem do udanego nauczania*, „Edukacja – Technika – Informatyka”, 2016, nr 3, DOI: 10.15584/eti.2016.3.33
- Nowak J., *Metoda projektów a efektywność kształcenia na etapie edukacji wczesnoszkolnej* [w:] *Ewaluacja i innowacje w dialogu*, red. J. Grzesiak, Kalisz–Konin 2008.
- Papińska-Kacperek J., *Nowa epoka – społeczeństwo informacyjne* [w:] *Spółczesność i informacja*, red. J. Papińska-Kacperek, Warszawa 2008.
- Perzycka E., *Świadome doskonalenie jakości pracy nauczyciela w zakresie technologii informacyjnej* [w:] *Diagnoza i ewaluacja pedagogiczno-psychologiczna – stan i perspektywa badań*, red. K. Wenta, E. Perzycka, Szczecin 2004.
- Petlák E., *Rola nauczyciela we współczesnej szkole*, Warszawa 2008.
- Pikuła N.G., Białożyty K., *Edukacja całościowa – z perspektywy emerytowanych nauczycieli* [w:] *Edukacja i praca nauczyciela a ciągłość i zmiana – konteksty empiryczne*, red. N.G. Pikuła, K. Białożyty, J. Madalińska-Michalak, Kraków 2017.
- Pogorzelska A., *Zagadnienie kompetencji zawodowych w kontekście zachowań transgresyjnych – informacja z badań*, „Szkoła – Zawód – Praca”, 2016, nr 12.
- Raport Delorsa*, Polski Komitet ds. UNESCO, <http://www.unesco.pl> (8.01.2022).
- Raport Efekty uczenia się w Programie „Młodzież w działaniu”*, Warszawa 2014.
- Raport pt. Polska szkoła w dobie cyfryzacji. Diagnoza 2017*, Warszawa 2017.
- Ratajczak-Mrozek M., Małyś Ł., *Współpraca formalna i nieformalna w ramach łańcucha dostaw a wyniki przedsiębiorstw – analiza empiryczna*, „Zeszyty Naukowe UEP”, 2012, nr 220.
- Rynkowska M., *Raport GumeTree 2017, Aktywni+, Przyszłość rynku pracy*.
- Skibińska M., *Information Literacy – A Review of the Development Trends of the Information Literacy Concept*, „Przegląd Badań Edukacyjnych”, 2021, nr 34, DOI 10.12775/PBE.2021.025
- Sławiński S. [i in.], *Słownik podstawowych terminów dotyczących krajowego systemu kwalifikacji*, Warszawa 2014.
- Stalończyk I., *Edukacja formalna i pozaformalna w procesie kształtowania społeczeństwa wiedzy*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, 2014, nr 37.
- Syśło M., *Rozwój technologii informacyjnej a edukacja – stan, kierunki, wyzwania* [w:] *Holistyczne i analityczne metody diagnostyki edukacyjnej. Perspektywy informatyczne egzaminów szkolnych*, red. B. Niemierko, G. Szyling, Gdańsk 2005.
- Szewczyk A., *Spółczesność i informacja – problemy rozwoju*, Warszawa 2007.
- Szłęk A., *Uczyć się inaczej – nowe kompendium wiedzy na temat edukacji pozaformalnej*, Warszawa 2013.
- Tuczyński K., *Technologiczna transformacja społeczna w aspekcie edukacji akademickiej*, „Polityka i Społeczeństwo”, 2021, nr 4, DOI: 10.15584/polispol.2021.4.11
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. – Komitet Integracji Europejskiej (Dz.U. 1996, nr 106, poz. 494).
- Walat W., *Architektoniczna przestrzeń edukacyjna w wymiarze nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych*, „Szkoła – Zawód – Praca”, 2017, nr 14.
- Walat W., *Poszukiwanie nowego modelu edukacji w oparciu o idee kognitywizmu i konstrukttywizmu*, „Edukacja – Technika – Informatyka”, 2010, nr 1.
- Współczynnik skolaryzacji*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl> (14.04.2022).

A new dimension of education in the information society

Abstract

The article presents the development of the information society focusing on its most important features and functions that must be reflected in the field of modern education. On the basis of the presented characteristics, an attempt was made to define a new educational model developed on the basis of the guidelines of the J. Delors Report, which assumes four pillars of knowledge. The mentioned and indicated pillars become a determinant for education in the information society. Practical forms of education were indicated for the developed theoretical model, which allow for its implementation.

Keywords: information society, education, non-formal, informal

Andrzej Zapalowski*

OBRONA TOTALNA JAKO WYZWANIE DLA BEZPIECZEŃSTWA POLSKI

Sila lub słabość armii z jej formy wynika.

Sun Zi

*Trzeba się bronić przed nieprzyjacielem wszystkimi środkami,
by zostawić potomkom państwo niepomniejszone.*

Tukidydes

Streszczenie

W przestrzeni eksperckiej i naukowej coraz częściej używa się terminu obrona totalna. Często stosuje się go zamiennie z terminem obrona powszechna. W opracowaniu podjęto się analizy i porównania dotychczasowego słownikowego terminu obrona powszechna i próbę rozróżnienia go od terminu obrona totalna. Badania oparto na literaturze przedmiotu oraz na doktrynie obrony totalnej w wybranych państwach świata.

Słowa kluczowe: obrona powszechna, obrona totalna, obrona przestrzenna, system obronny

Wstęp

W przestrzeni publicznej politycy oraz niektórzy wojskowi często posługują się terminem obrona totalna (ang. *total force* lub *total defence*), gdzie samo pojęcie w warunkach polskich nie jest do końca sprecyzowane. Dotychczas w słownikach z zakresu bezpieczeństwa określano udział większości społeczeństwa w wysiłku obronnym państwa jako obronę powszechną lub dużo rzadziej jako obronę przestrzenną. Przykładem może być tutaj generał Leon Komornicki, który w swoich tekstach używa terminu obrona przestrzenna, jednocześnie nie definiując

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: azapalowski@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0002-9581-0369.

jej¹. Wydaje się, iż samo użycie przez wielu autorów terminu obrona totalna ma na celu wzmocnienie przekazu, ale nie niesie za sobą określenia cech, czym obrona przestrzenna się odróżnia od obrony powszechnej. W niektórych państwach, takich jak np. Szwecji, Szwajcarii czy też Singapurze, używa się terminu obrona totalna, określając specyfikę własnego systemu obronnego. Warto podkreślić, iż w obowiązującej *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego* z 2020 roku pojęcie obrona totalna nie występuje, a obrona powszechna stanowi oddzielny rozdział pt.: *Odporność i obrona powszechna*². Celem tekstu jest odniesienie się do tego, czym jest obrona totalna i jak ją odbierać w polskich warunkach.

Koncepcje obrony totalnej

Analizując pojęcia obrony powszechnej, totalnej czy przestrzennej, należy zdefiniować różnice pomiędzy poszczególnymi pojęciami lub wykazać ich synonimowość (nakładanie). Niektórzy autorzy podkreślają, iż pojęcie obrony totalnej jest łączone również z szerszą koncepcją obrony terytorialnej, która może się przejawiać na trzy sposoby: jako rodzaj polityki bezpieczeństwa państwa, jako forma organizacji sił zbrojnych oraz jako metoda prowadzenia walki³. W przytoczonej pracy Kariny Pauliny Marczuk została opisana dosyć ograniczona charakterystyka doktryny obrony totalnej odnoszącej się zasadniczo do szybkiej i powszechnej mobilizacji, a do słabych jej punktów na przykładzie byłej Jugosławii zalicza się zakaz kapitulacji lub poddania terytorium. Dalej Marczuk powołuje się na doktrynę obrony totalnej Rumunii i wymienia jej główne założenia. Należą do nich: prowadzenie obrony przez cały naród jako odpowiedź wojskowa, gospodarcza, polityczna, ideologiczna, dyplomatyczna i innego charakteru obrona przeciwko każdemu agresorowi. Podsumowując koncepcje obrony totalnej, próbuje się wskazać podstawowe cechy obrony totalnej. Z cech typowo koncepcyjnych wymienia się szybką i powszechną mobilizację, współudział w obronie obrony terytorialnej, posiadanie obrony cywilnej oraz obronę z wykorzystaniem warunków naturalnych. Pozostałe elementy wymienione w tek-

¹ L. Komornicki, *Jak należy rozumieć odpowiednio przygotowaną przestrzenną obronę Polski*, Instytut Bezpieczeństwa i Strategii, <https://fibus.pl> (13.12.2020).

² *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2020, s. 15.

³ K.P. Marczuk, *Od obrony totalnej do obrony elastycznej – reforma organizacji obrony w Szwajcarii*, „*Studia Politica Germanica*”, 2015, nr 1, s. 276; R. Znaniewski, R. Papliński, *Obywatel w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2021, s. 36.

ście odnoszą się do ekonomiki takiej koncepcji⁴. Wydaje się, iż jest tu podane zbyt mało wyróżników obrony totalnej odróżniającej ją od obrony powszechnej. Jeżeli zaś chodzi o koncepcję obrony totalnej w byłej Jugosławii, to należy zwrócić uwagę na kilka elementów, które ją wyróżniało. Było to współdziałanie wojska operacyjnego, obrony terytorialnej, ale także całego systemu szkolnictwa na wszystkich poziomach. Koncepcja ta nawiązywała do zasady „cały naród pod bronią” w razie zagrożenia wojennego. Według wspomnianej koncepcji następowało zatarcie różnic pomiędzy walczącymi a niewalczącymi (wszyscy byli zobowiązani do stawiania oporu). Ponadto zakładano pozostawienie sił obrony terytorialnej na terenach zajętych przez wroga oraz wskazywano w niej na zakaz kapitulacji i walkę do końca. Doktryna ta miała dużą moc odstraszenia, gdyż każdy potencjalny przeciwnik musiał się liczyć z bardzo dużymi kosztami wojny i okupacji terenu⁵.

W pracach z zakresu wojskowości i nauk o bezpieczeństwie mamy najczęściej do czynienia z używaniem terminu wojna totalna. Znacznie rzadziej pojawia się termin obrona totalna, która często w powszechnej percepcji odnosi się do walki obronnej mającej na celu obronę określonego obszaru kosztem zasobów osobowych i materialnych, nawet w zagrożeniu całkowitego ich unicestwienia. Wojna totalna, a co za tym idzie, element, jakim jest obrona totalna, na co zwracał uwagę generał Erich Ludendorff⁶, nie jest tylko sprawą sił zbrojnych, ale wciąga do walki każdego obywatela narodów wojujących. Jak zaznaczał wspomniany autor, dziś teatr wojenny rozciąga się na cały obszar wojujących narodów i ludność cywilna bierze udział w walce pośredniej w formie „blokady głodowej” lub propagandy. Tak więc wojna, a co za tym idzie, obrona totalna, dotyczy całych narodów. O samej wojnie i obronie totalnej możemy zasadniczo mówić, jak zwracał uwagę cytowany Ludendorff, tylko wówczas, gdy cały naród byłby żywotnie zagrożony.

Gdybyśmy więc teorię Ludendorffa przełożyli na definicję obrony totalnej, to mielibyśmy z nią do czynienia w sytuacji, kiedy byłoby duże prawdopodobieństwo zajęcia całego terytorium państwa, a nie tylko jego części. W drugim wypadku właściwszy byłby termin obrona powszechna lub obrona przestrzenna. Istotną kwestią według cytowanego autora w wojnie i obronie totalnej jest duchowa zwartość narodu, którą można osiągnąć jedynie w drodze jedności rasy, wiary oraz skrupulatnego prze-

⁴ K.P. Marczyk, *Bezpieczeństwo funkcjonalne państw regionu Europy Północnej*, Warszawa 2014, s. 33; *eadem*, *Od obrony totalnej...*, s. 277–279.

⁵ T. Dulic, R. Kostic, *Yugoslavs in arms: Guerrilla tradition, total defense and the ethnic security dilemma*, „Europe – Asia Studies”, 2010, vol. 62, no. 7, s. 1063.

⁶ E. Ludendorff, *Wojna totalna*, Warszawa 1959, s. 21–22.

strzegania praw⁷. Obecnie można odnieść wrażenie, iż brzmi to bardzo nietolerancyjnie, a nawet rasistowsko. Należy się jednak zastanowić, czy będziemy mieli do czynienia z obroną totalną w sytuacji obrony państwa, gdzie napastnikiem będzie państwo mające w atakowanym ośrodku znaczny odsetek ludności o tej samej narodowości lub religii, co napastnik. Nie może być w takim wypadku mowy o obronie totalnej, czyli walce całej populacji państwa, a co najwyżej o obronie większości obywateli, czyli o obronie powszechnej lub przestrzennej.

Innym elementem obrony totalnej jest całkowite przejęcie i kontrolowanie dostępu do własnych obywateli w formie działań informacyjnych przeciwnika. Chodzi tutaj o zachowanie zwartości narodu. Ludendorff podkreśla, iż utrzymania sił duchowych narodu nie da się osiągnąć na drodze czysto mechanicznej. Należy przede wszystkim zawładnąć „sercami” narodu, gdyż w wojnie, a co zatem idzie, w obronie totalnej, ostatecznie walczy nie państwo, lecz naród, i tutaj jest zasadniczy punkt ciężkości. Tak więc, aby mówić o obronie totalnej, należy w czasie pokoju przygotować do niej cały naród, w tym przeszkolić maksymalną ilość rezerw⁸. Jest to kolejne rozróżnienie obrony totalnej od powszechnej. W obronie totalnej mamy przeszkolone maksymalne rezerwy osobowe państwa, a w obronie powszechnej posiadamy ograniczone rezerwy osobowe państwa. Ostatnim istotnym elementem, który można wyróżnić, cytując niemieckiego generała, jest zasada, iż w obronie totalnej wraz z odwrotem wojsk ewakuujemy wszystkich zdolnych do noszenia broni lub w razie zamiaru prowadzenia działań partyzanckich w okresie pokoju przygotowujemy maksymalne możliwe do tego zasoby społeczne przeszkolonych rezerwistów. Istotą takiej polityki jest, aby potencjalnie każdy dorosły obywatel mógł być dywersantem. W obronie powszechnej szkolimy do działań dywersyjnych na tyłach przeciwnika wydzielone pododdziały wojsk.

Jacek Solarz w swoim opracowaniu⁹ dotyczącym doktryn militarnych XX w. wojnę totalną określił jako wojnę prowadzoną wbrew wszelkim ograniczeniom prawnym i moralnym przy użyciu wszystkich sił ludzkich, materialnych i moralnych państwa w celu zniszczenia nie tylko sił zbrojnych przeciwnika, lecz także całego jego narodu wszystkimi dostępnymi środkami. Wobec takiego określenia wojny totalnej nie możemy na zasadzie podobieństwa formułować definicji obrony totalnej, gdyż o ile obrona może być prowadzona wbrew wszelkim ograniczeniom prawnym i moralnym przy użyciu wszystkich sił ludzkich, mate-

⁷ *Ibidem*, s. 38.

⁸ *Ibidem*, s. 43, 45, 67, 107.

⁹ J. Solarz, *Doktryny militarne XX w.*, Kraków 2009, s. 120.

rialnych i moralnych obrońców, to zasadniczo celem jest zniszczenie sił zbrojnych przeciwnika, ale nie całego narodu, który podjął się agresji. Wszelaki odwet na państwie przeciwnika nie byłby już obroną totalną, ale miałyby charakter wojny totalnej.

Wymiennie terminologię obrony powszechnej (totalnej) stosują w swoim opracowaniu Józef Marczak i Jacek Pawłowski¹⁰. Wspomniani autorzy podkreślają, iż strategia obrony powszechnej (totalnej) ma miejsce w jej urzeczywistnieniu, gdy państwo przystępuje do obrony wobec totalnej agresji drugiej strony. W początkowym okresie łączy się ją ściśle ze strategią obrony granic. Tak więc nie ma tu wyraźnego odróżnienia koncepcji obrony powszechnej od obrony totalnej. Podobnie definiuje to Waldemar Kitler, pisząc, iż ochrona i obrona narodowa (totalna, powszechna) stanowi sumę wszystkich wojskowych (obrona militarna) i cywilnych (obrona cywilna – niemilitarna) zabezpieczeń służących zapewnieniu bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa wobec zagrożeń godzących w bezpieczeństwo narodowe¹¹. W kontekście wymiennego stosowania terminologii obrony powszechnej i obrony totalnej Ryszard Jakubczak zwraca uwagę, iż Wojska Obrony Terytorialnej funkcjonują zawsze w ramach obrony powszechnej, co wskazuje, iż jeżeli prawidłowo są one jakościowo i ilościowo usytuowane w systemie bezpieczeństwa narodowego, to są jego immamentnym elementem. Brak natomiast odniesienia definicyjnego, czy obrona totalna jest wymiennie stosowana z obroną powszechną, czy też charakteryzuje się oddzielną specyfiką¹².

W obecnych czasach z uwagą na rozciąganie wojen na sfery ekonomiczne, informacyjne, dywersji psychologicznej, sterowanie masowym przemieszczaniem się ludności czy też działaniami na granicy wojny biologicznej coraz bardziej zaciera się różnica między żołnierzem a cywilem. W dzisiejszej rzeczywistości przy przewadze działań z zakresu dywersji ideologicznej niezwykle wagę należy przyłożyć do ochrony i osłony lokalnych i centralnych węzłów informacyjnych. Przeciwnik kontrolujący informację na obszarze obrony powszechnej lub totalnej ma w dużym stopniu zapewnione zwycięstwo jeszcze przed całkowitym rozbięciem państwa, które się broni. Dlatego tak ważnym czynnikiem jest religia lub religie tradycyjnie przez wieki tożsame z państwem. Deprecjacja tego elementu bezpieczeństwa społecznego w państwach uważa-

¹⁰ J. Marczak, J. Pawłowski, *O obronie militarnej Polski przełomu XX–XXI wieku*, Warszawa 1995, s. 230.

¹¹ W. Kitler, *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, Warszawa 2001, s. 156.

¹² R. Jakubczak, *Komponenty sił zbrojnych w obronie narodowej Polski* [w:] *Współczesna obrona narodowa*, red. R. Jakubczak, Warszawa 2020, s. 82.

nych za „strefy zgniotu”¹³ znacznie osłabia potencjał obronny, a w niektórych wypadkach może doprowadzić wprost do uniemożliwienia prowadzenia operacji obronnej.

Jedną z zasad budowy skutecznego systemu bezpieczeństwa państwa jest jego przygotowanie nie tylko do zagrożeń, które mogą wystąpić z dużym prawdopodobieństwem, ale także na te mniej prawdopodobne, które są jednak możliwe. Podstawowym celem sił zbrojnych jest zapewnienie przetrwania narodu, ochrona jego obywateli i terytorium. Oczywiście równie ważnym celem jest utrzymanie oraz zachowanie zasobów materialnych państwa. Organizacja systemu obrony powinna zapewniać osiągalność politycznych i militarnych celów obrony państwa, w tym możliwości odwetu i w pewnych wypadkach zajęcia terytorium przeciwnika. Istotnym elementem jest także zapewnienie ciągłości obrony i przetrwania w długich okresach czasowych.

Obecnie percepcja większości społeczeństw, jak również polityków nie obejmuje – wydawałoby się – oczywistości, które pokazują, iż współczesne wojny nie są konfliktami tylko linearnymi, a duża część działań obejmuje całe terytorium państwa lub nawet sięga w stratosferę. Dlatego też samo przełamanie lub obrona danej linii obrony nie warunkuje zwycięstwa. Współczesne środki walki głęboko penetrują zaplecze przeciwnika, więc potencjał potrzebny do obrony wzrasta nie tylko jakościowo, ale także ilościowo, tak aby nasycić przestrzeń.

W literaturze pojawia się nawet termin strategia totalna, przez którą Andre Beaufre rozumie rozgrywanie konfliktów gwałtownych lub podstępnych, prowadzonych jednocześnie na różnych płaszczyznach – politycznej, ekonomicznej, dyplomatycznej i wojskowej, a więc mających totalny charakter. Nawiązuje przy tym do amerykańskiej szkoły strategicznej, gdzie strategią totalną nazywa stopniowe odstraszenie i elastyczny odwet¹⁴. Co do wojny totalnej, autor zwraca głównie uwagę na klasyczną wojnę przy użyciu środków wojskowych, ale podkreśla także strategię atomową, która właśnie wyróżnia się w ramach wspomnianej wojny. Nawiązując do Lenina i Stalina, formułuje główne zasady wojny totalnej, a mianowicie jedność moralną sił zbrojnych i kraju, decydujące znaczenie zaplecza i konieczność psychologicznego przygotowania działań przy użyciu siły¹⁵. Samo pojęcie wojny jądrowej będzie miało prawie

¹³ Termin przejęty z przemysłu samochodowego, gdzie oznacza, jaka część samochodu w przypadku danej kolizji zostanie zniszczona. Termin ten przyjęto w publicystyce związanej z bezpieczeństwem; oznacza tu obszar państwa podlegający zniszczeniu w pierwszej fazie wojny.

¹⁴ A. Beaufre, *Wstęp do strategii*, Warszawa 1965, s. 34, 155.

¹⁵ *Ibidem*, s. 34, 60, 117.

zawsze charakter wojny totalnej. Wyjątkiem jest tu jedynie użycie w niewielkiej ilości taktycznej broni jądrowej wobec państwa, które jej nie posiada.

Często możemy w debatach publicznych usłyszeć pytania o to, czy warto podejmować obronę totalną, kładąc na szali praktycznie całe zasoby osobowe i materialne narodu, niczym Kartagina w okresie wojen punickich w II w. p.n.e. W wielu słownikach z zakresu bezpieczeństwa narodowego sam termin obrona totalna nie istnieje. Mowa jest np. o obronie strategicznej¹⁶, obronie narodowej¹⁷ czy też obronie powszechnej¹⁸. Termin obrona totalna próbowano opisać w *Leksykonie bezpieczeństwa wewnętrznego*¹⁹. Powołano się w nim na teorię obrony wyłożoną przez Carla von Clausewitza²⁰. Autorzy wspomnianego tekstu wymienili cechy, które charakteryzują obronę totalną. Według autorów należą do nich: niezbędna szybka i powszechna mobilizacja, zazwyczaj towarzyszy jej obrona terytorialna i obrona cywilna oraz zaangażowanie wszystkich obywateli w różnych sferach (funkcjach) życia (społecznego, gospodarczego, wojskowego, cywilnego, psychologicznego). Ponadto powoływano się w opracowaniu na doświadczenia i doktryny byłej Jugosławii, gdzie obrona totalna rozwijała się od 1969 roku i jej słabym elementem był zakaz kapitulacji.

Clausewitz, który pisał swoje dzieło w pierwszej połowie XIX w., posługiwał się terminem obrona strategiczna²¹. Podobnie tym terminem posługiwali się inni autorzy. Jednym z nich był Mao Zedong, dla którego

¹⁶ Obrona strategiczna – rodzaj działań wojennych sił zbrojnych, prowadzonych dla osiągnięcia celów strategicznych przy niespodziewanym napadzie nieprzyjaciela lub przy jego przewadze uzyskanej w toku walki zbrojnej na teatrze działań wojennych. Obronę strategiczną organizuje się w sposób zamierzony lub wymuszony w celu odparcia napadu jądrowego nieprzyjaciela, lub też jego uderzeń na lądzie, morzu i w powietrzu, zerwania jego natarcia w procesie prowadzenia działań wojennych, wyczerpania jego sił i stworzenia warunków do przejścia do strategicznego natarcia na danym teatrze działań wojennych. Za: Z. Sabak, *Strategia. Słownik terminów*, Warszawa 2014, s. 72.

¹⁷ Obrona narodowa – całokształt sił i środków (instytucji) społeczeństwa (narodu) oraz ich poczynania związane z przeciwdziałaniem zagrożeniom godzącym w interes narodowy. Za: *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. W. Łepkowski, Warszawa 2002, s. 77.

¹⁸ Obrona powszechna – rodzaj obrony państwa, w ramach której przygotowuje się i wykorzystuje w obronnych działaniach militarnych i pozamilitarnych wszystkie zasoby ludzkie i materialne w sposób zapewniający skuteczne odparcie agresji przeciwnika. Za: *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa...*, s. 78.

¹⁹ W. Fehler, J.J. Piątek, R. Podgórzeńska (red.), *Leksykon bezpieczeństwa wewnętrznego*, Szczecin 2017, s. 340–341.

²⁰ C. von Clausewitz, *O wojnie*, Lublin 1995.

²¹ *Ibidem*, s. 272, 279–280.

obroną była także forma tzw. wojny ludowej²². Clausewitz do istotnych czynników obrony strategicznej zaliczał wybór wszelkich środków, korzyści terenowych, pomoc ze strony ludności, wykorzystanie wielkich sił moralnych, operacyjną rozbudowę umocnień i koncentrację sił w określonych obszarach. Jego ówczesna koncepcja obrony miała głównie charakter obrony pozycyjnej z przygotowaniem zapasowych obszarów umocnionych. Zwracał on jednak uwagę na szczególne dla obrony obszary, które nazywał „kluczem kraju”. Chodziło zasadniczo o teren, bez którego posiadania nie można się odważyć na wtargnięcie do kraju nieprzyjacielskiego. Bardzo ważną rolę przy obronie, w tym na zajętych przez wroga terenach, przywiązywał do powstania ludowego. Stawiał tu jednak kilka warunków, aby mogło być skuteczne. Musiało być ono prowadzone wewnątrz kraju, nie wolno się było koncentrować na rozstrzygającej bitwie, musiało także obejmować znaczne połacie kraju, sam charakter narodu musiał sprzyjać możliwości walki, a obszar powstania ludowego musiał obejmować teren mający naturalne przeszkody dla przeciwnika²³. Wspomniany autor pisał o teorii obrony w sposób ogólny, ze szczególnym uwzględnieniem obrony zaatakowanych rubieży, miast (twierdz), logistyki w obronie, terenu oraz męstwa, które jest tożsame z uczuciem przewagi. Generalnie obrona według Clausewitza jest silniejszą formą wojny od natarcia.

Polski teoretyk wojskowości generał Stefan Mossor²⁴ nie używał określenia obrony totalnej lub powszechnej. W swoich wywodach doktrynalnych tworzył koncepcje, które można określić jako wspomniane formy obrony. Podkreślał on, iż kraj, który chce mieć szanse w przyszłym zatargu zbrojnym, musi przygotować do wojny nie tylko wojsko, nie tylko naród, do ostatniego jako tako zdrowego mężczyzny i kobiety, ale i całe życie umysłowe i gospodarcze kraju, czyli „moralne i przemysłowe uzbrojenie narodu”. Powołując się na generała Ludendorffa, Mossor cytuje, iż: „należy wtłoczyć całe życie narodu w łożysko czysto militarne nastawienia”. W odniesieniu do wspomnianego niemieckiego generała Mossor zadaje publicznie pytanie, czy wojna jest dla człowieka, czy człowiek dla wojny, gdyż życie traci swój sens, jeżeli celem życia ludności ma być tylko zwarte, karne do najwyższego stopnia przygotowanie się do wojny kosztem dotkliwych ograniczeń życiowych szeregu pokoleń. Mossor, powołując się na doświadczenia niemieckich generałów, zwracał uwagę, iż jednym z celów operacji jest odcięcie nieprzyja-

²² Mao Zedong, *Wybrane pisma wojskowe*, Warszawa 1960, s. 268–273.

²³ C. von Clausewitz, *op. cit.*, s. 337, 362.

²⁴ S. Mossor, *Sztuka wojenna w warunkach nowoczesnej wojny*, Warszawa 1986, s. 93–97.

ciela od jego podstaw moralnych i gospodarczych, czyli od stolicy i głębi kraju, co wskazuje na powszechny charakter wojny²⁵.

Wielu publicystów i analityków, mając świadomość braku definicyjnego określenia, czym jest obrona totalna, pisze np., iż należy budować tytułowy system obrony totalnej (*total defence*), który powinien wykraczać znacząco poza kwestie typowo wojskowe. Jednocześnie zaznaczają, iż powinien on bazować na doświadczeniach państw skandynawskich, Izraela, Singapuru, ale także powinien zauważać możliwości Japonii, przy dostosowaniu sił, środków, prawa do polskich warunków i specyfiki wyzwań w sferze bezpieczeństwa²⁶. Charakterystyczne jest to, iż właśnie w latach 2020/21 termin obrona totalna bardzo często występował w polskiej publicystyce. Przykładem niech będzie tekst Marka Kozubala *Na odsiecz poczekamy, dlatego budujemy obronę totalną*²⁷ czy też tekst Macieja Miłosza *Obrona totalna 2.0 Czy koncepcja zaangażowania całego społeczeństwa w obronność zyskuje nowy sens*²⁸, w którym autor odnosi się do nazewnictwa stosowanego w krajach skandynawskich, gdzie termin obrona totalna zastępuje pojęcie obrony powszechnej. Cytuje on za Piotrem Szymańskim z Ośrodka Studiów Wschodnich także fińską definicję obrony totalnej, oznaczającą wszechstronne wojskowo-cywilne przygotowania do obrony kraju, które wymagały bliskiej współpracy i skoordynowanych działań sił zbrojnych, innych instytucji publicznych i społeczeństwa. Idea obrony totalnej w Finlandii zakłada podporządkowanie całości potencjału ludzkiego, materialnego i moralnego wysiłkowi zbrojnemu.

Innym przykładem próby definiowania obrony totalnej jest tekst Piotra Małeckiego *Obrona totalna – jak zbudować społeczeństwo odporne na kryzys* zamieszczony na portalu obronnym²⁹. Autor już bardziej dokładnie próbuje definiować samą obronę totalną, pisząc, że do obrony suwerenności państwa angażuje się całe państwo i społeczeństwo, a siły zbrojne są tylko jednym z elementów systemu obronnego. Strategia obrony totalnej uwzględnia między innymi odpowiednie ukształtowanie sił zbrojnych, tak aby były one w stanie jak najskuteczniej przeciwsta-

²⁵ *Ibidem*, s. 455.

²⁶ J. Raubo, *Koncepcja obrony totalnej na tle epidemii koronawirusa [ANALIZA]*, Defence24, <https://www.defence24.pl> (26.02.2020).

²⁷ M. Kozubal, *Na odsiecz poczekamy, dlatego budujemy obronę totalną*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl>, (20.09.2021).

²⁸ M. Miłosz, *Obrona totalna 2.0 Czy koncepcja zaangażowania całego społeczeństwa w obronność zyskuje nowy sens*, Dziennik Gazeta Prawna, <https://www.gazeta.prawna.pl> (20.09.2021).

²⁹ P. Małecki, *Obrona totalna – jak zbudować społeczeństwo odporne na kryzys [OPINIA]*, Defence24, <https://www.defence24.pl> (20.09.2021).

wiać się agresji na własne terytorium, ale też obejmuje: przeszkolenie społeczeństwa, przygotowanie obrony cywilnej oraz dostosowanie poszczególnych instytucji do funkcjonowania w sytuacji konfliktu zbrojnego. Obrona totalna to także cały system zabezpieczeń i obronności na ataki cybernetyczne, to odporność na dezinformację i próby skłócenia oraz załamania psychicznego obywateli – czyli obrona psychologiczna.

Koncepcja obrony totalnej w wybranych państwach

W Szwecji określenie obrona totalna widnieje w oficjalnych dokumentach państwowych. Jeszcze w okresie tzw. zimnej wojny Szwecja była jednym z najbardziej zmilitaryzowanych państw w Europie Zachodniej i miała wówczas systemową i dobrze rozwiniętą koncepcję obrony totalnej obejmującą całe społeczeństwo. Po 1990 roku większość procesów planowania totalnej obrony zostało zatrzymanych. W zamian za to Szwecja za priorytetowe uznała zdolności ekspedycyjne i zarządzanie kryzysowe.

Obecnie kluczowym priorytetem szwedzkiej ustawy o obronności, przyjętej w 2015 roku, jest wzmacnianie potencjału militarnego sił zbrojnych. Ważnym elementem wspomnianej ustawy o obronności było wznowienie planowania totalnej obrony. Sama definicja obrony totalnej zakłada między innymi, że kiedy rząd ogłosi najwyższy poziom alarmu, wszystkie funkcje społeczeństwa mają być ukierunkowane na wysiłek obronny, zarówno na płaszczyźnie wojskowej, jak i cywilnej. Konsekwentnie parlament, rząd, administracja rządowa i lokalna, przedsiębiorstwa prywatne, ochotnicze organizacje obronne, a także pojedyncze osoby – wszyscy są uwzględnieni w planach totalnej obrony Szwecji³⁰. Obrona totalna kładzie bardzo duży nacisk na odbudowanie obrony cywilnej, w tym wykorzystanie emerytów pochodzących z różnych służb. W zakresie ochrony kontrywywiadowczej szwedzki rząd chce wprowadzić mechanizmy uniemożliwiające przejmowanie wszelkich aktywów gospodarczych istotnych z perspektywy bezpieczeństwa państwa. Dodatkowo mają zostać przywrócone schrony oraz wzmocniona ochrona przed cyberatakami, jak również środki do walki psychologicznej³¹. Sys-

³⁰ *The total defence concept and the development of civil defence 2021–2025*, Government Offices of Sweden, <https://www.government.se> (21.09.2021); B. von Sydow, *Odporność: planowanie „totalnej obrony” Szwecji*, NATO, <https://www.nato.int> (4.04.2018).

³¹ J. Gotkowska, *Szwedzka polityka bezpieczeństwa. Obrona totalna na miarę możliwości*, Warszawa 2021, s. 25–27; *Szwedzka „Obrona totalna”*, Warsaw Institute, <https://warsawinstitute.org> (18.06.2018); L. Gibadło, J. Palowski, *Szwecja: Społeczeń-*

tem szwedzkiej obrony totalnej zakłada uzyskanie zdolności do funkcjonowania kraju w warunkach wojny samodzielnie lub przy wsparciu sojuszników przez trzy miesiące³².

W Singapurze, który można uznać za państwo-miasto, poza innymi dziedzinami życia społecznego także obrona narodowa jest rozwinięta na bardzo wysokim poziomie organizacyjnym i technicznym. W doktrynie Singapuru do określenia systemu obrony stosuje się właśnie obronę totalną. Podstawowym celem tego systemu jest umiejscowienie każdego Singapurczyka w systemie obrony. Sam system składa się z sześciu filarów. Pierwszym jest obrona militarna, gdzie jej potencjał ma wspierać społeczeństwo oraz podmioty gospodarcze. Drugim jest sprawnie zorganizowana obrona cywilna. Jej istotą jest uzmysłowienie i zorganizowanie społeczeństwa tak, aby zarówno indywidualnie, środowiskowo czy też na poziomie zorganizowanej samopomocy umieć o siebie zadbać. Trzecim filarem jest obrona gospodarcza, która ma być w miarę możliwości odporna na kryzysy. Zasadą jest edukacja na rzecz oszczędnego życia i wydawania swoich środków. Dotyczy to zarówno osób indywidualnych, jak i agend państwowych. Istotą rolę odgrywa tutaj racjonalne wykorzystanie zasobów energetycznych i surowcowych. Kolejnym elementem jest obrona społeczna, czyli życie w harmonii wszystkich ras i społeczności państwa z uwagi na wieloetniczność. Jest to bardzo wrażliwy element systemu bezpieczeństwa, gdyż można go łatwo zdeintegrować. Kolejnym elementem jest obrona w cyberprzestrzeni, zwłaszcza że to państwo nastawia się na cyfryzację większości dziedzin życia społecznego i gospodarczego. Z obroną społeczną jest powiązana obrona psychologiczna, czyli utrzymanie dotychczasowego stylu życia i wartości. Obecnie przy wykorzystaniu dywersji psychologicznej w cyberprzestrzeni bardzo łatwo jest wpływać na percepcję społeczną³³.

Analizując system bezpieczeństwa Singapuru, należy zauważyć, iż jest on ukierunkowany nie na stan konfliktu lub wojny, ale na oddziaływanie zarówno w czasie pokoju, jak i wojny neutralizujące zagrożenia. Obrona totalna tego państwa działa tak, jakby wojna trwała cały czas, a tylko środki militarne wdraża się w momentach zagrożeń militarnych. Zasadą w tym państwie jest uzyskanie przez ogół społeczeństwa przeświadczenia, iż to właśnie samo społeczeństwo jest w stanie poradzić

stwo w służbie obrony totalnej [10 PUNKTÓW], Defence24, <https://www.defence24.pl> (10.01.2018).

³² M. Rachwańska, *Szwedzka rewolucja wojskowa (analiza)*, Warszawa 2019, s. 1–8.

³³ *Total Defence*, A Singapore Government Agency Website, <https://www.mindef.gov.sg> (22.09.2021); *What is Total Defence?*, A Singapore Government Agency Website, <https://www.mindef.gov.sg> (22.09.2021).

sobie z każdym kryzysem, gdyż jest do niego przygotowane. Istotnym elementem obrony psychologicznej jest zasada, która brzmi: „jestem Singapurczykiem i jestem z tego dumny”. To właśnie koncepcja obrony totalnej stała się elementem jednoczenia wieloetnicznego narodu.

W Finlandii, doświadczonej wojną zimową 1939–1940 roku koncepcja obrony totalnej wyrosła z jej pragmatyki, czego zwieńczeniem był sukces w postaci odparcia agresora. Wtedy właśnie podporządkowano całość potencjału ludzkiego, materialnego i moralnego obronie państwa. Po wojnie zimowej do doktryny wojennej włączono kwestie zarządzania kryzysowego oraz zagrożenia niemilitarne. W ten sposób powstała koncepcja bezpieczeństwa całościowego, czyli redukcja zagrożeń dla państwa i społeczeństwa poprzez współdziałanie wszystkich podmiotów i sektorów polityki bezpieczeństwa. W tej koncepcji szczególny nacisk kładzie się na przywództwo, siłę dyplomacji międzynarodowej, odporność na zagrożenia hybrydowe, zdolności obronne, bezpieczeństwo wewnętrzne, w tym sprawną obronę cywilną, łańcuchy dostaw oraz odporność gospodarki i infrastruktury państwa na uderzenia militarne oraz pozamilitarne, sprawne działanie usług państwowych i odporność psychologiczną. Po przyjęciu we wrześniu 2021 roku nowej strategii obronnej Finlandii położono dodatkowy nacisk na uproszczenie struktury dowodzenia, w którym komponent lokalny sił zbrojnych będzie łączył dotychczasowe siły regionalne i lokalne w jeden komponent lokalny odpowiedzialny także za zabezpieczenie mobilizacyjne, ochronę infrastruktury krytycznej oraz współpracę z władzami cywilnymi. Samo pojęcie obrony totalnej występuje także w koncepcjach państw nadbałtyckich, czyli Litwy, Łotwy i Estonii, które to kraje mają związki tożsamościowe z państwami nordyckimi. Na Litwie występuje koncepcja obrony totalnej, która obejmuje bezwarunkową obronę państwa przez siły zbrojne Litwy oraz jej sojuszników oraz koncepcja całościowego podejścia do bezpieczeństwa jako łączenie zdolności cywilnych i wojskowych³⁴.

Z kolei na Łotwie przyjęta w 2016 roku koncepcja bezpieczeństwa narodowego posługuje się wyłącznie terminem obrona całościowa i podobnie jak na Litwie odnosi się do zapobiegania zagrożeniom militarnym i niemilitarnym. Według tej koncepcji całościowa obrona narodowa ma się opierać na siedmiu filarach. Są nimi: zdolności wojskowe, współpraca sektora publicznego i prywatnego, edukacja proobronna, obrona

³⁴ P. Szymański, *Nowe pomysły na obronę totalną. Bezpieczeństwo całościowe w Finlandii i Estonii*, Warszawa 2020, s. 11–13, 22–37; *idem*, *Nowa strategia obronna Finlandii*, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl> (22.09.2021); *Armie Świata: Siły Obrony Finlandii*, Defence24, <https://www.defence24.pl> (22.09.2021).

cywilna, komunikacja strategiczna, odporność ekonomiczna oraz odporność psychologiczna. We wrześniu 2020 roku Łotwa przyjęła nową strategię obronną na lata 2020–2024, rozwijającą koncepcję obrony całościowej. We wspomnianym dokumencie pojawia się termin „kultura gotowości”, gdzie kładzie się nacisk na edukację proobronną, działalność młodzieżowych stowarzyszeń proobronnych, edukację medialną w zakresie odporności na działania dezinformacji psychologicznej, cyberbezpieczeństwa oraz indywidualne przygotowanie obywateli. Z państw nadbałtyckich najbliższa państwom nordyckim jest fińska koncepcja obrony totalnej i zintegrowanego podejścia do obrony. Obrona totalna w tym państwie jest definiowana jako zaangażowanie wszystkich dostępnych środków w zapobieganie jakimkolwiek działaniom zbrojnym skierowanym przeciwko państwu. Zintegrowane podejście zaś odnosi się do obszaru pozamilitarnego, czyli zaangażowania środków wojskowych i niewojskowych w przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym z uwzględnieniem sektora prywatnego oraz społeczeństwa obywatelskiego jako całościowa obrona narodu³⁵.

Modelowym przykładem budowy obrony totalnej w czasach zimnej wojny była Szwajcaria. Ten stosunkowo nieduży kraj o niezwykle dobrym ukształtowaniu terenu, który był wyjątkowo dogodny do obrony, stworzył system, który tylko w sferze czynnej służby wojskowej na czas wojny angażował około 12% populacji. W warunkach dzisiejszej Polski byłoby to ponad 4 mln żołnierzy. Zasadniczo Szwajcaria przygotowywała się na samodzielną obronę i nie uzależniała jej od wsparcia sojuszników. Samo wojsko było tylko jednym z elementów potęgi narodowej. Pozostałymi elementami były: dyplomacja, system informacji, zabezpieczenie ekonomiczne i system obrony cywilnej. Osią całego systemu było wsparcie fizyczne i psychiczne narodu, a jej istotnym elementem było budowanie dumy narodowej. Kraj w warunkach wojny miał działać na zasadach autarkii, z zapasami żywności i zapasów materiałowych na poziomie krajowym, lokalnym i indywidualnym. W razie ataku przeciwnika na utraconych terenach miała działać sieć oddziałów partyzanckich oraz zakładano samozniszczenie sieci przemysłowych, komunikacyjnych i transportowych, tak aby nie wpadły w ręce wroga. Jednak, jak wspomniano, kluczowym elementem obrony totalnej była zdolność do prowadzenia działań dywersyjnych na okupowanym terenie. Szwajcarzy przygotowali na terenie Irlandii struktury, które miały stanowić rząd emigracyjny na wypadek okupacji całego kraju. Specjalna struktura kon-

³⁵ P. Szymański, *Nowa strategia obronna Łotwy: priorytetem obrona powszechna*, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl> (22.09.2021); *idem*, *Nowe pomysły na obronę...*, s. 22–37.

spiracyjna pod nazwą P-26 stanowiła skadrowany i zdecentralizowany ruch oporu z wcześniej przygotowanymi tajnymi magazynami broni i amunicji. Całość systemu konspiracji pozostawała poza tradycyjną biurokracją wojskowo-administracyjną³⁶. O skuteczności systemu konspiracji świadczy fakt, iż po rozwiązaniu tzw. tajnej armii dokumenty zostały zniszczone i nie ujawniono danych personalnych osób, które stanowiły jej trzon, czyli ok. 800 osób kadry³⁷. Prawdopodobnie mimo likwidacji systemu jest on ciągle utrzymywany w gotowości do odtworzenia.

Próba polskiej definicji obrony totalnej

Mając na uwadze szeroką gamę definicji pojęcia obrony totalnej w różnych systemach bezpieczeństwa na świecie oraz niejednokrotne nakładanie się cech pojęcia obrony totalnej na obronę powszechną, obronę całościową czy też obronę przestrzenną, należy wskazać, czym w przypadku Polski powinno odróżniać się właśnie pojęcie obrony totalnej od obrony powszechnej. Niezwykle ważnym aspektem dyskusji w tym obszarze jest to, iż pojęcie obrony totalnej nie występuje w dokumentach i strategiach obronnych, a wyłącznie w publicystyce lub stosuje się go wymiennie z obroną powszechną jako jej synonim. Zasadniczo obrona totalna powinna się odnosić do zagrożeń militarnych oraz powinna się odróżniać od obrony powszechnej w postaci jednoczesnego uruchomienia całości sił i zasobów na terenie kraju, podczas gdy obrona powszechna może być uruchomiona na części terytorium państwa ze wsparciem militarnym i pozamilitarnym całego kraju. Można uznać, że pierwszym elementem odróżniającym jest postawienie jednocześnie całego państwa na równomiernym poziomie w stan wojny lub zagrożenia.

Kolejnymi wyróżnikami obrony totalnej powinien być poziom zaangażowania sił osobowych państwa w bezpośredni proces uczestnictwa w systemie militarnym w postaci poziomu rozwinięcia sił operacyjnych i obrony terytorialnej powyżej 3% zasobów osobowych państwa, co dawałoby obecnie użycie przestrzennie na terenie kraju co najmniej miliona żołnierzy oraz rozwinięcie obrony cywilnej i Ochotniczych Straży Pożarnych o kolejny milion obywateli. W obronie totalnej ochrona i osłona informacyjna muszą dotyczyć całości posiadanych zasobów wrażliwych

³⁶ K.D. Stringer, *Building a Stay-Behind Resistance Organization: The Case of Cold War Switzerland Against the Soviet Union*, National Defense University Press, <https://ndupress.ndu.edu> (22.09.2021).

³⁷ *Szwajcaria zgubiła akta swojej tajnej, antykomunistycznej armii*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl> (22.09.2021).

dla funkcjonowania państwa, sił zbrojnych oraz obszarów wrażliwych dla obywateli. Samo zagrożenie musi generować niebezpieczeństwo dla egzystencji biologicznej narodu na terenie całego kraju. Aby odpowiednio przygotować państwo do obrony totalnej, należy doprowadzić do przywrócenia obowiązkowej służby wojskowej, która powinna stać się fundamentem systemu powszechnego szkolenia obronnego na wszystkich poziomach szkolnictwa. W obronie totalnej wszystkie aglomeracje miejskie liczące ponad 100 tys. mieszkańców powinny być przygotowane do natychmiastowego rozśrodkowania mieszkańców, tak aby ich nasycenie nie przekraczało 30% dotychczasowego nasycenia. Biorąc dzisiejsze zaludnienie świata w stosunku do liczebności sił zbrojnych państw wydaje się, iż celem głównych uderzeń raketowych będą ośrodki zurbanizowane, a więc eliminacja potencjału rezerw przeciwnika. Wojna może mieć charakter unicestwienia w pierwszej kolejności cywilnej substancji biologicznej przeciwnika, aby ułatwić sobie rozbitcie jego sił zbrojnych. Kазus uderzeń jądrowych na wyspy japońskie w 1945 roku jest tu dobitnym przykładem. Dlatego też rozśrodkowanie ludności jest podstawowym i niezbędnym działaniem, które musi być dokonane przez siły nieobciążające wojska. Ważnym elementem obrony totalnej jest podniesienie kultury posługiwania się bronią społeczeństwa poprzez zdecydowaną liberalizację do jej dostępu w trakcie pokoju.

Oczywiście nad poziomem ilościowym przytoczonych wskaźników należy dyskutować, gdyż można określić różne wielkości. Trudno dookreślić współczynnik populacji danego państwa, od którego można by było wskazać, iż ma on charakter totalny. W czasie pierwszej wojny światowej Francja zmobilizowała poprzez pobór ok. 8 mln żołnierzy, co stanowiło ok. 20% populacji, a Szwajcarzy w okresie zimnej wojny mieli przygotowany system mobilizacji 12% populacji kraju. Aby osiągnąć współczynnik Francji w dzisiejszych warunkach, Polska musiałaby mieć zdolności mobilizacyjne na poziomie ponad 7 mln żołnierzy. Napoleon mawiał, że zwyciężają ci, którzy wykorzystują w wojnie wszystkie swoje zasoby, czyli także masową armię z dużymi rezerwami. Brytyjski generał Rupert Smith podkreślał, iż bez powszechnego poboru kontynuowanie jakkolwiek działań wojennych jest tylko metodą naciągania tzw. krótkiej kołdry³⁸.

Aby pokonać przeciwnika, należy zniszczyć jego materialną i przemysłową bazę wraz z łańcuchami dostaw. Jest to istotny element obrony totalnej, czyli poza zasobami biologicznymi narodu należy zabezpieczyć zdolności materialne do kontynuowania oporu i uderzeń w głąb teryto-

³⁸ R. Smith, *Przydatność siły militarnej. Sztuka wojenna we współczesnym świecie*, Warszawa 2010, s. 128.

rium przeciwnika. Istotą tego systemu jest przygotowanie na wypadek wojny „tajnej armii”. Istotą strategii obrony totalnej nie powinna być tylko walka z pododdziałami operacyjnymi wroga, a doprowadzenie do odcięcia go od jego linii zaopatrzenia. Należy w tym celu organizować i szkolić małe pododdziały i jednocześnie stworzyć organizacyjną mobilność ich szybkiego uruchamiania oraz samodzielnego przetrwania przez określony czas. Generał Smith podkreśla, iż mało osób zdaje sobie sprawę z tego, jak garstka uzbrojonych w najprostszą broń ludzi może być skuteczna i jak trudno ich pokonać, gdyż sama przewaga techniczna nie wystarcza³⁹. Aby w miarę sprawnie prowadzić skuteczne działania obronne, kraj musi być nasycony dużą ilością lokalnych, rozsianych na terenie kraju magazynów z amunicją i zapasami żywności.

Nasycenie terenu wojskiem jest o tyle istotne, iż przeciwnik może zastosować znane uderzenie z 1940 roku wykonane przez Niemcy na froncie zachodnim, a mianowicie *blitzkrieg*. Chodzi tu głównie o szybkie wtargnięcie batalionowych grup operacyjnych w głąb linii obrony, omijających główne punkty oporu oraz tereny zurbanizowane. Oczywiście można tego dokonać poprzez uderzenie wojsk powietrzno-desantowych. Szczupłe siły operacyjne trzymające linię obrony nie będą zdolne wydzielić odpowiednich sił, aby przestrzennie ograniczyć swobodne działania przeciwnika. Dodatkową kwestią, na którą zwraca uwagę wspomniany generał Smith, jest to, że w erze zastosowania technologii nuklearnych skuteczną obroną jest rozproszenie wojsk⁴⁰. Aby nasycić teren, trzeba masowych armii, czego nie zapewnią armie zawodowe uzupełniane o rezerwistów.

Mając na uwadze, że zasadniczo obronę powszechną definiuje się w sposób ogólny, czego przykładem jest cytowana definicja: „Obrona powszechna – rodzaj obrony państwa, w ramach której przygotowuje się i wykorzystuje w obronnych działaniach militarnych i pozamilitarnych wszystkie zasoby ludzkie i materialne w sposób zapewniający skuteczne odparcie agresji przeciwnika”, należy doprecyzować termin obrona totalna. Według autora powinien on mieć następujące brzmienie: Obrona totalna to jest forma obrony państwa, która podporządkowuje w całości potencjał ludzki, materialny oraz moralny obronie państwa. Jej istotnym elementem jest jednoczesne uruchomienie na terenie całego państwa pełnej gamy przygotowanych sił i środków militarnych oraz pozamilitarnych, gdzie potencjał sił zbrojnych użyty do działań obronnych powinien wynosić ilościowo co najmniej poziom trzech procent populacji państwa. Niezbędnym elementem obrony totalnej jest system powszech-

³⁹ *Ibidem*, s. 469, 471.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 189.

nej służby wojskowej i przeszkolenia wojskowego młodzieży na wszystkich etapach edukacji. W ramach systemu funkcjonuje powszechny dostęp do broni palnej uregulowany ustawowo, zdywersyfikowane są zapasy amunicji, broni oraz żywności rozmieszczone w powiatowych bazach oraz dobrze zorganizowana obrona cywilna obejmująca co najmniej duże aglomeracje miejskie. Niezwykle ważne dla systemu obrony totalnej jest ujęcie w systemie każdej zdrowej osoby, zapewnianie państwu i społeczeństwu ochrony w cyberprzestrzeni oraz odporność i obronę na działania psychologiczne. Państwo powinno zapewnić gospodarce funkcjonowanie przez pierwsze tygodnie wojny na zasadzie autarkii i mieć przygotowane alternatywne szkieletowe struktury militarne do działań pod okupacją przeciwnika.

Oczywiście termin ten jest propozycją, którą należy przedyskutować. Tym niemniej, bez istotnych wyróżników dla obrony totalnej termin ten może być używany nadal jako synonim obrony powszechnej.

Zakończenie

Obrona totalna jest niezwykle ważnym wyzwaniem dla systemu obrony Polski. W tym obszarze, jak i w polityce bezpieczeństwa winna trwać ciągła dyskusja mająca na celu wypracowanie i dopracowanie systemu, który zapewni nam odpowiedni poziom odstraszania i wykorzystania w pełni możliwości obrony kraju. Musimy określić najlepszą dla Polski formę obrony. Czy stać nas na obronę totalną, która musi się wywodzić z rzeczywistej obrony powszechnej? Sama przestrzeń europejskiego teatru wojny oraz istotne ośrodki siły, z którymi mamy do czynienia, warunkują specyficzne dla nas uwarunkowania i możliwości obronne. W każdym społeczeństwie dominującym systemem jest system cywilny, który musi być przystosowany i przygotowany do działania w warunkach wojennych, w tym w sytuacji ataku totalnego na państwo. Przejście z systemu pokojowego do wojennego wymaga przygotowania czy też posiadania kadr cywilnych (rezerwowych), które po ich militaryzacji staną się częścią systemu obrony totalnej. W trakcie obrony totalnej podstawowym podmiotem ochrony i obrony jest społeczeństwo, jako istota substancji państwa. Dlatego też jej ochrona i obrona, także poprzez jej rozśrodkowanie, jest niezwykle istotna. Poza samym rozśrodkowaniem miast system obrony totalnej musi być przygotowany dodatkowo na przejście masy uciekinierów lub osób w wieku poborowym, które będą stanowić zaplecze odtwarzanych jednostek wojskowych.

Niezwykle ważnym elementem obrony totalnej jest panowanie nad zapewnieniem odporności społeczeństwa na uderzenia psychologiczne oraz

sieciowe i elastyczny system budowy obrony totalnej na wszystkich poziomach. Bez zdefiniowania różnic między obroną totalną a obroną powszechną oraz wskazania ich odmienności lub hierarchiczności, tak iż jedna przy wprowadzeniu określonych czynników i współczynników przeradza się w drugą, powinniśmy się nadal posługiwać terminologią obrony powszechnej.

Jak zauważył Ryszard Jakubczak, na obecną chwilę obrona totalna to tylko lepiej brzmiąca medialnie nazwa, która ma drażnić pacyfistów, liberałów i sympatyków lewicowych trendów funkcjonowania państwa jako bezbronno. Poza tym „totalny” w kontekście obronnym to wręcz „powszechny”. Pomimo naszych braków systemowych i formalnych w budowie obrony powszechnej musimy dążyć do budowy systemu obrony totalnej. Należy jednak wcześniej zdefiniować ten termin, dostosowując go do polskich realiów, oraz przygotować go pod względem koncepcyjnym, prawnym i systemowym.

Bibliografia

- Armie Świata: Siły Obrony Finlandii*, Defence24, <https://www.defence24.pl> (22.09.2021).
- Beaufre A., *Wstęp do strategii*, Warszawa 1965.
- Clausewitz C. von, *O wojnie*, Lublin 1995.
- Dulic T., Kostic R., *Yugoslavs in arms: Guerrilla tradition, total defense and the ethnic security dilemma*, „Europe-Asia Studies”, 2010, vol. 62, no. 7.
- Fehler W., Piątek J.J., Podgórzńska R. (red.), *Leksykon bezpieczeństwa wewnętrznego*, Szczecin 2017.
- Gibałto L., Palowski J., *Szwecja: Społeczeństwo w służbie obrony totalnej* [10 PUNKTÓW], Defence24, <https://www.defence24.pl> (10.01.2018).
- Gotkowska J., *Szwedzka polityka bezpieczeństwa. Obrona totalna na miarę możliwości*, Warszawa 2021.
- Jakubczak R., *Komponenty sił zbrojnych w obronie narodowej Polski* [w:] *Współczesna obrona narodowa*, red. R. Jakubczak, Warszawa 2020.
- Kitler W., *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, Warszawa 2001.
- Komornicki L., *Jak należy rozumieć odpowiednio przygotowaną przestrzenną obronę Polski*, Instytut Bezpieczeństwa i Strategii, <https://fibis.pl> (13.12.2020).
- Kozubal M., *Na odsiecz poczekamy, dlatego budujemy obronę totalną*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl> (20.09.2021).
- Ludendorff E., *Wojna totalna*, Warszawa 1959.
- Małecki P., *Obrona totalna – jak zbudować społeczeństwo odporne na kryzys [OPINIA]*, Defence24, <https://www.defence24.pl> (20.09.2021).
- Mao Zedong, *Wybrane pisma wojskowe*, Warszawa 1960.
- Marczak J., Pawłowski J., *O obronie militarnej Polski przełomu XX–XXI wieku*, Warszawa 1995.
- Marczuk K.P., *Bezpieczeństwo funkcjonalne państw regionu Europy Północnej*, Warszawa 2014.
- Marczuk K.P., *Od obrony totalnej do obrony elastycznej – reforma organizacji obrony w Szwajcarii*, „Studia Politica Germanica”, 2015, nr 1.

- Miłosz M., *Obrona totalna 2.0 Czy koncepcja zaangażowania całego społeczeństwa w obronność zyskuje nowy sens*, Dziennik Gazeta Prawna, <https://www.gazetaprawna.pl> (20.09.2021).
- Mossor S., *Sztuka wojenna w warunkach nowoczesnej wojny*, Warszawa 1986.
- Rachwalska M., *Szwedzka rewolucja wojskowa (analiza)*, Warszawa 2019.
- Raubo J., *Koncepcja obrony totalnej na tle epidemii koronawirusa [ANALIZA]*, Defence24, <https://www.defence24.pl> (26.02.2020).
- Sabak Z., *Strategia. Słownik terminów*, Warszawa 2014.
- Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, red. W. Łepkowski, Warszawa 2002.
- Smith R., *Przydatność siły militarnej. Sztuka wojenna we współczesnym świecie*, Warszawa 2010.
- Solarz J., *Doktryny militarne XX w.*, Kraków 2009.
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego*, Warszawa 2020.
- Stringer K.D., *Building a Stay-Behind Resistance Organization: The Case of Cold War Switzerland Against the Soviet Union*, National Defense University Press, <https://ndupress.ndu.edu> (22.09.2021).
- Sydow B. von, *Odporność: planowanie „totalnej obrony” Szwecji*, NATO, <https://www.nato.int> (4.04.2018).
- Szwajcaria zgubiła akta swojej tajnej, antykomunistycznej armii*, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl> (22.09.2021).
- Szwedzka „Obrona totalna”*, Warsaw Institute, <https://warsawinstitute.org> (18.06.2018).
- Szymański P., *Nowa strategia obronna Finlandii*, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl> (22.09.2021).
- Szymański P., *Nowa strategia obronna Łotwy: priorytetem obrona powszechna*, Ośrodek Studiów Wschodnich, <https://www.osw.waw.pl> (22.09.2021).
- Szymański P., *Nowe pomysły na obronę totalną. Bezpieczeństwo całościowe w Finlandii i Estonii*, Warszawa 2020.
- The total defence concept and the development of civil defence 2021–2025*, Government Offices of Sweden, <https://www.government.se> (21.09.2021).
- Total Defence*, A Singapore Government Agency Website, <https://www.mindef.gov.sg> (22.09.2021).
- What is Total Defence?*, A Singapore Government Agency Website, <https://www.mindef.gov.sg> (22.09.2021).
- Znaniewski R., Papliński R., *Obywatel w systemie bezpieczeństwa narodowego*, Warszawa 2021.

Total defense as a challenge to the security of Poland

Abstract

In the field of experts and science, the term of total defense is used ever so increasingly. It is often used interchangeably with the term universal defense. The research analyzes and compares the existing dictionary term of universal defense and attempts to distinguish it from the term of total defense. The study is based on the subject literature as well as on the doctrines of total defense in selected countries around the world.

Keywords: Common defense, total defense, spatial defense, defense system

Kamil Pietrasik*

**DAVID B. OTTAWAY, MOHAMMED BIN SALMAN:
THE ICARUS OF SAUDI ARABIA?, LYNNE RIENNER
PUBLISHERS, BOULDER–LONDON 2021, 232 SS.**

Arabia Saudyjska od stycznia 2015 roku rządzona jest przez nowego króla, Salmana ibn Abd al-Aziz Al Sauda. Od tego momentu do chwili pisania tej recenzji zapadło wiele istotnych społeczno-politycznych decyzji w tym kraju. Ogłoszono saudyjską *Wizję 2030* oraz pozwolono kobietom na prowadzenie pojazdów. Umożliwiono im także piastowanie pewnych funkcji (ambasadorki tego kraju w innych krajach) oraz dopuszczono do niektórych zawodów, dotychczas zarezerwowanych dla mężczyzn (adwokat, farmaceuta, ochrona w dwóch świętych meczetach, odprawa celna). Twarzą tych zmian jest nie tylko król Salman, ale także jego syn, Mohammed bin Salman – księżę koronny, który przejmie schedę po ojcu. Tym samym obaj stali się głównymi obiektami zainteresowań kilku badaczy, takich jak Valerie Anishchenkova¹ i Madawi al-Rasheed². Również do tego grona należy zaliczyć Davida B. Ottawaya, który podjął się dokonania analizy osobowości Mohammeda bin Salmana w swojej publikacji naukowej, która ukazała się w anglojęzycznej literaturze przedmiotu w roku 2021.

Praca autorstwa D.B. Ottawaya składa się oprócz wstępu z trzech części, z których dwa pierwsze wątki pracy (pierwszy z nich to *The Co-nundrums of Saudi Arabia*, zaś drugi *Mohammed bin Salman's Meteoric Rise to Power*) nie zostały ujęte w żadnej części ani też nie zdecydowano się uznać ich za część książki, lecz za „luźne” spostrzeżenia dotyczące królestwa saudyjskiego, ale wpisujące się w merytoryczność poruszanego zagadnienia. I tak w pierwszym tekście nieprzypisanym do żadnej

* Towarzystwo Azji i Pacyfiku, e-mail: kamilpietrasik@interia.pl, ORCID: 0000-0002-8579-0659.

¹ V. Anishchenkova, *Modern Saudi Arabia*, Santa Barbara–Denver 2020.

² M. Al-Rasheed, *The Son King Reform and Repression in Saudi Arabia*, Oxford 2021; *Salman's Legacy. The Dilemmas of a New Era in Saudi Arabia*, ed. M. Al-Rasheed, Oxford 2020.

części owej pracy, *The Conundrums of Saudi Arabia*, autor nawiązuje do swoich artykułów prasowych, które ukazały się na łamach „The Washington Post” w latach 70. XX wieku. Przewidywał on, jak rozwinie się Arabia Saudyjska, a warto dodać, iż było to tuż przed tzw. boomem naftowym. Ottaway przewidział, iż Arabia Saudyjska będzie mogła zaoferować ropę naftową m.in. Stanom Zjednoczonym Ameryki (USA) i tak się stało. Wskazał również, że ogromną rolę w nawiązaniu kontaktów z krajami na świecie odegrał Sheikh Ahmed Zaki al-Yamani, ówczesny saudyjski minister ds. ropy naftowej. Autor pracy uważa, iż to dzięki temu ministrowi Arabia Saudyjska jest, przy jednoczesnym bogactwie roponośnym, najbogatszym krajem, bowiem to nie królewska rodzina, a on otworzył ten kraj na świat i nawiązał istotne, jak się okazało wraz z upływem dekad, kontakty handlowe. Kontakty te, zdaniem Ottaway, pogorszyły się po ataku na World Trade Center (WTC) 11 września 2001 roku.

Natomiast drugi i jednocześnie ostatni tekst, który nie został ujęty w żadnej części publikacji, *Mohammed bin Salman's Meteoric Rise to Power*, wskazuje na uwarunkowania, dlaczego książkę Muqrin, który był następnym do przejęcia władzy w saudyjskim królestwie, jako brat panującego władcy, nie obejmie tronu. Następnym królem po Salmanie zostanie bowiem jeden z jego synów, Mohammed. Stało się to możliwe w wyniku podpisanego historycznego paktu rodzinnego. Pakt miał na celu zakończenie zacieklej rywalizacji nielicznych ocalałych synów założyciela królestwa, króla Abd al-Aziza, zmarłego w 1953 roku, nie wiadomo bowiem, jak ta rywalizacja mogłaby się zakończyć. Przewidywano śmierć wielu osób rywalizujących ze sobą o władzę, zamieszki lub też rozbięcie plemienne i powrót do stanu, jaki istniał przed zjednoczeniem się wszystkich regionów i plemion pod wodzą Abd al-Aziza, protoplasty Arabii Saudyjskiej. Każdy scenariusz był możliwy i takie analizował zapewne Salman, skoro podjął się powyższego rozwiązania, proponując wszystkim potencjalnym kandydatom na tron królewski pakt rodzinny, który został zaaprobowany przez wielu przedstawicieli rodziny królewskiej.

W tym miejscu przejdźmy do omówienia części pierwszej recenzowanej publikacji. I tak w *The Old Order Crumbles* zauważono słusznie pewien precedens. Mianowicie, nigdy w historii królestwa saudyjskiego, czyli od jesieni 1932 roku, nie było takiej sytuacji, by w linii sukcesyjnej pominięto następnego syna Abd al-Aziza, którym powinien zostać uznany młodszy brat Salmana, Muqrin. W wyniku paktu doszło do zmian w zasadach sukcesji i jeszcze nigdy nie było tak młodego księcia koronnego, jak Mohammed bin Salman. Ottaway opisał następcę saudyjskiego

tronu jako osobę bez doświadczenia politycznego, lekceważącego starszeństwo i mającego lekkomyślne spojrzenie na świat i zachowanie. Oczywiście, pozostaje to do analizy przez badaczy i ekspertów, zwłaszcza psychologów i psychiatrów. Tak naprawdę ten rozdział zawiera przedstawienie bogatej historii nie tylko państwa saudyjskiego, ale także sposobu funkcjonowania Domu Saudów i ukazanie procesu tworzenia się państwowości. Nawiązano do historii każdego z wcześniejszych królów przed Salmanem. Dodajmy w tym miejscu, iż nie poświęcono zbyt wiele uwagi królowi Chalidowi, który jako monarcha wdrożył i nadzorował drugi w historii tego kraju plan 5-letni, mający na celu poprawę saudyjskiej infrastruktury i służby zdrowia, zainaugurował posiedzenie Rady Współpracy Zatoki Perskiej (GCC) oraz sprowadził pierwsze myśliwce F-15 do królestwa, kupione od USA. Sprawił również, że bardziej otworzono rynek pracy dla cudzoziemców. Należy dodać, że było to krótkie panowanie w saudyjskim królestwie, bo trwające zaledwie 7 lat (1975–1982) i jak do tej pory, według stanu na czerwiec 2022 roku, Chalid jest najkrócej panującym władcą państwa.

W części drugiej, zatytułowanej *The New Saudi Arabia*, Ottaway wskazuje na kilka działań, które, jego zdaniem, promowały wizerunek Mohammeda. Książę koronny zakupił bowiem zamek w pobliżu Wersalu czy jacht zacumowany w południowej Francji, aby mieć gdzie wypoczywać. Oczywiście można rozpocząć polemikę, czy należy to uznać za promocję przez księcia swojego wizerunku, czy bardziej spełnianie jego marzeń bądź fanaberii. Może jednak była to próba „zakrycia” problemów, z jakimi zetknął się następca tronu, gdy po ogłoszeniu reformatorskich koncepcji monarchii saudyjskiej pod względem religijnym i społecznym spotkał się z oporem konserwatywnych przedstawicieli wahhabizmu, którzy głośno wspominali o „dążeniu złą drogą”. Takim wydarzeniem było m.in. ograniczenie kompetencji i umniejszenie roli w życiu społecznym funkcjonariuszom i pracownikom Komitetu Promocji Cnoty i Zapobiegania Występkom, czyli saudyjskiej policji religijnej. Byłby to więc bardziej właściwy argument zachowania Mohammeda w postaci wspomnianych wyżej głośnych zakupów. Natrafiamy również na dość obszerną analizę relacji saudyjsko-amerykańskich, saudyjsko-pakistańskich, ale także saudyjsko-rosyjskich, z pominięciem okresu sowieckiego, ponieważ Arabia Saudyjska ma politykę zagraniczną opartą na relacjach z krajami wyłącznie niekomunistycznymi/niesocjalistycznymi. Autor słusznie zauważył: „Interakcja między Rijadem a Moskwą była niewielka aż do początku XXI wieku, kiedy Rosja nagle zaczęła rzucać wyzwanie Arabii jako największemu na świecie producentowi ropy” (s. 180). Przytoczono ów fragment dotyczący relacji saudyjsko-

rosyjskich nieprzypadkowo, bowiem w ocenie Ottaway i mojej również te relacje nabrały nieco innego kształtu niż do tej pory i można uznać je za dość poprawne w porównaniu z całym XX wiekiem. Ciekawym wątkiem tego rozdziału jest również omówienie kontaktów chińsko-saudyjskich. Ottaway stwierdził: „Krok po kroku Chiny stały się następnie «drugą żoną» al-Saudów. Choć także o niepewnej lojalności” (s. 182). Trudno się z tym nie zgodzić, bowiem od kilku lat Chiny są ważnym partnerem handlowym i gospodarczym Arabii Saudyjskiej według przytoczonych danych dotyczących saudyjskiego importu i eksportu do 2018 roku. Chińczycy są także alternatywą w wielu zakupach w przypadku, gdy USA odmówią sprzedaży np. broni, dronów i innych przedmiotów. Jednak za tymi relacjami kryje się niepewność. Ottaway wskazał na zażyłe relacje między Chinami i Iranem, odwiecznym wrogiem Saudyjczyków na Bliskim Wschodzie. Powstała sytuacja nie jest dla Saudyjczyków optymistyczna ze względu na znaczenie chińsko-irańskiego porozumienia, na mocy którego Chiny zdecydowały się zainwestować 400 mld dolarów w Iranie, w zamian za zapewnienie dostaw ropy na ponad 25 lat.

Na koniec omawiania drugiej części warto wrócić jeszcze krótko do faktu zezwolenia na prowadzenie pojazdów przez kobiety w Arabii Saudyjskiej. Otóż aresztowano 11 kobiet saudyjskich i stało się to na niecały miesiąc przed wejściem w życie tego prawa. Co to mogło oznaczać? Z jednej strony, ukazano rodzinę królewską, która poważnie respektuje prawo w swoim królestwie, a z drugiej, oznaczało to, iż przyszłe prawo zezwalające na prowadzenie pojazdów przez kobiety było czymś spowodowane, np. naciskami ze strony USA lub organizacji zajmujących się prawami człowieka, choćby *Human Rights Watch* (HRW).

Z kolei trzecia, ostatnia część zatytułowana *Conclusion* jest obszernym podsumowaniem podjętych rozważań dotyczących Arabii Saudyjskiej i postaci Mohammeda bin Salmana. Autor sugeruje, na podstawie opinii imamów wahhabickich następujące stwierdzenia: Mohammed bin Salman przedstawił swoją misję częściowo jako przywrócenie „umiarkowanego islamu” do wahhabizmu. Twierdzenie Mohammeda, iż ma boską misję, jest poza granicami tego królestwa odbierane raczej groteskowo aniżeli poważnie. Również Ottaway przewidział, iż idee i koncepcje Mohammeda będą negowane przez środowisko wahhabickich ideologów, szczególnie tych starszych. W wyniku tego książkę koronny musiał nieco zmodyfikować swoje decyzje i koncepcje dotyczące *Wizji 2030* i innych programów. Autor pracy wskazuje, iż gdyby tego nie uczyniono, to mogłoby dojść do wydarzeń podobnego rodzaju, jak zajęcie meczetu w Mekce jesienią 1979 roku przez ruch neo-ichwanów.

Oczywiście można spekulować, czy myślenie Ottaway'a w tym kontekście było słuszne, ale jedno jest pewne: Arabia Saudyjska nadal jest jednym z konserwatywnych państw na świecie i jeszcze wiele lat musi upłynąć, aby była bardziej zliberalizowana niż dotychczas. Jednak pozwolenie na prowadzenie pojazdów przez kobiety i ich większa niż do tej pory obecność w życiu społecznym nie upoważnia, w mojej ocenie, do mówienia, iż Arabia Saudyjska poszła w kierunku poważnej liberalizacji i przeszła ogromne zmiany, a jedynie takie, które są zauważalne w porównaniu z respektownym do tej pory konserwatywnym stanem prawa.

Walorem monografii jest to, iż Ottaway był w tym królestwie m.in. w maju 1978 roku jako dziennikarz, wysłannik „The Washington Post”, aby naocznie ocenić rozwój gospodarczy tej monarchii w trakcie tzw. boomu naftowego. Tym samym różne przemyślenia i sformułowania brzmią autentycznie i mogą mieć ogromne znaczenie w zrozumieniu pewnych zjawisk zachodzących w Arabii Saudyjskiej. Mankamentów trudno się doszukiwać, ale można wskazać, iż mało jest informacji, czy też miejsca poświęconego np. Osامية bin Ladenowi, któremu co prawda w 1994 roku odebrano saudyjskie obywatelstwo po atakach na ambasady amerykańskie w Kenii oraz Tanzanii, to jednak odegrał on ogromną rolę w destabilizowaniu regionu, w tym saudyjskiego królestwa, oraz przedstawianiu go w tzw. złym świetle. Niemniej jednak praca ma ogromną wartość naukową, informacyjną i historyczną, bowiem ukazuje w klarowny sposób schemat przejmowania władzy w tym królestwie od początku jego istnienia (jesień 1932 roku), a nawet wcześniej, gdy były jeszcze plemiona mające swoich przywódców. Książka ta jest godna polecenia nie tylko, aby lepiej zrozumieć Dom Saudów, ale także ewolucję polityki tego królestwa i zmian, jakie zachodziły i zapewne nadal będą zachodzić w przyszłości. Jako znawca Arabii Saudyjskiej wierzę, iż publikacja ta doczeka się polskiego tłumaczenia, gdyż miałaby ogromny wkład pod względem naukowym (np. historycznym, politologicznym) w polską literaturę przedmiotu, która jest nadal uboga w publikacje dotyczące Arabii Saudyjskiej.

Bibliografia

- Al-Rasheed M., *The Son King Reform and Repression in Saudi Arabia*, Oxford 2021.
Anishchenkova V., *Modern Saudi Arabia*, Santa Barbara–Denver 2020.
Salman's Legacy. The Dilemmas of a New Era in Saudi Arabia, ed. M. Al-Rasheed, Oxford 2020.

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 łamania i naruszania 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

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.