

Łukasz Szymański\*

**MIĘDZYNARODOWA OCHRONA  
PRAW CZŁOWIEKA W KONTEKŚCIE ZJAWISKA  
HANDLU LUDŹMI**

**INTERNATIONAL PROTECTION OF HUMAN RIGHTS  
IN THE CONTEXT OF THE PHENOMENON  
OF HUMAN TRAFFICKING**

Abstract

The subject of this study is the international protection of human rights in the context of human trafficking and slavery.

Human trafficking and slavery are one of the most vivid examples of the violation of the individual's right to freedom, integrity and security, and of the denial of human dignity, which is the main pillar of the international system for the protection of human rights. Therefore, trade in live goods and other crimes related to the exploitation of prostitution have become the subject of several international conventions. International communities have decided to prevent and combat this phenomenon with the help of criminal law instruments.

The study contains explanations of statutory concepts related to the protection of human rights and human trafficking. In addition, it discusses the forms of protection of human rights.

The theoretical nature of this paper is based on publications in the field of international law, criminal law, and constitutional law.

**Keywords:** human rights, human trafficking, slavery

**Wstęp**

Handel ludźmi jest przestępstwem o bardzo długiej i niechlubnej historii. Zakaz handlu ludźmi, niewolnictwa i poddaństwa był jednym z pierwszych, historycznie rzecz biorąc, nurtów rozwojowych międzynarodowej ochrony praw człowieka. Wolność od niewolnictwa i poddań-

---

\* Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, ul. Okopowa 59, 01-043 Warszawa, lukasz.szymanski@ewspa.edu.pl, ORCID ID: 0000-0002-2574-1476

stwa, jako jedna z wolności osobistych, mieści się w pierwszej generacji praw człowieka. Nie podlega ograniczeniom na podstawie klauzul limitacyjnych. Klauzule derogacyjne wymieniają tę wolność wśród praw niederogowanych (Gronowska, Jasudowicz, Balcerzak, Lubiszewski, Mizerski: 301).

Zjawisko handlu ludźmi z upływem lat staje się coraz bardziej poważnym zagrożeniem dla fundamentalnych praw oraz wolności człowieka, bowiem ingeruje ono w nietykalność cielesną ludzi, ich życie oraz prawo do decydowania o sobie samym. Niepodważalnym faktem jest również to, że obecnie ma ono charakter ponadnarodowy, dotyczący większości państw na świecie.

Jest ono wynikiem otwarcia granic pomiędzy państwami, długotrwałych procesów integracji regionalnej i nasilającej się globalizacji. Obecnie trudno jest nie dostrzec, że handel ludźmi można rozpatrywać jako współczesny przejaw wykorzystywania ludzi do pracy i traktowania ich jako własności, czyli jako przejaw niewolnictwa.

Niniejsza praca ukazuje zjawisko handlu ludźmi jako problem o zasięgu globalnym, a także mechanizmy i sposoby walki z tym przestępstwem.

Praca składa się z dwóch części. W pierwszej wyjaśniono pojęcie ochrony praw człowieka i omówiono formy tejże ochrony.

W części drugiej skupiono się na zjawisku handlu ludźmi i niewolnictwa oraz na prawach człowieka związanych z handlem ludźmi.

Praca ma charakter teoretyczny i powstała w oparciu o literaturę z zakresu międzynarodowej ochrony praw człowieka.

## **Ochrona praw człowieka w systemie prawa międzynarodowego**

### **Pojęcie ochrony praw człowieka**

Prawa człowieka zaliczane są do najmłodszych pojęć w słowniku jurysprudencki oraz polityki. Niemniej jednak zdążyły już mocno utrwalić swój status jako nienegowanego zjawiska społecznego i polityczno-prawnego. Zagadnienia należące do tego zakresu mają nie tylko interdyscyplinarny charakter, ale także niezwykle dynamiczną naturę, o czym świadczy fakt, że w debacie publicznej nadal regularnie wywołują one bardzo żywe emocje. Ponadto ostatnimi czasy w Europie oraz w skali całego świata ciągle dochodzi do wydarzeń, które przypominają politykom, prawnikom i socjologom, że prawa człowieka w żadnym państwie i społeczeństwie nie są „dane raz na zawsze”, ale wymagają one podejmowania

permanentnych wysiłków na rzecz standardów ich przestrzegania (Kalisz 2015: 23).

W najbardziej ogólnym ujęciu prawa człowieka rozumiane są jako te prawa, które przysługują człowiekowi z racji samego urodzenia oraz z racji tego, że jest on człowiekiem i przysługuje mu ochrona godności ludzkiej. Podmiotem tych praw jest zatem każdy człowiek, bez względu na jego cechy indywidualne, takie jak: płeć, wiek, wykształcenie, poglądy polityczne i wyznawane wartości, posiadane zdolności czy sprawność fizyczną bądź umysłową. W literaturze mocno akcentuje się też, że prawa te przysługują niezależnie od aktów prawa stanowionego i – szerzej – niezależnie od wszelkich działań ludzkich, głosowań, decyzji, itp., chociaż oczywiście od takich decyzji zależy kształt i skuteczność ochrony tychże praw (Piechowiak 2004: 15). Prawa, jakie przysługują człowiekowi z tego tytułu, to przede wszystkim te dobra podstawowe, które są niezbędne do jego życia i prawidłowego rozwoju.

Na tej podstawie stwierdzić można, że prawa człowieka stanowią pewien zasadniczy fundament całego międzynarodowego systemu prawnego. Z kolei system ochrony praw człowieka ma swoje źródło w prawie naturalnym. Naturalne prawa człowieka nierozdzielnie związane są z osobą ludzką, nie podlegają żadnym wpływom ani opiniom innych ludzi, zawsze mają tę samą wartość i charakter. Stąd wniosek, że prawa naturalne służą każdemu, są niezbywalne, powszechne, równe i niepodzielne oraz współzależne. Wywodzą się z przyrodzonej godności i wolności osoby ludzkiej.

Cechy te dały podstawę do utworzenia katalogu praw człowieka. Ochrona tych praw jest podstawowym obowiązkiem każdej władzy publicznej, która stanowi prawo. Prawa stanowione powinny odwoływać się do praw naturalnych, szanować je i stosować je w odniesieniu do każdej jednostki ludzkiej.

W literaturze prawniczej, oprócz praw człowieka, wyróżnia się także wolności. Wolności – podobnie jak prawa, nie należą do kategorii dających się ująć w proste formuły i dające się łatwo zdefiniować. Wynika to z wielu przyczyn, wśród których najważniejszymi są:

- niejednoznaczność pojęć, zarówno w sensie naukowym, normatywnym jak i potocznym;
- otwarty charakter, zmieniający się wraz z rozwojem wiedzy o człowieku, rozwojem społecznym, moralnym i kulturowym ludzkości (Chemaj 2008: 9).

Eksperti z zakresu prawa wyróżniają pięć podstawowych typów wolności (Sen 2002: 25):

- swobody polityczne,
- sposobności ekonomiczne,

- możliwości społeczne,
- gwarancje jawności,
- zabezpieczenie społeczne.

Wolności te nazywa się instrumentalnymi, gdyż są tylko narzędziami do realizacji głównego celu, jakim jest wolność w ogóle (Sen 2002: 25).

W prawodawstwie polskim ochrony wolności należy upatrywać przede wszystkim w art. 31 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucja, DzU 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.). Źródłem tej wolności jest przyrodzona i niezbywalna godność człowieka (zadeklarowana w art. 30 Konstytucji RP), której istotą jest jego podmiotowość (autonomia), rozumiana jako swoboda postępowania zgodnie z własną wolą.

Jak słusznie zauważa A. Bierć, „Istotą zasady autonomii (zasady wolności) jest nakaz – kierowany pod adresem prawodawcy i interpretatora, a zwłaszcza sądu rozstrzygającego spór – zapewnienia każdemu podmiotowi prawa prywatnego wolności (swobody) kształtowania własnej sytuacji prawnej przez dokonywanie swobodnych wyborów (własną wolą i mocą), a w szczególności przez swobodne dokonywanie czynności prawnych” (Bierć 2012: 41).

Regulacje prawne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. opierają się więc na założeniach prawnonaturalnej podstawy praw człowieka, a ich źródłem jest przyrodzona i niezbywalna godność, której poszanowanie jest naczelną dyrektywą konstytucyjnej ochrony praw człowieka.

Oczywiste jest jednak, że we współczesnym społeczeństwie nie mogą istnieć prawa i wolności o charakterze absolutnym, bo nie można stosować praw i wolności jednej jednostki, ograniczając prawa i wolności drugiego człowieka. Granicę wolności wyznacza więc autonomia innych podmiotów (Garlicki 2009: 87).

W przepisach prawa zagwarantowane są jednak wolności i prawa, które nie mogą być ograniczane. Są one nieliczne, ale zasadnicze, między innymi: wolność od tortur, wolność wyboru religii, wolność sumienia, itp. Normy, które stwarzają ochronę tych praw, są bezwzględne, wiążą wszystkich we wszystkich okolicznościach.

Na wolność jednostki składa się zarówno aspekt negatywny, jak i pozytywny (Garlicki 2009: 87).

Wolność w ujęciu negatywnym (wolność od) rozumieć należy jako sferę, w której człowiek może działać bez przeszkód ze strony innych ludzi (Berli 2000: 187). Jeśli natomiast chodzi o pozytywny aspekt wolności, to jego istota sprowadza się do wolnej woli człowieka jako podmiotu tej wolności (Berli 2000: 197), a więc przejawia się w możliwości

realizacji zamierzonych przez podmiot aktywności – wolność do (Augustyniak 2008: 11).

W literaturze podkreśla się, że prawa i wolności człowieka oraz demokracja odgrywają fundamentalną rolę w kształtowaniu rozwoju społecznego i ekonomicznego (Koper 2017: 16).

### **Gwarancje i formy ochrony praw człowieka**

Procesy zachodzące w społeczeństwach XX i XXI w. zapewniały rozwój praw człowieka oraz umacniania roli i znaczenia państwa – jako gwaranta ochrony tychże praw. Ochrona jednostki jest bowiem podstawową funkcją państwa. Podejmowanie działań służących ochronie praw człowieka jest więc nie tylko uprawnieniem państwa, ale jego podstawowym obowiązkiem. Jest to jednak taki obowiązek, który musi mieścić się w wyznaczonych ramach prawnych i nie może uzasadniać nieograniczonej ingerencji państwa w sferę praw i wolności jednostki.

Ochrona praw człowieka przez organy między- i ponadnarodowe lub wewnętrzne w poszczególnych państwach może przybierać różne formy. Z reguły wyróżnia się dwie formy tejsze ochrony (Banaszak, Bisztyga, Complak, Jabłoński, Wieruszewski, Wójtowicz 2005: 14–15):

– ochronę prewencyjną – z tą formą ochrony mamy do czynienia wówczas, gdy jednostka wzywa odpowiedni organ, aby podjął on właściwe działania, których celem jest zapobieganie naruszeniu jej praw albo też zmniejszenie niebezpieczeństwa ich naruszenia; dzięki zastosowaniu formy ochrony prewencyjnej – prawa człowieka, których treść nie jest w pełni zdefiniowana, uzyskują konkretny kształt, zanim jeszcze dojdzie do ich ewentualnego naruszenia; wobec tego jest to forma, która pozwala na przewyciężenie niedogodności i niedociągnięć ochrony represyjnej (np. postępowania sądowego), ponadto zapewnia ona udział jednostek i grup społecznych już we wstępnej fazie podejmowania decyzji dotyczących ich praw, a także stymuluje rozwój różnych form ich współpracy z organami powołanymi do ochrony tych praw; w państwach demokratycznych wysuwanie ochrony represyjnej na pierwszy plan powoduje niedoceniającie – czy też nawet brak występowania w wielu z nich – ochrony prewencyjnej; ochrona ta jest natomiast bardzo ważna z punktu widzenia interesów jednostki w głównej mierze w tych sytuacjach, kiedy naruszenie jej praw wywołuje skutki, których nie można już cofnąć;

– ochronę represyjną – o tej formie ochrony mówi się wówczas, gdy nastąpiło już naruszenie praw jednostki albo norm prawnych dotyczących tychże praw i jednostka wzywa odpowiedni organ do ochrony jej

oraz jej praw; w ramach swoich kompetencji organ ten orzeka wobec tego, kto naruszył prawa jednostki, określone sankcją (np. ukaranie, odszkodowanie, nakazanie przywrócenia stanu poprzedniego); tę formę ochrony z reguły preferują systemy prawne państw demokratycznych (np. Polska, Niemcy); to samo zjawisko występuje w prawie międzynarodowym i ponadnarodowym (Banaszak, Bisztyga, Complak, Jabłoński, Wieruszewski, Wójtowicz 2005: 14–15).

Scharakteryzowane powyżej dwie formy ochrony nie obejmują jednak środków, których celem jest zapobieganie naruszeniu praw człowieka lub zmniejszenie niebezpieczeństwa ich naruszenia przez działania, które jedynie pośrednio ich dotyczą – np. nakładanie danin, subwencje państwowe. Tego rodzaju działania państwa w istotny sposób determinują korzystanie przez jednostkę z przysługujących jej praw i wolności oraz mogą hamować postęp w ich przestrzeganiu, a także w sprawnym reagowaniu na nowe zagrożenia. Dlatego też w doktrynie prawniczej spotkać można jeszcze inną typologię form ochrony praw człowieka. Według austriackiego badacza tego zagadnienia, F. Ermacory, wyróżnia się:

- ochronę praw człowieka w wąskim tego słowa znaczeniu – obejmuje ona sumę środków prawnych lub o charakterze quasi-prawnym, które państwo stworzyło i stosuje, aby zapewnić realizację praw człowieka proklamowanych i ujętych w normach prawnych;
- ochronę praw człowieka w szerokim tego słowa znaczeniu – jest to każdy środek w danym systemie społecznym, oddziałujący na system polityczny w kierunku zapewnienia realizacji praw człowieka (są to środki o różnorodnym charakterze: materialne, polityczne, oświatowe itp.) (Banaszak, Bisztyga, Complak, Jabłoński, Wieruszewski, Wójtowicz 2005: 15).

## **Ochrona praw człowieka z perspektywy problemu niewolnictwa**

### **Handel ludźmi i niewolnictwo jako zjawisko globalne**

W ostatnich latach zjawisko handlu ludźmi stało się wysoce poważnym problemem o międzynarodowym zasięgu. Nasilenie się tego zjawiska zaobserwowano wraz z postępującym procesem globalizacji, który został zapoczątkowany tuż po roku 1989, oraz z narastającą presją migracyjną osób pochodzących z państw uboższych, słabiej rozwiniętych, której towarzyszył jednocześnie zauważalny wzrost niechęci obywateli

państw bogatszych do podejmowania się wykonywania niskopłatnych zajęć i prac. W państwach bogatszych (zwłaszcza zachodnich i bogatej Północy) wytworzył się zatem popyt na pracowników, któremu coraz częściej odpowiadała podaż osób przemycanych przymusowo lub też za ich zgodą (Nowak 2014: 338).

Nasilenie się zjawiska handlu ludźmi jest zatem wypadkową wielu różnych czynników, mniej lub bardziej związanych ze zróżnicowanymi regionami świata i statusem mieszkających w nich ludzi. W literaturze akcentuje się też, że ceną globalizacji i integracji regionalnej jest bardzo szybki wprost tego niepożądanego zjawiska (Jurewicz 2011: 163; Nagle 2008: 131).

Niewolnictwo oraz handel ludźmi z całą pewnością stanowią poważne zaprzeczenie prawa człowieka do jego wolności, bezpieczeństwa, integralności oraz swobody poruszania się. Często zjawisko to łączy się z poniżającym traktowaniem, przemocą, a w skrajnych przypadkach nawet torturami. Wśród ekspertów nie ma zgody co do jednolitego sposobu ujmowania handlu ludźmi. Przejawy tego zjawiska rozważane są przez badaczy w kontekście prostytucji, pracy, przestępstwa, migracji, zdrowia, przemocy wobec kobiet i nadużyć wobec dzieci i wreszcie w kontekście praw człowieka (Pospiszyl 2012: 973).

Zjawisko handlu ludźmi różni się w zależności od rozpatrywanego kraju oraz od specyficznych okoliczności. J. Jurewicz uważa jednak, że źródeł tego zjawiska we współczesnym świecie należy poszukiwać w powiązaniu (Jurewicz 2011: 164–165) z:

- tolerancją przez władze naruszeń praw człowieka oraz wykorzystywania kobiet i dzieci;
- warunkami ekonomicznymi;
- tradycjami kulturowymi;
- zdarzeniami katastroficznymi, takimi jak: klęski głodu, wojny, konflikty;
- brakiem pomysłu na zwalczanie zorganizowanych organizacji przestępczych zaangażowanych w uprawianie działalności w postaci handlu ludźmi;
- dyskryminacją mniejszości i niżej sytuowanych grup socjoekonomicznych;
- korupcją w środowisku władz oraz policji;
- akceptacją wiktyimizacji tego zjawiska przez same ofiary;
- brakiem komunikacji i kooperacji pomiędzy agencjami rządowymi, policją oraz agencjami socjalnymi w krajach rozwijających się w zakresie wspierania ofiar;

- istnieniem dobrze funkcjonujących sieci przestępczych, które używają zaawansowanych narzędzi technologicznych, co istotnie utrudnia ich rozszyfrowanie;
- słabym poziomem legislacji, który powoduje, iż ściganie i oskarżenie sprawców handlu ludźmi jest bardzo trudne, lub też istnieniem stosownych regulacji prawnych, które jednak nie są w praktyce stosowane;
- brakiem współpracy ze strony ofiar, co jest spowodowane obawą przed policją, brakiem zaufania do wymiaru sprawiedliwości, strachem przed aresztowaniem i oskarżeniem, lękiem przed ujawnieniem ich tożsamości przed sprawcami handlu ludźmi bądź innymi osobami zaangażowanymi w bezprawną działalność powiązaną z wiktyimizacją, ekonomicznym uzależnieniem rodzin ofiar w ramach proceduru związanego z nielegalną aktywnością bądź też z fatalistyczną postawą wyrażającą się w stwierdzeniu, że nic się w życiu ofiary nie zmieni (Jurewicz 2011: 164–165).

Społeczności międzynarodowe postanowiły zatem zapobiegać oraz zwalczać to zjawisko za pomocą instrumentów prawnokarnych (Nowak 2014: 338). Bardzo ważnym narzędziem w walce z niewolnictwem i handlem ludźmi jest właśnie międzynarodowy system ochrony praw człowieka.

### **Prawa człowieka a handel ludźmi i niewolnictwo**

Przypomnieć należy, że za istotę praw człowieka uznaje się regulację stosunków pomiędzy jednostką a państwem. Z punktu widzenia niewolnictwa oraz handlu ludźmi chodzi zarówno o ochronę przed nadmierną ingerencją organów władzy publicznej w życie jednostki – ofiary handlu ludźmi, jak i obowiązek pozytywny, oznaczający ochronę jednostki przed naruszeniami jej praw i wolności (Morawska 2006: 59–60).

W tym miejscu można również podkreślić, że w ujęciu historycznym jednym z pierwszych nurtów rozwojowych w zakresie międzynarodowej ochrony praw człowieka był właśnie zakaz niewolnictwa i poddaństwa. W systemie tym wolność od niewolnictwa jest jedną z wolności osobistych, a o jej wysokiej randze świadczy fakt, że mieści się ona w pierwszej generacji praw człowieka. Nie podlega ograniczeniom na podstawie klauzul limitacyjnych. Z kolei klauzule derogacyjne wymieniają tę wolność wśród praw niederogowanych (Gronowska, Jasudowicz, Balcerzak, Lubiszewski, Mizerski: 301).

Omawiając tę problematykę należy także wskazać na istniejące różnice pomiędzy pojęciem „niewolnictwo” a „poddaństwo”. Jest to szcze-



gólnie widoczne w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych (Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych...: DzU 1977, nr 38, poz. 167). Art. 8 ust 1 tego aktu dotyczący niewolnictwa stanowi, iż „Nie wolno nikogo trzymać w niewoli; niewolnictwo i handel niewolnikami, we wszystkich formach, są zakazane”. Z kolei art. 8 ust 2 dotyczy poddaństwa i stanowi, że „Nie wolno nikogo trzymać w poddaństwie”.

Niewolnictwo w swojej klasycznej postaci rozumiane jest jako stan lub położenie jednostki, wobec której stosuje się przejawy prawa własności. Sytuacja ta obejmuje wszystkie aspekty życia człowieka, który z tego stanu nie może się uwolnić. W literaturze podaje się również, że niewolnikiem można się stać na kilka sposobów: przez pojmanie, przez nabycie albo też przez nakłonienie danej osoby do oddania się w niewolę. W dawnych czasach częstą i okrutną praktyką stosowaną wobec niewolników było okaleczanie, piętnowanie lub inna forma znakowania ludzi w celu uwidocznienia ich stanu (Gronowska, Jasudowicz, Balcerzak, Lubiszewski, Mizerski: 302).

Klasyczne niewolnictwo było też punktem wyjścia do stworzenia wielu międzynarodowych konwencji służących ochronie przed niewolnictwem i zapobieganiu niewolnictwu. Już w roku 1815 na kongresie wiedeńskim, jako Akt XV, przyjęta została Deklaracja odnosząca się do powszechnej abolicji handlu niewolnikami. Podaje się, że zawiera ona postanowienia natury prawnokarnej poprzez ustanowienie obowiązku zakazania, zapobiegania, ścigania i karania handlu niewolnikami. Deklaracja zapewnia, iż handel niewolnikami był postrzegany przez oświeconych ludzi w każdym okresie jako sprzeczny z zasadami humanizmu i powszechnej moralności (Jurewicz 2011: 187).

### **Niewolnictwo i poddaństwo a godność człowieka**

Jedną z przytoczanych w literaturze koncepcji wyraźnie rozdziela tradycyjne niewolnictwo i poddaństwo przy zastosowaniu kryterium relatywizacji służebności. Nakazuje ona tradycyjne niewolnictwo traktować jako zjawisko, w ramach którego dana osoba jest w pełni przedmiotem prawa własności innej osoby, podczas gdy poddaństwo wymaga mniej zaawansowanych form ograniczania osoby, np. zmuszania jej do pracy (Jurewicz 2011: 203).

Poddaństwo utożsamiane jest z pojęciem praktyk zbliżonych do niewolnictwa. Nie zostało ono jednak zdefiniowane przez żaden z powołanych wyżej aktów prawa międzynarodowego. Z reguły jest ono rozumiane jako coś odrębnego od niewolnictwa w tradycyjnym zna-

czeniu i powinno być odnoszone do wszelkich możliwych do wyobrażenia form dominacji i poniżenia ludzi przez inne osoby (Jurewicz 2011: 203).

Pośród współczesnych form niewolnictwa i poddaństwa najczęściej wymienia się: wyzysk seksualny, rozumiany jako wykorzystywanie prostytutki innych osób (w tym dzieci) oraz pornografii (w tym pornografii dziecięcej), handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, pracę lub usługi o charakterze przymusowym czy też usunięcie organów ludzkich i handel nimi (Gronowska, Jasudowicz, Balcerzak, Lubiszewski, Mizerski: 302).

Niewolnictwo stanowi też jeden z najbardziej jaskrawych przykładów naruszenia godności człowieka, stanowiącej główny filar międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka. Dlatego też handel żywym towarem i inne przestępstwa związane z eksploatacją prostytutki innej osoby stały się przedmiotem kilku konwencji międzynarodowych (Gardocka, Gardocki, Majewski 2017: 218).

W dokumentach międzynarodowych godność uznawana jest za podstawową cechę człowieka, nierozzerwalnie z nim związaną, przysługującą mu niezależnie od innych jego cech (pochodzenia, rasy, wyznawanej religii, poglądów politycznych, stanu umysłowego czy niepełnosprawności).

Pojęcie godności człowieka jest przesłaniem uniwersalnym, które zakłada poczucie wewnętrznej wartości i odpowiedzialności oraz wartości kulturowej. Przysługuje ona na równych zasadach wszystkim ludziom niezależnie od ich sytuacji.

Trudno jest sprecyzować definicję godności, pomimo że pojęcie to jest obecne we wszystkich koncepcjach indywidualistycznych pojmowania statusu jednostki i może być uznane za podstawę i punkt wyjścia tych koncepcji. Możliwe jest jednak wskazanie kilku podstawowych elementów tej zasady traktowanych powszechnie jako konieczne dla utrzymania i realizacji godności człowieka (Garlicki 2001: 93). Zasady te brzmią następująco:

- Źródłem godności jest prawo naturalne, a nie stanowione.
- Zasada godności jest nienaruszalna, co znaczy, że nie może się jej zrzec ani sam zainteresowany, ani też nie może jej znieść, ograniczyć czy zawiesić ustawodawca.
- Godność jest nierozzerwalnie związana z istotą ludzką, więc musi ona przysługiwać każdemu człowiekowi w jednakowym stopniu.
- Godność człowieka jest wartością ogólną stanowiącą źródło, podstawę i zasadę całego porządku prawnego.
- Istotą godności człowieka jest jego podmiotowość (autonomia), a więc swoboda postępowania zgodnie z własną wolą.

- Godność człowieka oznacza nie tylko konieczność zachowania jego autonomii czy wolności (aspekt pozytywny), ale także zakaz poddawania człowieka takiemu traktowaniu czy stawiania go w takiej sytuacji, przez które człowiek mógłby być tej godności pozbawiony (aspekt negatywny) (Garlicki 2001: 93).

### **Handel ludźmi w przepisach prawa międzynarodowego**

Do aktów praw międzynarodowego, przyjętych w XX w., poświęconych zjawisku handlu ludźmi jako takiemu, które jednocześnie w sposób całościowy traktują tę problematykę, należą:

- Konwencja w sprawie niewolnictwa, podpisana w Genewie 25 września 1926 r. (Konwencja...: DzU 1931, nr 4, poz. 21).
- oraz Uzupełniająca Konwencja w sprawie zniesienia niewolnictwa, handlu niewolnikami oraz instytucji i praktyk zbliżonych do niewolnictwa, podpisana w Genewie 7 września 1956 r. (Konwencja...: DzU 1963, nr 33 poz. 185), w której wyeksponowano aspekt handlu kobietami i dziećmi jako jedną z form instytucji i praktyk zbliżonych do niewolnictwa. Jak już zauważono, Konwencja ta wprowadziła nakaz położenia kresu tego rodzaju instytucjom lub praktykom.

Konwencja z 1926 r. formułuje też definicję niewolnictwa i handlu niewolnikami oraz zobowiązuje Państwa-Strony do karania naruszania przepisów konwencji „z całą surowością”. Podobne zobowiązanie nakłada uzupełniająca konwencja z 1956 r., która bardzo szeroko definiuje handel ludźmi.

Definicję handlu ludźmi zawiera art. 7 tego aktu, który stanowi, iż „handel niewolnikami obejmuje wszelkie czynności związane ze schwytaniem, nabyciem jakiegokolwiek osoby lub rozporządzeniem nią w celu uczynienia z niej niewolnika, wszelkie czynności związane z nabyciem niewolnika w celu sprzedaży lub zamiany, wszelkie czynności dotyczące sprzedaży lub zamiany osoby nabytej dla tych celów, jak również w ogóle wszelki rodzaj handlu lub przewozu niewolników jakimikolwiek środkami transportu” (Konwencja...: DzU 1963, nr 33, poz. 185).

Wspomniana Konwencja unika jednocześnie sformułowania „praca przymusowa lub obowiązkowa (obowiązująca)”. Wprowadza z kolei znacznie szerszą kategorię praktyk oraz instytucji zbliżonych do niewolnictwa. Niemniej jednak nie może to oznaczać, że wspomniane wyżej formy pracy przymusowej/obowiązkowej nie są faktycznie do nich zaliczane (Konwencja...: DzU 1963, nr 33 poz. 185).

Ponadto Konwencja Uzupełniająca oprócz nakazu penalizacji handlu niewolnikami dokładniej wskazuje, że przestępstwami mają być

również czyny polegające na poddaniu innej osoby niewolnictwu, nakłanianie do oddania się lub oddania innej osoby w stan niewolnictwa. Przewidziano również karalność usiłowania, współudziału w przestępstwie i udziału w spisku mającym na celu przestępstwa związane z niewolnictwem i handlem niewolnikami (Gardocka, Gardocki, Majewski 2017: 217).

Na mocy art. 1 Konwencji Uzupełniającej Państwa-Strony zobowiązały się do podjęcia wszelkich możliwych i potrzebnych kroków do stopniowego doprowadzenia w jak najkrótszym czasie do całkowitego zniesienia lub uchylecia poniżej wskazanych instytucji i praktyk – niezależnie od tego, czy mieszczą się one w konwencyjnych, tożsamych rzeczywistości, definicjach niewolnictwa. Art. 1 jest częścią rozdziału I Konwencji Uzupełniającej zatytułowanego: „Instytucje i praktyki zbliżone do niewolnictwa”. Pozwala on na wyodrębnienie czterech grup tego rodzaju praktyk i instytucji, a mianowicie: niewolę za długi, pańszczyznę, przedmiotowe postępowanie z kobietami oraz przedmiotowe postępowanie z dziećmi. J. Jurewicz podaje, że niewola za długi oznacza stan lub sytuację wynikającą ze zobowiązania dłużnika oddania pod zastaw długu swoich osobistych usług lub usług osoby pozostającej w stosunku zależności wobec dłużnika, jeżeli wartość tych usług, oszacowanych w granicach rozsądku, nie jest zaliczana na pokrycie długu lub też jeśli czas trwania i charakter tych usług nie są odpowiednio ograniczone i określone (Jurewicz 2011: 203).

Do grupy regulacji związanych z węższym, bardziej ukierunkowanymi wycinkiem handlu ludźmi, a ściślej – kobietami lub dziećmi, zalicza się:

- Porozumienie z 18 maja 1904 r. w sprawie zwalczania handlu białymi niewolnikami.
- Konwencję z 4 maja 1910 r. w sprawie zwalczania handlu białymi niewolnikami (Konwencja...: DzU 1922, 872, 783).
- Konwencję z 30 września 1921 r. o zwalczaniu handlu kobietami i dziećmi (Konwencja...: DzU 1925, 125, 893).
- Konwencję z 11 października 1933 r. o zapobieganiu i zwalczaniu handlu pełnoletnimi kobietami oraz Konwencję o zwalczaniu handlu ludźmi i eksploatacji prostytucji (Konwencja...: DzU 1952, 13, 78).

Do szerszej grupy konwencji i innych źródeł prawa międzynarodowego, które jednak w sposób fragmentaryczny bądź incydentalny chronią istniejące lub przyszłe ofiary handlu ludźmi, należą praktycznie wszystkie regulacje tworzące system ochrony praw człowieka (Jurewicz 2011: 203), jak również akty specjalizujące się w ściśle określonej dziedzinie – to znaczy Konwencja o morzu pełnym z 1958 r. (Konwencja...:

DzU 1963, 33, 187) oraz Konwencja o prawie morza z 1982 r. (Konwencja...: DzU 2002, 59, 543).

Zdaniem autora, dla omawianej problematyki szczególne znaczenie ma Konwencja z 1921 r. o zwalczaniu handlu kobietami i dziećmi, która zawiera dwutorową ochronę ofiar tego procederu. Z jednej bowiem strony przewiduje ona ochronę kobiet i dzieci jako emigrantów zarobkowych, a z drugiej – nakazuje wprowadzenie do prawa wewnętrznego Państw-Stron regulacji prawnokarnych.

Zgodnie z art. 7 w związku z art. 8 Państwa-Sygnatariusze zobowiązują się powziąć zarządzenia administracyjne i kroki ustawodawcze, których celem będzie zwalczanie handlu kobietami i dziećmi – o ile dotyczy to ich urzędów imigracyjnych i emigracyjnych. W ich ramach mają znaleźć się regulacje niezbędne dla ochrony kobiet oraz dzieci podróżujących na okrętach przewożących emigrantów zarówno przy odjeździe i przyjeździe, jak też podczas podróży (Konwencja...: DzU 1925, nr 125, poz. 893).

Za zasadne uznano też wydanie zarządzeń w celu ogłaszania na stacjach kolejowych w postaci ostrzeżeń dla kobiet i dzieci przed niebezpieczeństwem handlu ze wskazaniem miejsc, gdzie mogą otrzymać mieszkanie, pomoc i opiekę. W celu zapewnienia ochrony kobiet i dzieci poszukujących pracy w innych krajach Państwa-Strony wydadzą przepisy w przedmiocie pozwoleń na utrzymywanie agencji i biur pośrednictwa pracy i nadzoru nad nimi, jeżeli takowe nie obowiązują (Konwencja...: DzU 1925, nr 125, poz. 893) (Jurewicz 2011: 218).

Jeśli zaś chodzi o regulacje zawarte w prawie europejskim, wskazać tu należy przede wszystkim na Konwencję Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi z 16 maja 2005 r. (Konwencja...: DzU 2008, nr 97, poz. 626). Specyfika tej Konwencji przejawia się w systematyce jej treści, a mianowicie w wyraźnym wyodrębnieniu rozdziału IV, zatytułowanego „Prawo karne materialne”, który zawiera jedynie przepisy statujące zasady odpowiedzialności karnej za naruszenie Konwencji. Istotne jest natomiast, że Konwencja Rady Europy stanowi bardzo cenne uzupełnienie przepisów powszechnego prawa międzynarodowego właśnie w odniesieniu do zwalczania oraz zapobiegania niezwiązanemu z przestępczością zorganizowaną i krajowemu handlowi ludźmi. Zdaniem Justyny Jurewicz, ten pogląd w pełni uzasadniają postanowienia niniejszej Konwencji, które zostały zawarte w jej preambule. Do najbardziej istotnych należą stwierdzenie, że handel ludźmi stanowi naruszenie praw człowieka oraz przestępstwo przeciwko godności i integralności istoty ludzkiej, a także uznanie, że handel ludźmi może prowadzić do zniewolenia ofiar, podkreślenie, że poszanowanie praw

ofiar, ochrona ofiar i walka przeciwko handlowi ludźmi muszą być celami nadrzędnymi oraz wszelkie działania i inicjatywy dotyczące działalności przeciwko handlowi ludźmi muszą być niedyskryminujące i brać pod uwagę równość płci, jak również podejście uwzględniające prawa dziecka (Jurewicz 2011: 376).

W preambule przedstawiono też stosunek do innych regulacji prawa międzynarodowego jako „branie pod należąca uwagę Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej oraz Protokołu do niej o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uwzględnianie polepszenia przewidzianej w nich ochrony oraz rozwój zawartych w nich standardów, wzięcie pod należąca uwagę także innych międzynarodowych instrumentów prawnych właściwych w sferze działań przeciwko handlowi ludźmi, branie pod uwagę potrzeby sporządzenia wszechstronnego międzynarodowego instrumentu prawnego skoncentrowanego na prawach człowieka ofiar handlu ludźmi i ustanawiającego specjalny mechanizm monitoringu” (Konwencja...: DzU 2008, nr 97, poz. 626).

W piśmiennictwie można też odnaleźć pogląd, że preambuła komentowanej Konwencji może prowadzić do dyskusji w kwestii tego, iż ofiary handlu ludźmi ostatecznie mogą się stać niewolnikami. Wiele z wcześniejszych aktów prawa międzynarodowego dotyczących handlu ludźmi odnosiło się w tym sensie do niewolnictwa. Użycie w preambule komentowanej Konwencji specyficznego języka świadczyć może o dostrzeganiu istotnego powiązania pomiędzy niebezpieczeństwem niewolnictwa a eksploatacją. Potwierdzają to raporty wskazujące, iż większość ofiar jest przedmiotem handlu dla celów komercyjnego wykorzystania seksualnego lub też eksploatacji w pracy na różnych płaszczyznach, takich jak: rolnictwo, budowa czy usługi domowe (Komisja Spraw Zagranicznych, w sprawie zwalczania handlu ludźmi w stosunkach zewnętrznych UE 2015/2340 (INI), [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0205\\_PL.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0205_PL.html)).

Ponadto preambuła odwołuje się do dokumentów, które były istotne przedmiotowo dla opracowania Konwencji, w tym Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i Protokołu Fakultatywnego do niej – w sprawie zapobiegania, zwalczania i karania handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi. W związku z tym Konwencja Rady Europy w preambule zawiera postanowienia świadczące o szerszym podejściu do handlu ludźmi niż w dotychczasowych dokumentach prawa międzynarodowego poprzez

rozwińnięcie standardów w nich przewidzianych oraz wdrożenie ochrony ofiar (Sembacher 2005: 439).

Cele Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi określone zostały w art. 1 tego aktu. Przepis ten obejmuje bardzo szerokie i wieloaspektowe podejście do przeciwstawiania się handlowi jednostkami ludzkimi we wszelkich jego przejawach. Art. 1 stanowi, że zapobieganie i zwalczanie handlu ludźmi jest celem Konwencji, zaznaczając, iż handel taki będzie aktywnie blokowany. Zawarta w podpunkcie a art. 1 fraza: „przy zagwarantowaniu równości płci” wskazuje, iż projektodawcy Konwencji mieli świadomość, że kobiety i dziewczęta nie są jedynymi ofiarami handlu ludźmi. Mężczyźni i chłopcy także są angażowani w handel ludźmi, ale zazwyczaj ofiary płci męskiej nie są uwzględniane w statystykach (Sembacher 2005: 440).

Natomiast co do zakresu Konwencji, *prima facie* wydaje się, że jest on bardzo szeroki i ogólny. Jednakże Konwencja musi być interpretowana w powiązaniu z Protokołem do Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej w sprawie zapobiegania, zwalczania oraz karania handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi. Protokół ten ma stosunkowo wąski zakres zastosowania i jest on ograniczony do sytuacji międzynarodowego handlu powiązanego z kryminalną organizacją. W związku z krytyką wąskiego zakresu przepisów Protokołu Rada Europy rozszerzyła zakresy przepisów w poddawanej oglądowi Konwencji. Konsekwentnie – Konwencja nie zawiera wymagań zarówno odnośnie do elementu międzynarodowego ani co do zorganizowanej grupy przestępczej. Przepis art. 2 wyraźnie stanowi, że Konwencja obejmuje wszelkie postacie handlu ludźmi, czy to narodowe, czy międzynarodowe, powiązane i niepowiązane z przestępczością zorganizowaną. Nadto, mimo że przestępczość zorganizowana odgrywa znaczącą rolę zarówno w handlu narkotykami, jak i ludźmi w Europie, rozszerzenie zakresu Konwencji poza zorganizowaną przestępczość zapewni wyższą jakość ochrony ofiar. Zakres osobowy Konwencji wynika z jej art. 3, który wprowadza zasadę niedyskryminacji oraz zakazuje czynienia jakichkolwiek rozróżnień ze względu na płeć, rasę, język, religię, pochodzenie społeczne, powiązane z mniejszością narodową (Sembacher 2005: 440–441).

Art. 4 wprowadza konwencyjną definicję legalną handlu ludźmi, która terminologicznie została przejęta z art. 3 Protokołu w sprawie zapobiegania, zwalczania i karania handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi. Konwencja podkreśla przez to bliskie powiązanie z Protokołem. Art. 4a definiuje handel ludźmi jako werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osób z zastosowa-

niem gróźb lub z użyciem siły lub też z wykorzystaniem błędu, nadużycia władzy lub wykorzystania słabości, wyręczenia lub przyjęcia płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby mającej kontrolę nad inną osobą w celu wykorzystania. Wykorzystanie (eksploatacja) obejmuje, jako minimum, wykorzystanie prostytutki innych osób lub inne formy wykorzystania seksualnego, pracę lub usługi o charakterze przymusowym, niewolnictwo lub praktyki podobne do niewolnictwa, zniewolenie albo usunięcie organów (Jurewicz 2011: 378).

Aktualność zachowują też poglądy sformułowane na gruncie Protokołów fakultatywnych do Konwencji Narodów Zjednoczonych o międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, upatrujące elementu eksploatacji jako podstawy rozróżnienia pomiędzy handlem ludźmi a przemytem osób. Tak więc handel ludźmi wymaga, by osoba stanowiąca jego przedmiot podlegała któremukolwiek z warunków wspomnianych w definicji. Handel jednostkami ludzkimi ma miejsce przed aktualną eksploatacją ofiary (Sembacher 2005: 441–442).

Omawiana Konwencja, podobnie jak w Protokole w sprawie zapobiegania, zwalczania i karania handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, wymaga znacznie bliższego oglądu zwłaszcza w części skoncentrowanej na niewolnictwie, poddaństwie i pracy przymusowej. Przy jednoczesnym uznaniu czynionych dotychczas rozważań w kwestii tych pojęć należy również zauważyć, że z jednej strony handel ludźmi łączy się tu bezpośrednio z pogwałceniem praw człowieka, a Konwencja bardzo dynamicznie wyraża podejście do ochrony tych praw, a zatem łączy się on z nowo zagrażającymi okolicznościami, które to mogą być dopasowane do definicji. Z drugiej strony – zdaniem Justyny Jurewicz – zbyt wąskie sformułowanie definicji mogłoby istotnie ograniczyć zachowania podpadające pod postanowienia Konwencji i pozwoliłoby na bezkarne kontynuowanie pogwałceń praw człowieka. Ponadto art. 4 lit. b Konwencji bardzo wyraźnie stanowi, że wysuwanie obrony zgody ofiary jako zagadnienia w przypadkach handlu ludźmi jest prawnie irrelewantne. Definicja handlu ludźmi podlega natomiast istotnemu rozszerzeniu wówczas, gdy przedmiotem oddziaływania jest dziecko (Jurewicz 2011: 378).

Zaznaczono w niej, że werbowanie, transport, przechowywanie, przekazywanie lub też przyjmowanie dzieci w celu wykorzystania uznawane jest za handel nawet wówczas, gdy żaden z wyszczególnionych w definicji ogólnych środków nie został użyty. Na mocy art. 4 lit. b dzieckiem jest osoba, która nie ukończyła lat 18 (Sembacher 2005: 441–442).

Wynikające z art. IV Konwencji rozwiązania materialnoprawne pozwalają na wyodrębnienie następujących kategorii czynów, które Pań-



stwa-Strony powinny włączyć do krajowych porządków prawnych jako podlegające odpowiedzialności karnej (Jurewicz 2011: 379):

- czyny określone w art. 4 Konwencji, stanowiące formy handlu ludźmi *sui generis*;
- czyny wyrażające się w korzystaniu z usług ofiar handlu ludźmi;
- czyny związane z dokumentami podróży lub tożsamości.

Ponadto Konwencja zawiera stosowne postanowienia w kwestii karalności odpowiedników polskich form stadialnych oraz przestępnego współdziałania. Zgodnie z art. 21 każda Strona zobligowane jest do podjęcia środków koniecznych do uznania za przestępstwa pomocnictwa lub podżegania do czynów stanowiących handel ludźmi *sui generis* oraz czynów związanych z dokumentami podróży lub tożsamości. Odmienne nieco ujęto nakaz penalizacji usiłowania. Obejmuje on nieco węższą kategorię czynów, a mianowicie wszystkie postacie handlu ludźmi *sui generis*, ale tylko jedną formę czynu związanego z dokumentami podróży lub tożsamości – a mianowicie fałszowanie dokumentów podróży lub tożsamości (Jurewicz 2011: 379).

Strony Konwencji zobowiązały się też do wprowadzenia odpowiedzialności karnej osób prawnych za czyn uznany za przestępstwo zgodnie z niniejszą Konwencją, popełniony dla jej korzyści przez jakąkolwiek osobę fizyczną działającą bądź samodzielnie, bądź wchodzącą w skład organu osoby prawnej, zajmującą pozycję wiodącą w obrębie danej osoby prawnej z uwagi na: uprawnienie do reprezentowania osoby prawnej, kompetencję do podejmowania decyzji w imieniu osoby prawnej, kompetencję do sprawowania kontroli w obrębie osoby prawnej. Ponadto osoba prawna powinna być pociągana do odpowiedzialności także wtedy, gdy brak nadzoru lub kontroli ze strony osoby fizycznej, posiadającej wskazane powyżej uprawnienie lub kompetencję, umożliwił popełnienie przestępstwa opisanego jako czyn podlegający penalizacji zgodnie z Konwencją, na korzyść tej osoby prawnej przez osobę fizyczną działającą w ramach przysługujących jej uprawnień (Jurewicz 2011: 379).

W literaturze tematu podkreśla się też, że omawiana Konwencja nie przesądza charakteru odpowiedzialności (bez wątplenia wtórnej) osoby prawnej, bowiem stanowi ona, iż z zastrzeżeniem zasad prawnych Strony, odpowiedzialność osoby prawnej może mieć charakter karny, cywilny lub administracyjny. Niemniej jednak stwierdza także, iż odpowiedzialność osoby prawnej, bez względu na jej charakter, nie wyłącza odpowiedzialności karnej osób fizycznych, które dopuściły się popełnienia przestępstwa.

Konwencja zawiera stosowne przepisy w kwestiach konsekwencji popełnienia przestępstw wszystkich trzech kategorii. Postanowienia w sprawie handlu ludźmi *sui generis*, korzystania z usług ofiar handlu ludźmi, czynów związanych z dokumentami podróży lub tożsamości, jak też usiłowania, pomocnictwa oraz podżegania, mają charakter ogólny, bowiem zobowiązują one do karania za pomocą skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających sankcji. W przypadku form handlu ludźmi *sui generis* Konwencja doprecyzowuje owe ogólne stwierdzenia, obligując stosowanie wobec sprawców będących osobami fizycznymi kar pozbawienia wolności, które mogą dać podstawy do ekstradycji.

W stosunku do osób prawnych i ich odpowiedzialności za czyny objęte Konwencją wprowadza się postanowienia, że każda Strona ma zapewnić podleganie ich skutecznym, proporcjonalnym i odstrasżającym sankcjom lub środkiem karnym, w tym karom pieniężnym (Jurewicz 2011: 380).

## Zakończenie

Przestępstwo handlu ludźmi jest bardzo poważnym problemem, istniejącym w zasadzie od początków rozwoju cywilizacji ludzkiej. Obecnie jest ono napiętnowane i mocno krytykowane przez społeczność międzynarodową, niemniej jednak nadal istnieje i się rozwija, tylko nieco w innej formie niż przed wieloma wiekami. Jest to problem wieloaspektowy i niezwykle złożony, a na złożoność tego zjawiska wpływa szereg różnych aspektów ekonomicznych, kulturowych i społecznych, które przybierają na sile w związku z nasilającym się procesem globalizacji i narastaniem różnic pomiędzy krajami wysoko rozwiniętymi, bogatymi a biedniejszą częścią świata.

W kontekście poruszanej tu problematyki ważne jest także silne powiązanie handlu ludźmi z kryzysem polityki migracyjnej oraz dyskryminacją ze względu na płeć.

Warto również podkreślić, że zjawisko handlu ludźmi występuje obecnie w wielu formach, takich jak chociażby: handel kobietami w celu zmuszania ich do świadczenia usług seksualnych, czy też coraz bardziej powszechny handel ludzkimi narządami.

W niniejszej pracy starano się nakreślić podstawowe aspekty ekonomiczne, społeczne, kulturowe i prawne wpływające na eskalację handlu „żywym towarem” oraz wskazać na regulacje prawne odnoszące się do tego zagadnienia, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji prawa międzynarodowego.

## Bibliografia

- Augustyniak M. 2018, *Pojęcie, istota oraz geneza wolności i praw człowieka* [w:] *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Chmaj, Warszawa.
- Banaszak B., Bisztyga A., Complak K., Jabłoński M., Wieruszewski R., Wójtowicz K. 2005, *System ochrony praw człowieka*, Kraków.
- Berlin I. 2000, *Dwie koncepcje wolności*, tłum. D. Grinberg [w:] I. Berlin: *Cztery eseje o wolności*. Poznań.
- Bierć A. 2012, *Zarys prawa prywatnego. Cześć ogólna*, Warszawa.
- Chmaj M. 2008, *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa.
- Gardocka T., Gardocki L., Majewski Ł. 2017, *Prawo karne międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Garlicki L. 2001, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa.
- Garlicki L. 2009, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa.
- Giddens A., Sutton P.W. 2012, *Socjologia*, Warszawa.
- Gronowska B., Jasudowicz T., Balcerzak M., Lubiszewski M., Mizerski R. 2010, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń.
- Jurewicz J. 2011, *Handel ludźmi w polskim prawie karnym i prawie ponadnarodowym*, Łódź.
- Kalisz A. 2015, *Prawa człowieka. Współczesne zjawiska, wyzwania, zagrożenia*, t. I, Sosnowiec.
- Komisja Spraw Zagranicznych, w sprawie zwalczania handlu ludźmi w stosunkach zewnętrznych UE 2015/2340 (INI) [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0205\\_PL.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2016-0205_PL.html)
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, DzU 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.
- Konwencja o morzu pełnym z 1958 roku, DzU 1963, nr 33, poz. 187.
- Konwencja o prawie morza z 1982 roku, DzU 2002, nr 59, poz. 543.
- Konwencja o zwalczaniu handlu ludźmi i eksploatacji prostytucji, DzU 1952, nr 13, poz. 78.
- Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi z 16 maja 2005 roku, DzU 2008, nr 97, poz. 626.
- Konwencja Uzupełniająca w sprawie zniesienia niewolnictwa, handlu niewolnikami oraz instytucji i praktyk zbliżonych do niewolnictwa, DzU 1963, nr 33, poz. 185.
- Konwencja w sprawie niewolnictwa z 1926 roku, DzU 1931, nr 4, poz. 21.
- Konwencja z 30 września 1921 roku o zwalczaniu handlu kobietami i dziećmi, DzU 1925, nr 125, poz. 893.
- Konwencja z 4 maja 1910 roku w sprawie zwalczania handlu białymi niewolnikami, DzU 1922, 872, 783.
- Koper R. 2017, *Konstytucyjne podstawy ochrony praw człowieka*, Katowice.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 roku, DzU 1977, nr 38, poz. 167.
- Morawska E. 2006, *Handel ludźmi z perspektywy systemu ochrony praw człowieka ONZ* [w:] *Handel ludźmi. Zapobieganie i ściganie*, red. Z. Lasocik, Warszawa.
- Nagle L.E. 2008, *Selling Souls: The Effect of Globalization on Human Trafficking and Forced Servitude*, "Wisconsin International Law Journal", vol. 26, no. 1.

- Nowak C. 2014, *Wpływ procesów globalizacyjnych na polskie prawo karne*, Warszawa.
- Piechowiak M. 2004, *Czym są prawa dziecka?* [w:] *Prawa dziecka po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Materiały z konferencji Rzecznika Praw Dziecka, red. M. Potapowicz, M. Krauzowicz, P. Przybylski, Biuro Rzecznika Praw Dziecka, Warszawa.
- Pospiszyl I. 2012, *Patologie społeczne*, Warszawa.
- Sembacher A. 2005, *The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, "Tulane Journal of International & Comparative Law", vol.14.
- Sen A. 2002, *Rozwój i wolność*. tłum. J. Łoziński, Poznań.

**Monika Mazur-Bubak\***

**PRAWO DO ROZWOJU A PRAWO DO ŻYCIA  
W ŚRODOWISKU WOLNYM OD ZANIECZYSZCZEŃ  
– ANALIZA PROBLEMU I KILKA PROPOZYCJI  
REDUKCJI KONFLIKTU**

**THE RIGHT TO ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT  
AND THE RIGHT TO LIVE IN A HEALTHY ENVIRONMENT  
– AN ANALYSIS OF THE ISSUE AND  
A FEW CONFLICT REDUCTION PROPOSALS**

Abstract

The article addresses the problem of the conflict of two human rights – the right to economic and social development and the right to live in a healthy environment. It examines various fields of this conflict: theoretical approach, Polish and international legislation, different political events and current economic reports. It aims to investigate this problem and to indicate on the basis of Martha Nussbaum's work a few proposals for its solution.

**Keywords:** capabilities, human rights, Nussbaum, corporate social responsibility, creating shared values, climate changes

**Wstęp**

Współcześnie na gruncie prawodawstwa oraz struktury politycznej państw zachodnioeuropejskich dostrzec można pewną kolizję dwóch praw – dotyczących kolejno prawa do życia w niezanieczyszczonym środowisku oraz prawa do rozwoju, czyli m.in. życia powyżej poziomu wyznaczającego minimum egzystencji. W epoce wyczerpywania się źródeł energii i rosnących kosztów eksploatacji złóż naturalnych jednoczesna gwarancja ich realizacji stanowi zasadnicze wyzwanie nie tylko dla poszczególnych państw, ale przede wszystkim dla społeczności glo-

---

\* Instytut Filozofii i Socjologii, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, ul. Podchorążych 2, 30-084 Kraków, e-mail: monikadanutamazur@gmail.com, ORCID ID: 0000-0003-0416-955

balnej. Założenie dotyczące istnienia takiej kolizji stanowi główną hipotezę pracy.

Uznaje się, że prawa człowieka mają – przynajmniej częściowo – charakter uniwersalny, zgodnie więc z imperatywem kategorycznym Immanuela Kanta powinny mieć bezwarunkowy nakaz realizacji. Jednakże nakaz ten nie odnosi się wyłącznie do uznawania i respektowania praw człowieka; wraz z nim występuje problem odpowiedzialności za realizację poszczególnych praw.

Pierwsza część artykułu zawierać będzie podstawowe źródła prawne obu kategorii praw, następnie przedstawione zostaną aspekty wskazujące na ich kolizję. Ostatnia część natomiast obejmie propozycje teorii, które mogą stanowić drogowskazy choćby do częściowego rozwiązania tego konfliktu. Będą nimi, przede wszystkim, koncepcja prawa ludów Johna Rawlsa, listy zdolności i związanej z jej realizacją kategorii odpowiedzialności opisaney przez Marthę Nussbaum oraz koncepcja klimatycznych źródeł współczesnych konfliktów międzynarodowych przedstawiona przez Heralda Welzera (2010). Przyjętą metodą badawczą jest oparta na racjonalnym namyśle analiza tekstów filozoficznych i politologicznych, raportów gospodarczych i aktów normatywnych oraz próba wykrystalizowania występujących w relacjach międzynarodowych problemów związanych z realizacją podstawowych praw człowieka. Dodatkowo w artykule pojawi się krytyczno-opisowa analiza wybranych wydarzeń z życia politycznego na szczeblu międzynarodowym oraz weryfikacja przytaczanych opinii pod kątem płynących z nich wniosków.

### **Akty prawne gwarantujące prawo do (czystego) środowiska oraz prawo do rozwoju**

Za ważniejsze akty prawa pozytywnego, w których następuje odwołanie do filozoficznych koncepcji równości wobec prawa i wolności człowieka, uznaje się dwie deklaracje – *Deklarację Niepodległości Stanów Zjednoczonych* (1776 r.) oraz *Deklarację Praw Człowieka i Obywatela* podpisaną w 1789 r. we Francji. Jednakże pewne przepisy dotyczące podstawowego prawa, za które współcześnie uznaje się prawo do ochrony życia, znalazły się już w *Wielkiej Karcie Wolności* (1215), w której ustanowiono zakaz pozbawiania innych życia (Kędzia 1991: 169). Jak wskazuje Marcin Błażewicz, brak jest podobnego przepisu chociażby we wspomnianej francuskiej *Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela*. Jak podają Laura Koba i Robert Zydel, za kluczowy, z wielu względów, uznać należy moment „Rozpoczęty przemową prezydenta Franklina Delano Roosevelta do Kongresu USA w przededniu wojny z Japonią,

[podczas którego] stworzono podstawę do rozszerzania zachodniej koncepcji praw człowieka o koncepcje pochodzące z innych części świata, a eksponujące przynależność do wspólnoty. Tak zaczęła się idea *human rights*” (Koba, Zydel 2009: 14).

Wtedy to bowiem szereg podstawowych praw jednostki zawarto w pierwszej tego typu *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka* (1948), uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Później pojawiły się również m.in. *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych* (*International Convention on Civil and Political Rights*), a także Międzynarodowa konwencja dotycząca praw ekonomicznych, społecznych i kulturowych (*International Convention on Economic, Social and Cultural Rights*) (1976). W związku z zapoczątkowaną w Europie i na świecie tendencją tworzenia międzynarodowego prawodawstwa w zakresie ochrony praw człowieka wystąpił szereg różnych problemów. Jedno z zasadniczych wyzwań – jak wskazuje Michael Freeman – stanowiła realizacja praw na równym poziomie w państwach charakteryzujących się skrajnie różną sytuacją gospodarczą. Dopiero przystąpienie uboższych państw „nienależących do Zachodu” do ONZ uświadomiło politykom i badaczom złożoność problematyki przestrzegania praw człowieka i ich związek z sytuacją ekonomiczną danego kraju (Freeman 2007: 29). Zasadnicze różnice w zakresie sytuacji gospodarczej państw zrzeszonych w ONZ stanowiły istotny problem i stały się przyczyną zapoczątkowania debaty w zakresie ekonomicznego charakteru praw człowieka. Niejako w jej efekcie w roku 1974 przyjęto tzw. *Nowy międzynarodowy ład ekonomiczny*. Akty te wciąż jednak poddawane były krytyce za niedostateczne uwzględnianie trudnego położenia krajów rozwijających się oraz brak zapisów włączających zewnętrzny wobec zachodnioeuropejskiego model praw człowieka (Freeman 2007). Sytuację dodatkowo skomplikowało założenie, zgodnie z którym *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka* zawiera „miarodajny katalog praw człowieka, [stąd uznać należy, że] stała się fundamentalnym elementem międzynarodowego prawa zwyczajowego i wiąże wszystkie państwa, a nie tylko członków Organizacji Narodów Zjednoczonych” (Sohn 1982: 25).

Michael Freeman (2007) i Jack Donnelly (1993, 1998) zasadniczej krytyce poddali również inny aspekt teorii praw uniwersalnych – a mianowicie projekt Karela Vašáka, dotyczący wprowadzenia trzeciej generacji praw człowieka. Zgodnie z logiką trzech generacji praw – pierwsza odnosi się do praw „wolnościowych”, takich jak: prawo do życia, prawo do wolności osobistej, wolność wyznania, sumienia i myśli, równość wobec prawa, bierno i czynne prawo wyborcze oraz prawo do udziału w życiu publicznym i równego dostępu do urzędów. Druga generacja

dotyczy praw ekonomicznych i społecznych czyli „równościowych”. Za najważniejsze prawa w jej zakresie uznaje się prawo do: ochrony zdrowia i zabezpieczenia społecznego, pracy, wynagrodzenia, ubezpieczeń zdrowotnych, wypoczynku, świadczeń socjalnych i ubezpieczeń, edukacji i korzystania z osiągnięć rozwoju cywilizacji. Z kolei trzecia generacja nazywana bywa „solidarnościową” i dotyczy praw kolektywnych. W jej ramach wymienia się – jak się zdaje – prawa kluczowe dla społeczno-politycznych systemów państw zachodnich, takie jak: prawo do pokoju, prawo do demokracji, prawo do rozwoju, prawo do (zdrowego) środowiska naturalnego oraz prawo do samostanowienia narodów. Jak wspomniano, trzecia generacja zaproponowana została przez K. Vašáka i przedstawiona szerszemu audytorium na X sesji Międzynarodowego Instytutu Praw Człowieka w Strasburgu w 1979 r. (Mik 1993: 13).

Zdaniem K. Vašáka, „nowa kategoria praw zasługuje na miano praw solidarności, gdyż wyrażając pewną koncepcję życia we wspólnocie, nie mogą one być w konsekwencji urzeczywistnione bez połączenia wysiłków wszystkich uczestników życia społecznego: jednostek, państw i innych osób publicznych i prywatnych” (Drzewiecki 1988: 12).

Nowa kategoria praw odwołująca się do życia we wspólnocie ludzkiej miała nie tylko wskazywać na różnicę ilościową dotyczącą osób, którym dane prawa przynależą, ale również na różnicę jakościową, poprzez odwołanie do konieczności współdziałania w zakresie realizacji tych praw. Początkowo trzecia kategoria praw miała dotyczyć „prawa do przyzwoitego środowiska, prawa do czystej wody, prawa do czystego powietrza oraz prawa do pokoju” (Drzewiecki 1988: 13).

W ramach jej krytyki sformułowano cały szereg zastrzeżeń. Główne z nich dotyczyło ukrytego założenia dotyczącego następowania jednej generacji po drugiej, co zdawało się wskazywać na pewną procedurę ich realizacji. Kolejne związane było z określoną specyfiką budowy najważniejszych aktów prawnych – jak chociażby konstytucje państw – gdzie stosowana jest gradacja przepisów od najważniejszych do mających mniejszą doniosłość. Kolejnym zastrzeżeniem sformułowanim przez Michaela Freemana i Jacka Donnelly’ego jest wysuwane domniemanie, że termin „generacja” zakłada z góry pewną historię ewolucji praw człowieka, która znów odsyła do gradacji ważności konkretnych przepisów. Dodatkowo, pojawienie się trzeciej generacji praw (odnoszących się do zbiorowości) może sugerować, że poprzednie generacje nie dotyczą praw wspólnot politycznych, a tylko jednostek (Freeman 2007).

Choć Freemanowi daleko do pozytywizmu prawniczego, dostrzega on, że struktura generacji nie wskazuje, do jakiego rodzaju wsparcia uprawnieni są posiadacze poszczególnych praw. Z przepisów nie wynika



także jasno, kto ma obowiązki związane z tymi prawami i jakie one są. Z kolei same prawa trzeciej generacji są często nadużywane i stosowane przez rządy autorytarne jako pretekst do łamania praw człowieka ustanowionych w I i II generacji (Freeman 2007). Pojawia się również wątpliwość, zgodnie z którą prawa III generacji są niepotrzebnym naddatkiem, gdyż niejako zawarte zostały już w prawach I i II generacji, co wprowadza niepotrzebną konfuzję teoretyczną (Donnelly 1993). Jednak w większości wątpliwości te zostały rozwiane, gdyż realizacja praw trzeciej generacji stała się nie tylko koniecznością, ale i zasadniczym wyzwaniem nie tylko dla krajów rozwijających się, ale dla społeczności globalnej. Co więcej, coraz szersze grono badaczy dostrzega, że ich realizacja stanowić może zasadniczy problem nie tylko ze względu na trudności związane z międzykulturowym dialogiem dotyczącym charakteru i treści poszczególnych praw, ale również z uwagi na powszechność problemu ubóstwa w sporej części świata. „Statystyki, które każdy powinien znać – alarmuje J. Flynn – wskazują, że około 7 bilionów ludzi na świecie oraz ponad 1,4 biliona osób żyje za poniżej 1,25 dolara dziennie, zaś 2,6 bilionów osób żyje za poniżej 2 dolary dziennie. Około jedna trzecia wszystkich zgonów – około 50 000 osób dziennie – jest spowodowana łatwymi do usunięcia przyczynami związanymi z skrajnie niskim poziomem życia” (Flynn 2014: 175). Między innymi z tego powodu uznaje on, że olbrzymie nierówności w zakresie dobrobytu i władzy osłabiają możliwość symetrycznego międzykulturowego dialogu. Problem ten stanowi jeden z głównych zarzutów wobec koncepcji prawa ludów Johna Rawlsa. Myśliciel ten uznał bowiem ponadnarodowy charakter praw człowieka, jednak nie rozwiązał w sposób jasny problematyki przystępowania do społeczności ludów (w której kompetencji leżeć miałyby ustanawianie powszechnie obowiązującego prawa ludów). Początkowo uznawał, że do umowy społecznej na drugim poziomie przystąpić mogą tylko względnie równe „państwa przyzwoite”. Później jednak zmodyfikował zaczerpnięte od Thomasa Hobbesa kryterium równości na kryterium respektowania przez ludy praw człowieka. Innymi słowy ludy, które je spełniają, zostaną dopuszczone do społeczności ludów (Nussbaum, 2004). Jednak takie stwierdzenie nie rozwiązuje problemu – jak dostrzega Martha Nussbaum – Rawls „musiałby przyznać, że państwa przystępujące do umowy nie są równe i wtedy potrzebowałby nowej formy motywacji do uczestnictwa w umowie społecznej. Z drugiej zaś strony, jeżeli otwarcie przyznałby rację kryterium równości podmiotów, musiałby odrzucić (pomimo spełnienia kryterium etycznego) udział w społeczności ludów państw takich jak: Indie, Bangladesz czy Południowa Afryka” (Nussbaum 2004: 9).

Powyższe zastrzeżenia w bezpośredni sposób przekładają się na poszczególne prawa wyróżnione w ramach wszystkich trzech generacji. Jakie miejsce w ramach tego systemu mają uznawane tu za częściowo sprzeczne prawa – do życia w środowisku wolnym od zanieczyszczeń i prawa do rozwoju (czyli również do życia powyżej poziomu wyznaczonego przez minimum egzystencji)? Prawa te wynikają bezpośrednio z prawa do życia (I generacja), prawa do ochrony zdrowia i zabezpieczenia społecznego (II generacja) oraz prawa do zdrowego środowiska naturalnego i prawa do rozwoju (III generacja). Również w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, art. 38, 67 i 68, widnieją bezpośrednie przepisy, zgodnie z którymi:

„Art. 38.

Rzeczpospolita Polska zapewnia każdemu człowiekowi prawną ochronę życia.

Art. 67.

1. Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego.

2. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma **prawo do zabezpieczenia społecznego**, którego zakres i formy określa ustawa.

Art. 68.

1. **Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.**

2. Obywatelom, **niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.** Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa.

4. **Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska**” (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.).

W doktrynie teorii praw człowieka wskazać można kilka obszarów praw zbiorowych, z których wywieść można prawo do rozwoju oraz prawo do życia w środowisku wolnym od zanieczyszczeń.

Prawo do rozwoju przyporządkowane jest trzeciej generacji praw człowieka, choć pewne jego aspekty wskazać można zarówno w pierwszej, jak i drugiej generacji. Prawo to ma bogate źródła filozoficzne i prawne, jednak za Krzysztofem Drzewieckim uznać można, iż zasadniczą kwestią dla jego przyjęcia była *Deklaracja Cocyoc* z roku 1974 (The Cocyoc Declaration 1974), wraz z którą uznano, że rozwój dotyczy ma nie procesów, lecz ludzi. Uznaje się, że deklaracja ta była pierwszą pró-

bą uregulowania przez ONZ związku, jaki zachodzi między ochroną środowiska a dystrybucją globalnych zasobów społecznych i gospodarczych. Nieco później powstała koncepcja *basic human needs* (za Drzewiecki 1988: 68). „Wedle tej koncepcji zasadniczym założeniem rozwoju powinna być poprawa poziomu zaspokojenia podstawowych potrzeb ludzkich, a zwłaszcza najbiedniejszych grup społecznych. Wyróżniającą cechą tej koncepcji jest uwypuklenie konieczności równoległego, a nie selektywnego zaspokojenia zarówno pierwotnych (materialnych), jak i wtórnych (niematerialnych) potrzeb ludzkich” (Drzewiecki 1988: 68).

Jednak rozwój nie odnosił się wyłącznie do wspomnianych „materialnych” czy „pozamaterialnych” czynników – zaliczono do niego konieczność koordynacji licznych aspektów życia człowieka i zbiorowości ludzkich, takich jak czynniki: społeczno-ekonomiczne, kulturalne, polityczne, etniczne, ekologiczne czy technologiczne. Warto wskazać, że jedną z linii ewolucji koncepcji prawa do rozwoju wyznacza krytyka Marthy Nussbaum i Amarty’*a* Sena wymierzona w nadmierne skupianie się koncepcji sprawiedliwości Johna Rawlsa na budowie sprawiedliwych instytucji i jednoczesne pomijanie rzeczywistej sytuacji konkretnych jednostek (Miklaszewska 2004: 25–46).

Realizacja na odpowiednim poziomie prawa do rozwoju jest w znacznej mierze uzależniona od polityki energetycznej danego kraju. Jak wskazuje Piotr Kalita – bezpieczeństwo energetyczne stanowi istotny komponent składający się na poczucie bezpieczeństwa obywateli (Kalita 2017: 130–144). Jednakże uznać należy, że bezpieczeństwo energetyczne jest związane nie tylko z „poczuciem” bezpieczeństwa, ale z realnymi czynnikami wpływającymi na bezpieczeństwo obywateli danego kraju. Bowiem od polityki energetycznej zależy nie tylko bezpieczeństwo w wymiarze polityczno-dyplomatycznym, ale również (a może przede wszystkim) w wymiarach gospodarczym i społecznym. Współcześnie bezpieczeństwo energetyczne postrzega się zatem jako jeden z ważniejszych aspektów bezpieczeństwa narodowego państwa, przy czym wskazać należy, że jego definiowanie zostało poszerzone – „obecnie analizie poddaje się szerokie rozumienie energetyki jako dziedziny obejmującej zużycie i wykorzystanie w działalności człowieka, zwłaszcza gospodarczej, różnych nośników energii” (Chłopicki 2018: 420). Wskazać można wiele definicji „bezpieczeństwa energetycznego”, zaś większość z nich traktuje o kilku ważniejszych jego aspektach, takich jak: „dywersyfikacja dostaw [...], rezerwy strategiczne [...], umowy z dostawcami surowców [...], wielostronne umowy międzynarodowe [...], nowoczesna i bezpieczna infrastruktura [...], sieci przesyłowe i połączenia międzysystemowe [...], liberalizacja rynku – sektor energii ma tradycyjnie ukształtowane tendencje

do konsolidacji i monopolizacji rynku, odnawialne źródła energii [...], polityka własnościowa w sektorze energii – prywatyzacja podmiotów sektora energii może tworzyć warunki dla rozwoju konkurencji [...], efektywność energetyczna – działania zmierzające do minimalizowania zużycia energii, nowoczesne technologie wytwarzania energii [...], kogeneracja – współwytwarzanie energii elektrycznej i ciepłej, wychwytywanie i magazynowanie dwutlenku węgla, energetyka jądrowa” (Krzak 2011: 6–7).

Zobowiązanie wobec obywateli polskich wynika m.in. z Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne, dodatkowo traktują o nim liczne akty prawodawstwa Unii Europejskiej, która od początku utworzenia Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (1952) miała za zadanie regulować i utworzyć wspólny rynek głównych surowców energetycznych. Z obszaru prawodawstwa Unii Europejskiej w tym zakresie wyróżnić można tzw. klauzulę solidarnościową (art. 122 Traktatu o funkcjonowaniu Wspólnoty Europejskiej), zgodnie z którą w przypadku problemów w zaopatrzeniu w energię jednego z państw Rada na wniosek Komisji może powziąć (w duchu solidarności) stosowne środki w celu ich niwelacji. Dodatkowo, również w przypadku strat spowodowanych klęską żywiołową w danym Państwie Członkowskim, Rada na wniosek Komisji może przyznać pewne środki finansowe na walkę ze skutkami klęski (DzU UE, C115/49). W świetle tych zapisów staje się jasne, że kryzys klimatyczny stanowi jedno z największych wyzwań aktualnej polityki energetycznej. Z jednej strony zapisy pakietu energetyczno-klimatycznego 3 x 20% i konferencji klimatycznych w Paryżu i Katowicach wskazują na zatrważające – z punktu widzenia środowiska naturalnego – konsekwencje zużycia dostępnych źródeł energii, z drugiej każde z państw Unii Europejskiej dąży do osiągnięcia maksymalnej stabilności energetycznej (Chłopicki 2018: 426).

W tym miejscu warto przejść do wyjaśnienia prawa do środowiska naturalnego. Przede wszystkim uznać je należy za prawo podstawowe, innymi słowy, jest to pewna całość, która składa się z pliku prawopodstawowych pozycji, którym przyporządkowane zostały zezwalające na nie normy (Alexy 2010: 193). W ramach tego pliku praw wskazać można: „prawo do tego, aby państwo zaniechało określonych interwencji w środowisko (prawo obronne), prawo do tego, aby państwo chroniło podmiot praw podstawowych przed szkodliwymi dla środowiska interwencjami osób trzecich (prawo do ochrony), prawo do tego, aby państwo uniemożliwiło podmiotowi praw podstawowych udział w ważnych dla środowiska działaniach (prawo proceduralne), oraz prawo do tego, aby państwo samo podejmowało rzeczywiste kroki służące poprawie środowiska naturalnego (prawo do świadczeń rzeczywistych)” (Alexy 2010: 334).

Taka próba zdefiniowania prawa do środowiska naturalnego wskazuje na niezwykle szeroki jego zakres, którym obejmuje zarówno obowiązki podjęcia pewnych działań, nakaz wstrzymania się od konkretnych działań, nakaz ochrony przed pewnymi działaniami podmiotów trzecich oraz monitorowanie i podejmowanie działań w celu ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego.

Czy jednak w sferze podstawowych założeń dotyczących ustrojów współczesnych państw demokratycznych można mówić o konflikcie tych praw?

Za Wiktoorem Osiatyńskim należy wyjaśnić pewien rozdźwięk pomiędzy założeniami systemu demokratycznego a logiką, zgodnie z którą ustanowiono liczne akty z zakresu praw człowieka. Jak wskazuje Osiatyński, często mylnie zwykło się rozumieć prawa człowieka jako synonim współczesnych demokracji, jednakże zadaniem tych praw jest ochrona mniejszości społecznych przez ustaleniami „woli większości” – posługując się terminologią zaczerpniętą od Jana Jakuba Rousseau. Mają one zatem za zadanie stanowić zaporę przed niesprawiedliwymi ustaleniami demokratycznych rządów większości, które uderzać mogłyby zarówno w prawa jednostki, jak i słabo reprezentowanej grupy społecznej. Co więcej, prawa te, „choć w dłuższej perspektywie przyczyniają się do postępu i dobrobytu w gospodarce, mogą niekiedy spowalniać proces rozwoju gospodarczego: bo przecież pewna część budżetu przeznaczana jest na przedsięwzięcia «nieprodukcyjne»; podobnie chroniąc prawa człowieka niekiedy ogranicza się swobodę zawierania umów lub nakłada restrykcje ekologiczne na zakłady przemysłowe” (Osiatyński 2004: 9). W. Osiatyński uważa również, że w sytuacji konfliktu z innymi zapisami prawa wewnętrznego prawa człowieka mają charakter uniwersalny – stąd często uznawane są za nadrzędne wobec innych zapisów. Jednakże zdarzają się również sytuacje, w których „inne wartości zyskują pierwszeństwo nad prawami człowieka. [Przykładowo] Pozbawienie wolności jest sprzeczne z prawem do wolności osobistej, zakaz propagandy rasistowskiej czy podżegania do buntu ogranicza wolność wypowiedzi” (Osiatyński 2004: 10). W jaki sposób jednak rozwiązać sytuację kolizji konsekwencji płynących z poszczególnych praw wewnątrz katalogu praw człowieka?

### **Aspekty wskazujące na kolizję praw**

Zarówno prawodawstwo polskie, jak i międzynarodowe wskazuje na równe respektowanie praw wszystkich trzech generacji, w tym prawa do rozwoju i prawa do środowiska naturalnego. W jaki sposób zatem rysuje się konflikt na linii ich realizacji?

Najbardziej podstawowe wskazówki dotyczące krzyżowania się zakresu obowiązywania praw odnaleźć można w pracach prekursorów liberalizmu – zgodnie z nimi granicą realizacji praw jednostki są prawa drugiej jednostki. „Jedynym celem usprawiedliwiającym ograniczenie przez ludzką, indywidualnie lub zbiorowo, swobody działania jakiegokolwiek człowieka jest samoobrona, [...] jedynym celem, dla osiągnięcia którego ma się prawo sprawować władzę nad członkiem cywilizowanej społeczności wbrew jego woli, jest zapobieżenie krzywdzie innych” (Mill 1959: 102).

Zgodnie z tradycją liberalną granicą wolności jednostkowej było naruszenie wolności jednostkowej innego człowieka lub wyrządzenie mu krzywdy (Kuniński 2017).

Jak pisze Robert Alexy, wskazać można dwie sytuacje, w których dochodzić może do wzajemnego wykluczania się postanowień prawa: konfliktu reguł i kolizji zasad (Alexy 2010: 79–81). Z konfliktem reguł mamy do czynienia, gdy w określonych okolicznościach jedną z nich należy uznać za nieobowiązującą. Innymi słowy, jeżeli jedna z reguł na określony czas i w określonej sytuacji znosi drugą. Konflikt rozwiązuje się zatem poprzez wprowadzenie klauzuli o wyjątku lub poprzez całkowite wykluczenie jednej z reguł z porządku prawnego. Z odmienną i dużo bardziej złożoną sytuacją mamy do czynienia podczas kolizji zasad. Gdy z dwóch zasad wyczytać można zarówno o legalności, jak i nielegalności danego działania, wtedy jedna z nich musi ustąpić (Alexy 2010: 80). Jednakże inaczej niż w przypadku konfliktu reguł „nie oznacza to, że do ustępującej zasady należy wprowadzić klauzulę wyjątku. Przeciwnie, ta jedna zasada w określonych warunkach wyprzedza drugą” (Alexy 2010: 80). W jaki sposób jedna zasada może wyprzedzać drugą? Należy wprowadzić pewien sąd wagi – innymi słowy, w każdym konkretnym przypadku należy zmierzyć się z wagą każdej z zasad i uznać pierwszeństwo tej o większej wadze. Czasami jednak do kolizji dochodzi pomiędzy dwiema zasadami, co do których trudno ustalić nadrzędną hierarchię; w takiej sytuacji stosuje się „warunkową relację pierwszeństwa” (Alexy 2010: 80). Zgodnie z nią podaje się konkretne okoliczności, czy też warunki wskazujące na pierwszeństwo jednej z zasad wobec drugiej (tylko dla tego, konkretnego przypadku). Całość procesu „ważenia” zasad odnosi się do analizy warunków, które wskazywałyby na pewnego rodzaju naruszenia praw podstawowych (Alexy 2010: 81).

A zatem „Prawo to, które powinno otrzymać miano «prawo kolizji», jest jedną z podstaw reprezentowanej tu teorii zasad. Odzwierciedla ono charakter zasad jako nakazów optymalizacji, pomiędzy którymi, po pierwsze, nie istnieją absolutne relacje pierwszeństwa, i które, po drugie,

dotyczą działań i stanów, których nie można ująć ilościowo. Jednocześnie tworzy ono bazę dla obalenia zarzutów wynikających z bliskości teorii zasad i teorii wartości” (Alexy 2010: 81).

Wato zatem zastanowić się, w jaki sposób rozwiązać kolizję dwóch podstawowych reguł, i to zarówno na poziomie prawa międzynarodowego, jak i prowadzonej polityki międzynarodowej?

Wyraźne odzwierciedlenie tego problemu znalazło się chociażby w stanowisku Narendra Modiego, na szczycie klimatycznym ONZ w Paryżu w roku 2015, w którym zapewnił, że „Troska o środowisko naturalne to integralny element etosu Indii. Indie zamierzają zrobić wszystko w celu ograniczenia zmian klimatu” (The Washington post, 1 dec. 2015). Z drugiej strony jednak nie zadeklarowano rezygnacji z budowania gospodarki opartej na energetyce węglowej. Modi argumentował, że państwa zachodnie swój wzrost gospodarczy zbudowały na najtańszej i najbarziej dostępnej energii – pozyskiwanej z węgla, przez lata zatruwając środowisko naturalne. niesprawiedliwe byłoby, zgodnie z tym tokiem myślenia, ograniczenie gospodarcze Indii, które jako ogromny kraj zmagają się z problemem ubóstwa. Władze nie zagwarantowały redukcji zużycia energii elektrycznej pozyskiwanej z węgla na poziomie ustalonym dla państw rozwiniętych, gdyż uznano, że działania takie doprowadziłyby do sytuacji załamania się gospodarki i w efekcie odbiłyby się na jakości życia milionów ludzi. Stanowisko to uwzględnione zostało w porozumieniu paryskim poprzez klauzulę dotyczącą mniejszego rygoru w przestrzeganiu założonych emisji dla krajów rozwijających się. Jednakże już podczas szczytu klimatycznego w Katowicach w 2018 r. uznano konieczność pełnego raportowania przez Chiny i Indie swoich działań, pomimo posiadania statusu krajów rozwijających się.

Opinia międzynarodowa, jak i debatujący podczas obu wspomnianych szczytów klimatycznych wzięli pod uwagę argumentację Modiego, zgodnie z którą Indie nie mogą zrezygnować z polityki węglowej, gdyż zagroziłoby to zahamowaniem procesu wzrostu gospodarczego, a w efekcie pogorszeniem i tak już trudnych warunków życia znacznej części ludności Indii. Podobną sytuację można było zaobserwować podczas ostatnich debat nad planem EU 2050 dotyczącym redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2050 r. Jak wskazuje raport Eurostatu, państwa Europy Wschodniej – przede wszystkim Estonia i Polska – blokują rozstrzygnięcia unijne w zakresie redukcji emisji, żądając odpowiednich rekompensat za koszty przebudowy systemu uzyskiwania energii elektrycznej (Oxford Analytica. Daily Brief, Thursday, June 27, 2019).

Z drugiej strony jednak do oczywistych zależności należy związek wzrostu poziomu zanieczyszczenia środowiska, którego bezpośrednim

powodem jest eksploatacja węgla i ropy naftowej, z obniżaniem poziomu dobrobytu ludności przez negatywny wpływ na środowisko, a zatem i na zdrowie i życie ludzi. Wystosowana w 1992 r. nieoficjalna nota Banku Światowego zalecająca przenoszenie zanieczyszczającej środowisko działalności przemysłowej do krajów rozwijających się – choć oburzyła odbiorców – stała się współcześnie w pełni zrealizowanym scenariuszem („The Economist” 8.02.1992: 66). Choć proceder transferu zanieczyszczeń do obszarów ubogich powinien zostać jednoznacznie uznany za działanie niemoralne – choćby ze względu na niemożliwość odmowy przez kraje biedne, jak i na iluzję pozbywania się problemu – stał się praktyką powszechnie stosowaną przez firmy korporacyjne w ramach „ciąćcia kosztów” i polityki outsourcingu zanieczyszczeń. Ta ostatnia tendencja wydaje się nie tylko skrajnie niemoralna, ale i przewrotna. Zarówno Stany Zjednoczone, jak i państwa europejskie w związku z nakładanymi na nie karami finansowymi wskazują na zmniejszenie poziomu emisji dwutlenku węgla do atmosfery. Jednak, jak twierdzą badacze z *Global Efficiency Intelligence i KGM & Associates*, po uwzględnieniu czynnika konsumpcji w Wielkiej Brytanii rzeczywisty poziom emisji dwutlenku węgla od roku 1970 wzrastał, zaś w roku 2015 utrzymywał się na podobnym poziomie jak w 1970 r. (Morgan 2018: 39).

Problem skażenia atmosfery dwutlenkiem węgla od lat angażował wybitne umysły – pisał o nim w *Rasie drapieżców* chociażby Stanisław Lem (2006). Wskazywał na „chmury nad globem”, zastanawiając się nad alternatywnymi sposobami redukcji tego gazu. Już wtedy jasne było, że gospodarka konsumpcyjna nie zachęca do wdrażania skutecznych rozwiązań w tym zakresie – „gospodarka kapitalistyczna poszczególnych państw nie jest zorientowana altruistycznie; zawsze się mówi, że ktoś inny powinien zrobić to, co zrobić należy. [oraz] Uzgodnić kroki doraźne, służące szybkiemu podratowaniu sytuacji, z dalekosięznymi, związanymi na przykład z ratowaniem klimatu, czy szukaniem źródeł energo-dajnych, jest trudno, zwłaszcza, że organizacje, które powinny się tym zajmować, jak Unia Europejska czy amerykańska NAFTA, wcale się do tego nie palą” (Lem 2006: 92).

Na podobne wnioski wskazuje Michael Welzer, argumentując, że skutki zmiany klimatu uderzają w dane społeczności w sposób nierówny i niesprawiedliwy. Podaje dane, wedle których „W krajach przemysłowych emituje się rocznie przeciętnie 12,6 tony dwutlenku węgla na mieszkańca, w najbiedniejszych – zaledwie 0,9 tony” (Welzer 2010: 100). Sugeruje wręcz odwrotną zależność, zgodnie z którą to największy sprawcy zmian klimatycznych odniosą najmniejsze szkody związane z emisją dwutlenku węgla. Zmiany powodowane przez mieszkańców



jednej części świata mogą stać się przyczyną sprowadzania klęsk żywiołowych na społeczności innych jego części. „W efekcie nieregularności opadów monsunowych, przede wszystkim ucierpią państwa Azji Południowo-Wschodniej. Powodzie nawiedzą najpierw ludność w deltach wielkich rzek, na przykład w Bangladeszu czy Indiach. Podnoszenie poziomu oceanów dotknie najbardziej małe państwa wyspiarskie, między innymi liczne wysepki Pacyfiku albo miasta, takie jak: Wenecja, Mogadisz czy Nowy Orlean leżące na poziomie morza. Bogatszym krajom, jak Holandia, stosunkowo łatwo przyjdzie wzmocnić swoje wały przeciwpowodziowe” (Welzer 2010: 100).

Dysproporcje w ponoszeniu strat spowodowanych zmianami klimatycznymi wpływają zatem bezpośrednio na wzrost potencjału konfliktów w obszarach najsilniej nimi obciążonych. Warto spytać – jakie powinny być działania na rzecz ochrony praw wspólnoty politycznej, której przestrzeń życiowa zniknęła na skutek zalania lub stała się skrajnie nieprzyjazna poprzez długotrwałą suszę oraz czy takie działania mogą być podejmowane ze szkodą dla innej społeczności?

Diagnoza następujących zmian w zakresie globalnego ładu gospodarczo-społecznego zdaje się przენikać do świadomości światowej opinii publicznej, przy jednoczesnej akceptacji założenia, zgodnie z którym celem gospodarki wolnorynkowej jest zysk. Jak wskazuje Edward Freeman, działania korporacji skupiają się na internalizacji zysku i eksternalizacji kosztów. Wspomniany outsourcing zanieczyszczeń uznać należy za system eksternalizacji negatywnych efektów zewnętrznych – czyli tych, których wciąż nie wlicza się w koszty ponoszone przez przemysł. Jakiego typu efekty zewnętrzne występują w procederze rzekomej redukcji emisji polegającym na przenoszeniu produkcji zanieczyszczeń do krajów rozwijających się? Odpowiedź na to pytanie wiąże się z krytyką koncepcji etycznego konsumeryzmu, sformułowaną przez Georga Monbiota (2006) oraz Naomi Klein (2004). Jakie zatem zarzuty w tym kontekście można wskazać wobec postawy konsumentckiej? Czy nie jest prawem konsumenta zakup towarów, na które go stać? Odnosząc się do koncepcji negatywnych efektów zewnętrznych, wskazać można, że w zasadzie (nawet mając odpowiednie fundusze) współczesnych konsumentów nie stać na zakup produktów zbędnych. Nie chodzi tu jednak o zasoby finansowe danej jednostki, ale raczej o procedurę niedoszacowania rzeczywistych kosztów produkcji, transportu i sprzedaży konkretnych produktów – przede wszystkim o niewliczanie do ceny towarów kosztów związanych ze stratami środowiska i kosztów dodatkowych ponoszonych przez konkretne wspólnoty w całym procesie produkcji i marketingu. Najlepszy przykład stanowi produkcja foliowych toreb –

jak wskazuje Salmah Khan (Khanacademy.org). W ich przypadku ani konsument, ani wytwórca nie ponosi rzeczywistych kosztów nie tyle produkcji i dystrybucji, ile utylizacji (czy raczej braku utylizacji tego produktu). Można uznać, że wliczenie tego kosztu do ceny produktu zasadniczo zredukowałoby jego powszechne stosowanie. Jeżeli taka prawidłowość zachodzi w przypadku foliowych opakowań – to w jak dużym stopniu dotyczy ona innych, dużo bardziej złożonych i trudnych w produkcji dóbr? Zgodnie z taką linią rozumowania można uznać, że przeciętnego konsumenta (wliczając negatywny koszt zewnętrzny, jakim jest drastyczna zmiana klimatu) nie stać na zakup większości produktów i towarów. Innymi słowy, można zadać pytanie: czy stać mnie na zakup danego dobra – nie tyle jako konsumenta, ile jako człowieka?

Wracając do argumentacji premiera Indii – jego słowa w opozycji do przedstawionej argumentacji wskazywały raczej na to, że gospodarki państwowej nie stać na redukcję emisji dwutlenku węgla – gdyż zagrażałoby to radykalnym obniżeniem poziomu życia obywateli, oraz że wymóg takiej redukcji sformułowany przez państwa rozwinięte budujące swoją gospodarkę na nieograniczonej emisji gazów cieplarnianych jest rażąco niesprawiedliwy. W ten sposób zarysowuje się konflikt między prawem do życia powyżej poziomu ubóstwa i prawem do życia w przestrzeni wolnej od zanieczyszczeń.

Z jednej strony – jak pokazują powszechnie dostępne kalkulacje – efekty zewnętrzne przemysłu światowego i rynku kapitalistycznego są współcześnie tak ogromne, że właściwie można powiedzieć, że nie stać na nie ludzkości. Emisja dwutlenku węgla – jak wiadomo – prowadzi do ocieplania się klimatu, ale także do zaostrzania się relacji międzynarodowych. W efekcie tego ocieplania i niewłaściwego gospodarowania złożami naturalnymi i florą – jak wskazuje Herald Welzer – w przedziale lat 1972–2001 zniszczono dwie trzecie lasów północnego i południowego Sudanu, jedną trzecią w Darfurze, zaś w samym południowym Sudanie prawie czterdzieści procent. „W ten oto sposób każdy nowy kilometr kwadratowy pustyni jako ograniczenie przestrzeni życiowej ludzi może stać się bezpośrednim lub pośrednim źródłem przemocy” (Welzer 2010: 101).

Skalę problemu ujmują najlepiej prognozy wskazujące, że czynniki takie, jak: przekształcanie się coraz większych obszarów w pustynie, wyłączenie ogromnych terenów z możliwości ich uprawiania i osiedlania się przez zniszczenia wojenne, zanieczyszczanie wód czy stosowanie min lądowych, doprowadzą do sytuacji, w której „większość uchodźców nigdy nie będzie mogła powrócić do swych dawnych miejsc zamieszkania” (Welzer 2010: 101).

Nawet w świetle tak alarmujących danych, w krajach zachodnich o rozwiniętej gospodarce wciąż powszechnie stosuje się strategię *manufactured demand* (wytworzonego popytu), i to w przypadku produktów, których produkcja i transport powoduje ogromne szkody dla środowiska naturalnego. Drugi kontrowersyjny i szkodliwy proceder, z którym już oficjalnie walczy Komisja Europejska, stanowi *greenwashing*, czyli fałszywa informacja do konsumentów sugerująca, że dany produkt jest ekologiczny (Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów (Odnowiona strategia UE na lata 2011–2014, dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, Bruksela, 25.10.2011).

### **Odpowiedzialność wspólnoty ludzkiej za realizację praw człowieka – John Rawls i Martha Nussbaum**

Do jakich koncepcji współczesnych myślicieli można odwołać się w próbie rozwiązania tak zarysowanego konfliktu praw?

W związku z narastaniem problemów ubóstwa, nierówności społecznych, nadmiernego konsumpcjonizmu i ich wpływu na politykę środowiskową państw za zasadnicze uznać należy pytanie o zasady funkcjonowania przyzwoitego społeczeństwa globalnego, o którym wspomina Martha Nussbaum. Rozważania prowadzi w nawiązaniu do uznawanej za paradygmatyczną koncepcji prawa ludów Johna Rawlsa (2001). Jak wskazało już wcześniej za kluczową kategorię dotyczącą przyjmowania danej społeczności do zgromadzenia ludów uznawał on respektowanie przez tę społeczność praw człowieka. Dlaczego warto należeć do zgromadzenia ludów? Ponieważ – zgodnie z rozważaniami Rawlsa – ciało to ma kompetencje i uprawnienia do formułowania prawa ludów, które uznać można za powszechne. Za licznymi teoretykami, m.in. Immanuelem Kantem i Rawlsem, Nussbaum uznaje niezbywalny charakter praw człowieka, jednak w przeciwieństwie do Rawlsa wskazuje na całą listę zdolności-możliwości (tzw. *capabilities*), która powinna zostać zapewniona każdemu człowiekowi (Miklaszewska 2004). „Bycie członkiem społeczeństwa ludów musi być związane z wymogiem szanowania takiej listy praw, które odnoszą się do praw człowieka, a tym samym ograniczają suwerenność państwową” (Mazur-Bubak). W jaki sposób rozumieć koncepcję *capabilities*? Jak określa ją Amartya Sen, są to „zdolności do osiągnięcia wartościowego funkcjonowania” (Sen 1993: 31). Uznać je należy za realne możliwości osiągnięcia pewnego zindywidualizowanego dobrostanu konkretnego człowieka. Nussbaum, odnosząc się do prac Sena, podtrzymuje konieczność utworzenia i rozszerzania listy

*capabilities*, która mogłaby być traktowana jako zalecenie dla narodów ustanawiających swoje konstytucje. Co więcej, sformułowanie takiej listy i jej wypełnienie na poziomie międzynarodowym rozumie ona jako ostateczny cel polityki światowej.

Kto jednak miałby być odpowiedzialny zarówno za realizację możliwości życia w przestrzeni wolnej od zanieczyszczeń, jak i za prawo do rozwoju, czyli do realizacji wskazanych *capabilities*? Nussbaum odpowiada – skoro realizacja tych zdolności czy możliwości powinna dotyczyć nas wszystkich, zatem każdy człowiek z osobna powinien być odpowiedzialny za tę realizację. Jednakże nie ma przy tym na myśli, że każdy człowiek jest całkowicie odpowiedzialny za sytuację, w której się znalazł, zatem nie należy się mu pomoc. Raczej wskazuje, że każdy człowiek jest odpowiedzialny za realizację zarówno swoich *capabilities*, jak i *capabilities* wszystkich innych ludzi. Podejście, w którym zakłada się, że każda jednostka sama powinna udźwignąć tak ogromny ciężar odpowiedzialności, wydaje się utopijne. Jednak jednostkowa odpowiedzialność nie ma stanowić łatwego rozwiązania wielowarstwowego problemu, myślicielka uznaje bowiem konieczność ustanowienia wewnątrzpaństwowego systemu podziału obowiązków dotyczących tej odpowiedzialności między osoby, instytucje i konkretne podmioty polityki społecznej. Proponuje zatem ustanowienia całej struktury odpowiedzialności, która jednocześnie spełniałaby wymogi sprawiedliwości politycznej. Taką sprawiedliwą strukturę można rozumieć jako system dystrybucji i delegowania odpowiedzialności pomiędzy poszczególnymi jej częściami. Struktura ta powinna zostać zbudowana zarówno na poziomie wewnątrzpaństwowym, jak i międzynarodowym. Nussbaum wskazuje, że promowanie realizacji listy *capabilities* powinno stanowić obowiązek instytucji, a każdej osobie należy udzielać możliwie szerokiego zakresu swobody w decydowaniu, w jaki sposób korzystać z życia poza instytucjami. W ten sposób pragnie ona przewyciężyć podstawowy zarzut sformułowany wobec utylitaryzmu. Uznaje ona bowiem, że ludzie powinni mieć swobodę w wykorzystywaniu swoich pieniędzy, czasu i innych zasobów wedle własnej koncepcji szczęścia.

Wydaje się zatem niedopuszczalne, aby ktoś ingerował w wolny wybór konsumentów. Z drugiej strony regulacje ograniczające konsumpcję często wydają się jedynym skutecznym rozwiązaniem w sytuacji tak dramatycznego skażenia środowiska. Koncepcja wolnego rynku i konkurencji zaczerpnięta z pobieżnej interpretacji dzieł Adama Smitha, a także z prac Milтона Friedmana doprowadziły do powszechnie podzielanego przekonania, że wolność rynku prowadzi do jego samoregulacji. Obserwacja rynku światowego wskazuje, że bliżej prawdy był Zygmunt Bau-

man, pisząc o chwiejącym się kapitalizmie i jego tendencji do działania pasożytniczego (Bauman 2009). Znanych jest wiele form ograniczania konsumpcji – jak chociażby w przypadku wyrobów tytoniowych – gdzie częściowo negatywne efekty zewnętrzne (związane ze zdrowiem obywateli) zostały poprzez akcyzę wliczone do ceny tych produktów. Jest to oczywiście rozwiązanie niedoskonałe i bywa uznawane za ekstremalne, gdyż nie można go zastosować na szeroką skalę i do wszystkich produktów.

Jakie wobec tego wskazać można działania, które pozwolą wspólnocie politycznej funkcjonować w sposób odpowiedzialny jako część globalnej społeczności? Przede wszystkim za Nussbaum należy uznać powszechność odpowiedzialności za realizację konkretnych możliwości każdego człowieka, w tym prawa do życia w warunkach niezagrażających zdrowiu. Odpowiedzialność ta powinna być realizowana zarówno przez globalną wspólnotę ludzką wobec warunków życia konkretnej jednostki, jak i przez każdą jednostkę za warunki życia całej wspólnoty ludzkiej. Choć założenie to może wydawać się idealistyczne czy posunięte do pewnego ekstremum, trzeba przypomnieć, jak wspomniano już wcześniej, że Nussbaum wskazuje kolejne „stopnie” realizacji relacji odpowiedzialności, która powinna rozkładać się na szereg instytucji. Wciąż jednak pozostaje pytanie: w jaki sposób należy urzeczywistnić postawę takiej odpowiedzialności? Sensowne wydaje się przede wszystkim uznanie tej odpowiedzialności (zgodnie z rozważaniami Johna Mathewsa Jr. i Kennetha Goodpastera) za działanie racjonalne oraz wyrażające szacunek wobec innych ludzi (Mathews Jr., Goodpaster 1997). Każdy wybór konsumentki powinien być obarczony takim wymogiem, który jako świadome i odpowiedzialne podmioty powinniśmy sami na siebie nałożyć. Należy przy tym dodać, jak wskazują Debra Lynn Dadd i Andre Carothers, że nie można konieczności redukcji konsumpcji przesłaniać rzekomo nieszkodliwą „zieloną konsumpcją” – „«zielona» konsumpcja, to nadal konsumpcja, i to jest paradoks o zasadniczym znaczeniu. Odpowiedź na problem, który napotykamy, polega nie tylko na tym, aby konsumować w sposób odpowiedni; przede wszystkim polega na tym, żeby konsumować mniej. [...] Kluczem do ochrony naszej planety jest zapobieganie problemowi u źródła, a nie przypadkowe i chaotyczne próby radzenia sobie z nim, kiedy już się pojawi. [...] Społeczeństwu, w którym konsumpcja jest świadoma i powściągliwa, potrzebne jest podejmowanie w salach konferencyjnych korporacji, a także stolicach państw nowych i innych decyzji, w których potrzeby naszej planety stawia się przed zyskami korporacji” (Dadd, Carothers 1999: 497). Znajduje się tu więc jasny nakaz – należy konsumować mniej.

W jakich działaniach zatem powinna być realizowana tak sformułowana odpowiedzialność? Z pewnością odpowiedź podzielić można – zgodnie z założeniami Nussbaum – na kilka poziomów: jednostkowy, wspólnotowy i instytucjonalny.

Co zatem możemy zrobić jako jednostki? Chociaż odpowiedź wydaje się prosta – konsumować mniej – to wprowadzenie w życie tego zalecenia stanowi nie lada wyzwanie dla współczesnego człowieka. Wymaga bowiem nie tylko zmiany stylu życia, ale również ustanowienia bariery wobec zestawu mechanizmów mających na celu „kuszenie” konsumenta. Odwołując się do idei sytuacji pierwotnej Johna Rawlsa, można również uznać, że obywatele państw rozwiniętych powinni sami nałożyć na siebie zobowiązanie dotyczące ograniczenia, w podobny sposób, w jaki ustanowienie sprawiedliwego systemu politycznego wymaga samoograniczenia przez obywateli ich indywidualnych dążeń. Zobowiązanie takie nałożyć można na siebie poprzez wykorzystanie mechanizmu zasłony niewiedzy, a raczej jego zasadniczej modyfikacji, którą nazwać można „odsłoną wiedzy”. Jej zastosowanie wymaga bowiem wiedzy na temat problemów i warunków życia reszty świata, a przede wszystkim aktywnego zainteresowania tymi problemami. Pewną propozycję sytuacji, w której dokonujemy „odsłony wiedzy”, stanowi uwzględnienie w relacji konsumenckiej odpowiedzi na kilka pytań:

- jakie są efekty zewnętrzne w wytwarzaniu kupowanego towaru dla gospodarki i dla środowiska?
- jakie są efekty mojego zakupu, które wpłyną na życie innych ludzi? oraz
- czy ten produkt jest mi naprawdę potrzebny?

Drugi z wymienionych aspektów dotyczy pytania, w jaki sposób możemy wyrazić postawę odpowiedzialności jako grupa obywateli?

Pomysł, który pojawił się podczas opracowywania tej tematyki przez autorkę z grupą studentów, dotyczył zastosowania mechanizmu *manufactured demand* (wytworzonego popytu) na rzecz wspierania działań wyrażających postawę odpowiedzialności etycznej i ekologicznej poprzez negację nadmiernego i nieodpowiedzialnego konsumpcjonizmu.

Trzecie pytanie, którego nie sposób pominąć, dotyczy skali problemu i skali podejmowanych przeciwdziałań. Można bowiem uznać, że wszelkie działania na poziomie jednostkowym stanowią jedynie niewiele znaczące, choć szlachetne oddolne inicjatywy, które same nie są w stanie zatrzymać systemu masowej produkcji zanieczyszczeń.

Za oczywiste uznać należy, że każda propozycja zatrzymania procesu degradacji środowiska wymaga starań zbiorowych. Działaniem najbardziej odpowiedzialnym (uwzględniającym zarówno racjonal-

ność stanowiska, jak i szacunek wobec innych, a zatem konsekwencji naszych ustaleń, które poniosą inni ludzie) w momencie nakładania zobowiązań zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych byłoby możliwe intensywne wsparcie dywersyfikacji polityki energetycznej krajów rozwijających się.

Przed wszystkim nie należy w tym zakresie ulegać złudzeniu konieczności wyboru tylko jednego rozwiązania. Można wspierać etyczne postawy na wolnym rynku gospodarki, posługując się zaawansowanymi mechanizmami, jak koncepcja CSV (*creating social values*). Michael Porter i Mark Kramer wskazują, że kapitalizm od lat przyczynia się do wzrostu społecznych, ekologicznych i gospodarczych problemów. Proponują zatem, aby przywrócić więzy łączące biznes ze społeczeństwem. „W rozwiązaniu tego problemu pomaga zasada tworzenia wartości ekonomiczno-społecznej (*shared value*), polegająca na wytwarzaniu wartości ekonomicznej w sposób, który jednocześnie tworzy wartość społeczną przez to, że wychodzi naprzeciw potrzebom i problemom społeczeństwa” (Porter, Kramer 2018: 26).

Uznają oni, że „zysk połączony z celem społecznym stanowi wyższą formę kapitalizmu – formę, która skutkuje pozytywnym sprzężeniem prosperity firmy z dobrostanem lokalnej społeczności” (Porter, Kramer 2018: 36). Rozbudowaną strategię społecznej odpowiedzialności przedstawia również koncepcja ekosystemów. Zakłada ona budowę sieci łączącej siły przedsiębiorców, korporacji, władz lokalnych i organizacji pozarządowych w celu budowy ekosystemu (ekonomicznego) pozwalającego na wychodzenie społeczności z bardzo trudnej sytuacji (Kramer, Pfitzer 2018). W ramach budowy takiego ekosystemu należałoby przede wszystkim zaprzestać transportu zanieczyszczeń z krajów rozwiniętych do krajów rozwijających się, a w zamian wzmocnić transport technologii i edukację. Rozwiązania takie wskazują pewną trudną, ale sensowną drogę, z drugiej jednak strony nie sposób pominąć twardych zasad konkurencji, które często przesądzają o sukcesie firmy. Jak wskazują zestawienia sporządzone przez Jacoba Greenspona i Darrena Karna, „Z najnowszych badań wynika, że firmy plasujące się w 90 percentylu lub wyżej osiągają zwroty stanowiące niemal dwukrotność ich inwestycji kapitałowych, natomiast w firmach z 50 percentyla zwrot z inwestycji sięga zaledwie 15%” (Greenspon, Karn 2019: 49).

Badania wskazują na niezwykle niebezpieczną tendencję, zgodnie z którą najbogatszy odsetek ludzkości staje się jeszcze bogatszy, ale przede wszystkim pozycja najbogatszych firm umacnia się i osiągają one pozycję na rynku, której nie sposób dorównać. Jak podsumowują J. Greenspon i D. Karn, „sukces rodzi nierówności”. Dane wskazują zatem, że

bogactwo i wpływy ciążą ku rozkładowi Pareto. Zasadnicze pytanie brzmi zatem – czy w tym rynkowym wyścigu jest miejsce na wprowadzanie przez spółki i korporacje działań odpowiedzialnych społecznie?

### Zakończenie

W świetle informacji dotyczących głównych tendencji, z którymi mamy do czynienia w globalnej gospodarce, staje się jasne, że w celu zabezpieczenia prawa do środowiska i prawa do rozwoju konkretne kroki muszą zostać podjęte nie tylko przez jednostki czy też organizacje skupiające obywateli. Uznać należy konieczność przeformułowania całej struktury gospodarczej opartej na wolnym rynku, poprzez wprowadzenie systemu ograniczeń dotyczących walki z nieuczciwymi praktykami korporacji, a także nakładając na te korporacje obowiązki i zakazy związane z zanieczyszczaniem środowiska, przy czym tego typu obowiązki nie muszą być w opozycji wobec postępu cywilizacyjnego. Właściwie dobrane rozwiązania powinny raczej kierować ten postęp na nowe – bardziej odpowiedzialne i zrównoważone tory. Główna linia działań powinna skupiać się na wysiłku zastąpienia produktów, linii produkcyjnych i procesów wpływających na jakość życia człowieka takimi, które będą neutralne wobec środowiska. Idąc za rozumowaniem Daniela Hausmana, Michaela McPhersona i Debry Salz – „Stosując analizę kosztów i korzyści można więc wykorzystać informacje na temat skłonności do zapłaty do ustalenia wartości ochrony środowiska, szanując tym samym suwerenność konsumenta” (Hausman, McPherson, Salz 2017: 615). Można wskazać zatem, że aktualna sytuacja wymaga zasadniczych zmian w postępowaniu społeczności globalnej, jednak zmiany te muszą biec dwutorowo – zarówno dotyczyć świadomości i wyborów samych konsumentów jako obywateli świata, jak i zmiany procedur, poprzez które na korporacje i przemysł będą nakładane zdecydowane i konkretne wymogi, nie tylko wliczające w ich działania koszty efektów zewnętrznych, ale wręcz zakazujące emitowania negatywnych efektów zewnętrznych. Zasadniczy problem w realizacji tego zadania stanowi fakt, że „współcześnie nie ma międzynarodowych trybunałów, z których pomocą mogłyby zostać ukarane wykroczenia przeciw regułom zrównoważonego rozwoju, czy innym regułom środowiskowym” (Welzer 2010: 101). Wszystkie ustalenia zawierane są w formie wielostronnych i dobrowolnych umów i traktatów. „Zresztą państwa i tak nie są skłonne – jak choćby USA i Australia w przypadku protokołu z Kioto – podejmować zobowiązań,



które wiązałyby się z jakimiś stratami gospodarczymi” – analizuje H. Welzer (2010: 101).

Sposoby i procedury, które umożliwią respektowanie zarówno przez państwa, jak i wszelkie podmioty gospodarki światowej i polityki międzynarodowej zakazu emisji zanieczyszczeń, wciąż stanowią niezwykle złożone wyzwanie. Jednocześnie bezwzględnie uznać należy, że posługiwanie się argumentem sprawiedliwości w sytuacji zagrożenia nieodwracalnymi zmianami klimatycznymi, jest niedopuszczalne. „Postulaty sprawiedliwościowe odgrywają – jak widać – dwuznaczną rolę przy akceptacji argumentów «z nadrabiania» [państw rozwijających się w dochodzeniu do osiągnięcia pewnego poziomu konkurencyjności narodowej], mówi się, że nie wolno odmawiać zapóźnionym krajom żadnej spośród form gospodarczej czy technicznej modernizacji, którym wcześniej uprzemysłowione państwa Zachodu zawdzięczają swoje obecne i przyszłe atuty, jak również wysoki standard życia” – pisze Welzer (2010: 104).

Jak wskazano, wdrożenie mechanizmów i narzędzi realnie oddziałujących na strukturę rynku światowego i podziału bogactwa wymaga radykalnych zmian zarówno w funkcjonowaniu instytucji politycznych, wspólnot politycznych, ale i jednostek, które oprócz pozycji „konsumentek” powinny przyjąć optykę globalnej odpowiedzialności. Postawy pasywnej wobec palących problemów społeczności globalnej nie można jednak tłumaczyć względami sprawiedliwości. Można to podsumować słowami Welzera: „czy sprawiedliwość faktycznie polega na tym, aby stworzyć każdemu równe możliwości burzenia długotrwałych podstaw ludzkiej egzystencji?” (Welzer 2010: 104).

## Bibliografia

- Bauman Z. 2009, *Kapitalizm się chwieje*, „Le Monde Diplomatique” 2009, nr 11, <https://monde-diplomatique.pl/LMD45/index.php?id=101> (20.03.2019).
- Chłopicki W. 2018, *Prawo do bezpieczeństwa energetycznego w systemie aksjologicznym Unii Europejskiej* [w:] *Nowe wyzwania i rozwiązania w europejskim systemie ochrony praw człowieka*, red. J Jaskiernia, K. Spryszaj, Toruń.
- Donnelly J. 1993, *Human Rights, Humanitarian Crisis, and Humanitarian Intervention*, “International Journal”, 48(4), s. 607–640, <https://doi.org/10.1177/002070209304800402> (20.03.2019).
- Donnelly J. 1998, *Human rights: a new standard of civilization?*, “Royal Institute of International Affairs”, 74, doi:10.1111/1468-2346.00001.
- Flynn J. 2014, *Reframing the Intercultural Dialogue on Human Rights. A Philosophical Approach*, wyd. Routledge Taylor & Francis Group, New York, London.
- Four eastern members block EU 2050 carbon-neutral plan*, Oxford Analytica. Daily Brief Thursday, June 27, 2019, <https://dailybrief.oxan.com/Analysis/GA244809/Four-eastern-members-block-EU-2050-carbon-neutral-plan> (2.07.2019).

- Freeman M. 2007, *Prawa człowieka*, tłum. M. Fronia, Warszawa.
- Goodpaster K., Matthews J. Jr. 1997, *Czy spółka może mieć sumienie?* [w:] *Etyka biznesu. Z klasyki współczesnej myśli amerykańskiej*, red. L.V. Ryan CSV, J. Sójka, Poznań.
- Greenspon J., Karn D. 2019, *Sukces rodzi nierówności*, „Harvard Business Review Polska. Nowe spojrzenie na efektywność”.
- Hausman D., McPherson M., Salz D. 2017, *Etyka ekonomii. Analiza ekonomiczna i polityka publiczna*, tłum. M. Gorazda, J. Janus, K. Mucha i in., wyd. Copernicus Centre Press, Kraków.
- Kalita P. 2017, *Bezpieczeństwo energetyczne jako przesłanka poczucie bezpieczeństwa obywateli (doświadczenie Europy i Afryki)* [w:] *Ochrona praw człowieka w Afryce. Aksjologia – instytucje – nowe wyzwania – praktyka*, red J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń.
- Kędzia Z. 1991, *Prawo do życia* [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław–Warszawa–Kraków.
- Khan S., *Negatywne efekty zewnętrzne*, Khan Academy, <https://pl.khanacademy.org/economics-finance-domain/microeconomics/consumer-producer-surplus/externalities-topic/v/negative-externalities> (20.03.2019).
- Klein N. 2004, *No space, no choice, no logo*, tłum. H. Pastuła, wyd. Świat Literacki, Izabelin.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów, Odnowiona strategia UE na lata 2011–2014, dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw*, Bruksela, dnia 25.10.2011.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483).
- Kramer M., Pfitzer M. 2018, *Ekosystem wartości wspólnej. Tworzenie wartości dla biznesu i społeczeństwa*, „Harvard Business Review Polska. Nowy wymiar społecznej odpowiedzialności”.
- Krzak J. 2011, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej* [w:] *Przewodnik poselski. Polityki unijne*, red. G. Gołębiowski, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/D1B1C467B378465FC12578E3004384E2/\\$file/Bezpiecze%C5%84stwo\\_energetyczne.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/D1B1C467B378465FC12578E3004384E2/$file/Bezpiecze%C5%84stwo_energetyczne.pdf) (12.07.2019).
- Kuniński M. 2017, *Wolność i jej granice* [w:] *Teologia polityczna*, <https://teologiapolityczna.pl/prof-milowit-kuninski-wolnosc-i-jej-granice> (8.07.2019).
- Lem S. 2006, *Rasa drapieżców*, Kraków.
- Mazur-Bubak M., *Nowoczesny paradygmat wojny – geneza, treść, współczesne znaczenie* [w opracowaniu].
- Mik C. 1992, *Zbirowe prawa człowieka. Analiza krytyczna koncepcji*, Toruń.
- Miklaszewska J. 2014, *Teorie sprawiedliwości społecznej: Amartya Sen i Martha Nussbaum*, „Prakseologia” 2014, nr 156, Warszawa.
- Monbiot G. 2006, *Heat: How to Stop the Planet Burning*, wyd. South End Press.
- Morgan D., KGM & Associates, Hasanbeigi A., Springer C. 2018, *The Carbon Loophole in Climate Policy. Quantifying the Embodied Carbon in Traded Products*, “Global Efficiency Intelligence”, <https://buyclean.org/media/2016/12/The-Carbon-Loophole-in-Climate-Policy-Final.pdf> (20.03.2019).
- Nussbaum M. 2004, *Beyond the Social Contract: Capabilities and Global Justice*, Oxford Development Studies, vol. 32, no.1.
- Osiatyński W. 2004, *Wprowadzenie do pojęcia praw człowieka. Materiały edukacyjne przygotowane w ramach programu Socrates Grundtvig Action 1*, [https://www.hfhr.org.pl/wielokulturowosc/documents/doc\\_190.pdf](https://www.hfhr.org.pl/wielokulturowosc/documents/doc_190.pdf) (11.07.2019).

- Porter M., Kramer M. 2018, *Tworzenie wartości dla biznesu i społeczeństwa*, „Harvard Business Review Polska. Nowy wymiar społecznej odpowiedzialności”.
- Rawls J. 2001, *Prawo ludów*, tłum. M. Kozłowski, Kraków.
- Sen A. 1993, *Capability and Well-Being* [w:] *The Quality of Life*, red. M. Nussbaum, A. Sen, Oxford.
- Skóra J. (red.) 2003, *System ochrony praw człowieka*, Zakamycze.
- The Washington post*, 1 dec. 2015.
- Welzer H. 2010, *Wojny klimatyczne. Za co będziemy zabijać w XXI wieku?*, tłum. M. Sutowski, Warszawa.
- Wersja skonsolidowana „Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej” (DzU UE, C115/49).

**Marcin Jastrzębski\***

## **PRAWO DO WOLNYCH WYBORÓW W AZERBEJDŻANIE W ŚWIETLE ORZECZNICTWA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA**

### **RIGHT TO FREE ELECTIONS IN AZERBAIJAN IN THE LIGHT OF THE CASE LAW OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS**

#### Abstract

The article provides an extensive analysis of the problem of the way how Azerbaijan implements international standards for free elections. The basic research mainly covers the jurisprudence of international bodies protecting individual rights, with a particular emphasis on the European Court of Human Rights and on the Council of Europe's Human Rights Commission, as well as the reports from observation missions of the OSCE elections of 2005 and 2010.

**Keywords:** Azerbaijan, democracy, human rights, right to free elections, parliamentary mandate, member of parliament

#### Wstęp

Najnowsza historia Azerbejdżanu jako suwerennego państwa zaczyna się 30 sierpnia 1991 r. w momencie ogłoszenia przez ten kraj deklaracji niepodległości. Od 1993 r. jest on częścią Wspólnoty Niepodległych Państw. Formalnie, zgodnie z konstytucją zaaprobowaną w referendum z 12 listopada 1995 r. i obowiązującą od 31 lipca 1997 r. (Konstytucja Republiki Azerbejdżanu z dnia 12 listopada 1995 r.; por. Brzeziński 2010: 223) Azerbejdżan jest państwem z demokratycznym ustrojem politycznym – republiką parlamentarną z prezydenckim systemem rządów (zob. szerzej Zalesny 2013: *in toto*; Siwiec, Baluk 2007: 200–223, Heinrich 2010: 10–25; Heinrich 2011: 2–5).

---

\* Katedra Systemów Politycznych i Administracyjnych, Wydział Nauk o Polityce i Administracji, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, ul. ks. J. Poniatowskiego 12, 85-671 Bydgoszcz, e-mail: mjastrzebski@ukw.edu.pl, ORCID ID: 0000-0003-3403-261X

Jednak przynajmniej od połowy lat dziewięćdziesiątych XX w. realny układ władzy opiera się *de facto* na jednym człowieku. Zmarły w 2003 r. prezydent Gejdar Alijew, były I sekretarz KC Komunistycznej Partii Azerbejdżanu, dokonał faktycznej koncentracji władzy w swych rękach poprzez ręczne sterowanie wszystkimi dziedzinami życia, dzięki czemu kontrolował sytuację polityczną i gospodarczą Azerbejdżanu. Dokonał on zawłaszczenia aparatu państwowego, obsadzając ważniejsze funkcje bliskimi sobie ludźmi. W październiku 2003 r. schedę po nim przejął jego syn Ilham Alijew, namaszczony przez ojca na stanowisko prezydenta kraju i zasadniczo kontynuujący jego sposób sprawowania władzy i prowadzenia polityki (Brzeziński 2010: 150–152; Siwiec, Baluk 2007: 204–208).

Jednocześnie Azerbejdżan dążył do legitymizacji swojej pozycji międzynarodowej, także poprzez przystępowanie do organizacji międzynarodowych. Jedną z nich była Rada Europy (RE), której 43 członkiem stał się 25 stycznia 2001 r. W tym samym dniu władze azerskie spełniły jeden z podstawowych wymogów członkostwa w RE – podpisały *Europejską Konwencję Praw Człowieka* (EKPC) wraz z protokołami dodatkowymi. Ratyfikacja tych aktów prawnych nastąpiła 15 kwietnia 2002 r. i od tego dnia zaczęły one obowiązywać w omawianym państwie (<https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/005> (21.11.2018)).

Głównym celem niniejszego artykułu jest porównanie regulacji i praktyki przeprowadzania wyborów w Azerbejdżanie na przykładzie wyborów parlamentarnych z 2005 i 2010 r. z międzynarodowymi standardami prawa do uczestnictwa w wolnych wyborach wynikającymi z art. 3 protokołu 1 do EKPC. Umożliwi to sformułowanie wniosków dotyczących członkostwa Azerbejdżanu w Radzie Europy i przestrzegania przez ten kraj podstawowych zobowiązań warunkujących członkostwo w tej organizacji międzynarodowej.

Dla realizacji postawionych celów konieczne będzie omówienie, w skrótej ze względu na charakter niniejszej publikacji formie, głównych uwarunkowań formalnych i faktycznych charakteryzujących azerski system polityczny, a następnie analiza orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) dotyczącego domniemanych naruszeń art. 3 prot. 1 EKPC.

## System polityczny Republiki Azerbejdżanu

Formalnie azerski ustrój opiera się na zasadzie trójpodziału władzy: władza wykonawcza jest sprawowana przez prezydenta i rząd, władza ustawodawcza przysługuje zarówno rządowi, jak i parlamentowi. Są-

downictwo jest nominalnie niezależne od władzy wykonawczej i ustawodawczej. Składa się na nie Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, 6 sądów wyższych (apelacyjnych), 5 sądów ds. poważnych przestępstw, 86 sądów okręgowych i sądownictwo specjalne (zob. szerzej LaPorte 2016: 91–117).

Głową państwa azerbejdżańskiego jest prezydent wybierany na pięcioletnią kadencję w wyborach wolnych bezpośrednich, równych, wolnych i tajnych bezwzględną większością głosów. Początkowo mógł on być wybrany ponownie tylko na drugą kadencję, jednak po nowelizacji ustawy zasadniczej związanej z wynikiem referendum z dnia 18 marca 2009 r. jej zmiana doprowadziła do powstania tzw. dożywotniej prezydentury. W związku z tym możliwe jest wielokrotne powtarzanie kadencji oraz w praktyce dowolne jej przedłużenie (Brzeziński 2011: 137). Należy dodać, że oficjalne wyniki referendum budzą poważne wątpliwości co do ich rzetelności (za zmianą art. 101 Konstytucji głosowało oficjalnie 91,76% obywateli, przeciw 4,60%, głosów nieważnych oddano 3,64% (zob. *Protocol of the Central Election (Referendum) Commission*; wątpliwości zob. np. Kościński 2009).

Jako głowa państwa prezydent reprezentuje kraj na zewnątrz, stoi na straży jego niepodległości i integralności terytorialnej, gwarantuje wypełnianie zobowiązań wynikających z traktatów. Jest zwierzchnikiem sił zbrojnych i ma gwarantować niezawisłość władzy sądowniczej. Konstytucja przyznaje prezydentowi szerokie uprawnienia w zakresie władzy wykonawczej i teoretycznie w pewnym zakresie ustawodawczej. Wyznacza on termin wyborów do parlamentu, przedkłada budżet do zatwierdzenia przez parlament, we współpracy z władzą ustawodawczą mianuje i odwołuje premiera, ministrów (faktycznie powołuje samodzielnie radę ministrów i jej przewodzi. Jest ona odpowiedzialna przed nim, a nie przed parlamentem), sędziów Sądu Najwyższego oraz dowódców sił zbrojnych i przedstawicieli dyplomatycznych, zawiera umowy międzynarodowe i przedkłada je do ratyfikacji parlamentu oraz podpisuje dekrety o ich ratyfikacji. Prezydent nie ma kompetencji do rozwiązania parlamentu przed końcem jego kadencji, ale przysługuje mu prawo weta w stosunku do jego ustaw (Brzeziński 2010: 137–138, 140 i nast.). Najwyższym organem wykonawczym prezydenta jest Gabinet Ministrów Republiki Azerbejdżanu, który jest całkowicie zależny i ściśle podporządkowany głowie państwa (Siwiec, Baluk 2007: 215).

Organem władzy ustawodawczej jest jednoizbowy parlament – Zgromadzenie Narodowe (*Milli Mejlis*), w skład którego wchodzi 125 deputowanych wybieranych na pięcioletnią kadencję w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, wolnych i tajnych i początkowo

mieszanych proporcjonalno-większościowych (100 mandatów w okręgach jednomandatowych i 25 z ogólnokrajowych list partyjnych), a od roku 2002 w wyborach całkowicie większościowych (Heinrich 2011: 4). Formalnie parlament jest niezależny od władzy wykonawczej. Jego kompetencje to m.in. zatwierdzanie nominacji urzędników publicznych, mianowanie sędziów nominowanych przez prezydenta, a nawet, czysto teoretycznie ze względu na wygórowane wymogi i skomplikowaną procedurę, postawienie prezydenta w stan oskarżenia za przestępstwo lub opróżnienie urzędu z powodu choroby psychicznej. *Milli Mejlis* ma prawo inicjatywy ustawodawczej oraz zatwierdzania budżetu państwa (Brzeziński 2010: 139–140). Jednak działalność zgromadzenia jest znacznie ograniczona poprzez enumeratywne wyliczenie 27 kompetencji w art. 94 azerskiej Konstytucji, a jego działalność ustawodawcza ma sprowadzać się do ustanowienia ogólnych zasad i nie może zawierać poleceń dla organów władzy wykonawczej i sądowniczej (art. 93 ust. 4 Konstytucji).

Stronnictwem dominującym przez cały czas istnienia współczesnego państwa azerskiego jest prezydencka partia Nowy Azerbejdżan (azer. *Yeni Azərbaycan Partiyası* – YA). Wygrywała ona wszystkie wybory parlamentarne, począwszy od 1995 r. Zdobywała w nich najczęściej bezwzględną większość mandatów, ale nawet jeżeli formalnie nie miała absolutnej przewagi większości (lata 1995/96, 2005), to wchodziła w koalicje z innymi fasadowymi stronnictwami proprezydenckimi ([https://en.wikipedia.org/wiki/Elections\\_in\\_Azerbaijan](https://en.wikipedia.org/wiki/Elections_in_Azerbaijan), 11.12.2018). Silna władza prezydencka wspierana przez absolutną większość parlamentarną deputowanych wywodzących się z partii Nowy Azerbejdżan powoduje, że opozycja jest w Azerbejdżanie zmarginalizowana. W roku 2000 doszło do rozpadu największej partii demokratycznej opozycji – Ludowego Frontu Azerbejdżanu. Aktualnie najistotniejszą partią opozycyjną jest *Musawat* (Wolność), ale nie ma obecnie realnych szans na przejęcie władzy w państwie (Heinrich 2010: 13–15; 2011: 4, Cornell 2001: 122–126).

Dzięki utrzymującej się przewadze proprezydenckiej większości parlamentarnej, regulacjom prawnym dającym głowie państwa szerokie prerogatywy oraz nieformalnym powiązaniom i zależnością aparatu władzy od prezydenta uznaje się w literaturze przedmiotu, iż realnie system rządów w Azerbejdżanie ma charakter fasadowy i jest systemem hybrydowym lub wręcz autorytarnym (Siwiec, Baluk 2007; 2019; Brzeziński 2010: 150–152; Heinrich 2010: 12; 2011: 5; Meissner 2011: 9). Tę diagnozę potwierdzają liczne rankingi demokracji. Przykładowo w ostatnim zestawieniu organizacji Freedom House *Freedom in the World 2019*

Azerbejdżan uważany jest za państwo, które należy do kategorii „nie wolne” i otrzymał 11 punktów na 100 możliwych, co jest jednym z najgorszych wyników wśród klasyfikowanych krajów (<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/azerbaijan> (23.11.2018), (por. Forstmeier 2011: 10–16). Z kolei w rankingu *Democracy Index 2018* tytułowe państwo znajduje się na 149 miejscu (na 167 poddanych ocenie państw) i należy do grupy reżimów autorytarnych ([https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=Democracy2018](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=Democracy2018) (23.11.2018).

### **Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach o naruszenie przez Azerbejdżan art. 3 prot. 1 EKPC**

Pierwsza grupa 11 orzeczeń sądu strasburskiego dotyczących naruszenia art. 3 prot. 1 EKPC przez przedmiotowe państwo dotyczyła wyborów parlamentarnych z 2005 r. (Wyroki ETPC w sprawach *Namat Aliyev przeciwko Azerbejdżanowi*, *Abil przeciwko Azerbejdżanowi*, *Atakishi przeciwko Azerbejdżanowi*, *Hajili przeciwko Azerbejdżanowi*, *Karimov przeciwko Azerbejdżanowi*, *Kerimli i Alibeyli przeciwko Azerbejdżanowi*, *Kerimova przeciwko Azerbejdżanowi*, *Khanhuseyn przeciwko Azerbejdżanowi*, *Mammadov (nr 2) przeciwko Azerbejdżanowi*, *Oruyov przeciwko Azerbejdżanowi*, *Seyidzade przeciwko Azerbejdżanowi*). We wszystkich z nich Trybunał uznał, że władze tego państwa naruszyły prawo skarżących do udziału w wolnych wyborach, a dokładnie uniemożliwiły skorzystanie z biernego prawa wyborczego.

Pierwsze ze wspomnianych orzeczeń dotyczy skargi kandydata w wyborach na szereg nieprawidłowości, które wystąpiły w procesie wyborczym i na arbitralną procedurę ich badania. Pięć z wymienionych spraw odnosiło się do problemu niezarejestrowania, z różnych powodów, kandydatów skarżących (*Atakishi*, *Abil*, *Kanhuseyn*, *Oruyov*, *Seyidzade*). Cztery kolejne związane były ze zgłaszanymi nieprawidłowościami przy obliczaniu wyników wyborów, co zazwyczaj prowadziło do odwoływania zwycięstwa kandydatów opozycji w okręgach wyborczych (*Hajili*, *Kerimova*, *Kerimli i Alibeyli*, *Mammadov*). Ostatni z wyroków dotyczył głosowania w specjalnych obwodach głosowania przeznaczonych dla wojskowych (*Kerimov*).

Chronologicznie drugim wyrokiem, jednak ustalającym linię orzecznictwa Trybunału w większości spraw azerskich dotyczących naruszenia prawa do wolnych wyborów, było orzeczenie wydane 8 kwietnia 2010 r. w sprawie *Namata Aliyeva* (w bazie orzeczeń Trybunału HUDOC jest to wyrok klasyfikowany jako wiodący w stosunku do wszystkich



przedmiotowych orzeczeń mających status powtarzających się decyzji sądowych).

We wspomnianym orzeczeniu skarżącym był kandydat w wyborach parlamentarnych, który przegrał głosowanie w swoim okręgu wyborczym, jednak twierdził w skargach do Okręgowej i Centralnej Komisji Wyborczej, że na jego wynik mogły mieć wpływ różne nieprawidłowości. Były to według niego bezprawna ingerencja w proces wyborczy ze strony urzędników państwowych różnego rodzaju, w tym członków lokalnych władz wykonawczych i municypalnych, szefów instytucji i organizacji finansowanych przez państwo, dokonywana zarówno przed dniem wyborów, jak i w ich trakcie. Dodatkowo wskazywał on przypadki wielokrotnego głosowania, nękania obserwatorów, także przez policję, niedokładności i rozbieżności w protokołach wyborczych. Na poparcie swoich zarzutów skarżący przekazał komisjom wyborczym m.in. oryginały oświadczeń złożonych przez obserwatorów wyborów i nagrania audio. Okręgowa Komisja Wyborcza uznała przedmiotową skargę za bezpodstawną, a Centralna Komisja Wyborcza w ogóle nie odpowiedziała skarżącemu i wydała ostateczny protokół zatwierdzający ogólne wyniki wyborów w całym kraju. Także odwołania skarżącego do sądów apelacyjnego i najwyższego skutkowały oddaleniem jego roszczeń jako bezpodstawnych. Pierwszy z sądów orzekł o niedopuszczalności dowodów w formie kserokopii, ponieważ prawo krajowe wymagało przedstawienia oryginałów lub kopii poświadczonych notarialnie. Sąd Najwyższy podtrzymał decyzję sądu niższej instancji, mimo że skarżący wyjaśniał, że oryginalne oświadczenia złożono w Centralnej Komisji Wyborczej. Sąd Najwyższy uznał bowiem, że kandydat nie udowodnił faktu złożenia skargi do tego organu (Wyrok ETPC w sprawie *Namat Aliyev...*: § 9–29).

Trybunał, badając przedstawiony stan faktyczny, zauważył, że art. 3 prot. 1 EKPC nie gwarantuje prawa do wygrania wyborów, ale uznaje prawo skarżącego do swobodnego i skutecznego uczestniczenia w nich (Wyrok ETPC w sprawie *Namat Aliyev...*: § 75; Wyrok ETPC w sprawie *Gruzińska Partia Pracy...*: § 121). Zarzucane przez skarżącego nieprawidłowości, jeśliby się potwierdziły, były na tyle poważne, iż były w stanie udaremnić proces demokratyczny. Sąd strasburski skontrolował w swoim orzeczeniu, czy procedura ich badania była skuteczna i pozbawiona arbitralności. W jego ocenie Okręgowa Komisja Wyborcza, oddalając skargi Aliyeva, oparła się wyłącznie na oświadczeniach lokalnych urzędników wyborczych, a bezpodstawnie uznano za niewiarygodne bardziej szczegółowe i konkretne dowody przedstawione przez wnioskodawcę. Natomiast w ocenie ETPC Centralna Komisja Wyborcza

zignorowała, bez żadnego wyjaśnienia, odwołanie skarżącego (Wyrok ETPC w sprawie *Namat Aliyev...*: §83–84).

Odwołania wnioskodawcy do sądu apelacyjnego i Sądu Najwyższego również nie zostały odpowiednio rozpatrzone, co spowodowane było nadmiernym formalizmem w ocenie przedstawionych dowodów – oba sądy odrzuciły zeznania złożone pod przysięgą przez skarżącego, uzasadniając, że dostarczone kopie nie zostały należycie poświadczone (Wyrok ETPC w sprawie *Namat Aliyev...*: § 85). W związku z tym w przedmiotowym wyroku ETPC uznał, iż obowiązek zapobieżenia arbitralności, pierwotnie sformułowany w orzecznictwie strasburskim w związku z warunkami rejestracji kandydatów w wyborach, jest równie istotny we wszystkich sytuacjach, w których stawką jest skuteczność indywidualnych praw wyborczych (*Namat Aliyev* §72; *mutatis mutandis*, *Kovach przeciwko Ukrainie* § 55). Dla zapewnienia wymogu obiektywizmu władz odpowiedzialnych za administrację wyborczą konieczne jest działanie w sposób przejrzysty, co pozwala zachować jej bezstronność i niezależność od manipulacji politycznych (Wyrok ETPC w sprawie *Namat Aliyev...*: §73 i Wyrok ETPC w sprawie *Gruzińska Partia Pracy...*: § 101).

Trybunał podkreślił, że państwa mają pozytywne zobowiązanie w procesie wyborczym wynikające z art. 3 prot. 1 EKPC do podjęcia realnych, faktycznych kroków umożliwiających rozstrzygnięcie kwestii spornych wynikających z indywidualnych skarg podnoszących istnienie nieprawidłowości wyborczych oraz wystarczającego uzasadnienia decyzji w takich sprawach. Natomiast w omawianym przypadku zarzuty skarżącego nie zostały skutecznie rozpatrzone na szczeblu krajowym i oddalono je w sposób arbitralny (Wyrok ETPC w sprawie *Namat Aliyev...*: § 90–94).

W szeregu rozpatrywanych spraw azerskich Trybunał zauważył, że skarżącym nie przyznano wystarczających gwarancji proceduralnych chroniących przed arbitralnością administracji wyborczej wydającej decyzje o ich skreśleniu bądź niewpisaniu na listę kandydatów w wyborach (por. Kamiński 2015: 34–35). Zarówno Centralna Komisja Wyborcza, jak i sądy, rozpatrując odwołania niezarejestrowanych kandydatów, często nie informowały ich o rozprawach lub robiły to za późno, nie dopuszczały skarżących do konkretnych czynności, mimo iż byli oni uprawnieni do udziału w nich. Tym samym wymienione organy pozbawiały ich możliwości obrony swojego stanowiska, a sobie uniemożliwiały kompleksową ocenę zaskarżonych sytuacji. Sądy krajowe często działały wręcz niezgodnie z prawem i nie udzielały uzasadnionej odpowiedzi na skargi (Wyrok ETPC w sprawie *Atakishi...*: § 48; *Khanhuseyn* § 39–40; *mutatis mutandis*, *Namat Aliyev*, § 56).

W związku z tym konkluzja Trybunału co do przysługujących skarżącemu w przedmiotowym zakresie środków odwoławczych wyglądała często następująco: „ingerencja w prawa wyborcze skarżącego była niezgodna z normami wymaganymi na mocy Artykułu 3 Protokołu nr 1. W szczególności, wykluczenie skarżącego z kandydowania w wyborach nie było oparte na wystarczających i istotnych dowodach; procedury komisji wyborczej i sądów krajowych nie zapewniły skarżącemu wystarczających gwarancji przeciwko arbitralności; a decyzjom władz krajowych brakowało wystarczającego uzasadnienia i były one arbitralne” (Wyrok ETPC w sprawie *Atakishi...*: § 48; Wyrok ETPC w sprawie *Khanhuseyn...*: § 42; Wyrok ETPC w sprawie *Abil...*: § 40).

Władze krajowe formułowały różne uzasadnienia do oskarżeń, które miały legitymizować wykreślenie kandydatów opozycyjnych z list wyborczych. W chronologicznie pierwszej z azerskich spraw dotyczących naruszenia art. 3 prot. 1 do EKPC skarżący wraz z wnioskiem o rejestrację jego kandydatury w wyborach parlamentarnych złożył wymagane kodeksem wyborczym zobowiązanie o zakończeniu przez niego wszelkiej działalności zawodowej (w tym religijnej), niekompatybilnej z możliwością sprawowania mandatu parlamentarnego. Następnie zrezygnował on ze stanowisk w Kaukaskiej Radzie Muzułmanów i Islamskim Uniwersytecie w Baku. Jednak komisja wyborcza unieważniła rejestrację jego kandydatury, uzasadniając to faktem kontynuowania przez niego „zawodowej działalności religijnej”. Stanowisko to podtrzymały Centralna Komisja Wyborcza i sądy krajowe (Wyrok ETPC w sprawie *Seyidzade...*: § 6–15).

Trybunał strasburski stwierdził w tej sprawie naruszenie art. 3 prot. 1 EKPC, co wynikało z niedostatecznej ścisłości przepisów krajowego kodeksu wyborczego. Regulacja nie określała, czy wymienione unormowanie skutkuje pozbawieniem biernego prawa wyborczego, czy też ustanawia zasadę niepołączalności pewnych funkcji ze sprawowaniem mandatu parlamentarnego. Dodatkowo nie było w kodeksie wyborczym jakiegokolwiek definicji terminów „duchowny” i „zawodowa działalność religijna”, co pozwoliło władzom krajowym działać z nadmiernie dużą dowolnością i pozostawiło wiele miejsca dla arbitralnego stosowania tego ograniczenia (Wyrok ETPC w sprawie *Seyidzade...*: § 34–38).

W kolejnym przypadku zarejestrowanemu kandydatowi postawiono zarzut stosowania nieuczciwych metod zdobywania poparcia wyborców poprzez „kupowanie” głosów wyborczych. Zarzuty władz w tym przypadku okazały się oparte na niespójnych, czy wręcz nielogicznych dowodach – co prawda kandydat sfinansował remont infrastruktury w swoim przyszłym okręgu wyborczym – jednak jego tożsamość jako

fundatora tych inwestycji nie była powszechnie znana (Wyrok ETPC w sprawie *Orujov...*: § 55–58).

Trzem kolejnym kandydatom zarzucono bezpośrednio przekupywanie wyborców poprzez rzekome wręczenie sum pieniężnych, jednak dowody przedstawione w tych sprawach nasuwały szereg wątpliwości, a podczas procedowania tych spraw przed organami wyborczymi nie zapewniono obwinionym kandydatom należytego w nich udziału, natomiast działanie władz miało charakter arbitralny – m.in. nie przesłuchano świadków istotnych dla ewentualnego rozstrzygnięcia (Wyrok ETPC w sprawie *Khanhuseyn...*: § 36–42, Wyrok ETPC w sprawie *Abil...*: § 35–37, Wyrok ETPC w sprawie *Atakishi...*: § 44–49).

Następna grupa naruszeń prawa do wolnych wyborów w azerbejdżańskich wyborach parlamentarnych z 2005 r., stwierdzonych przez ETPC, dotyczyła unieważnienia wyników wyborów w sytuacji, gdy kandydaci opozycyjni odnieśli zwycięstwo w obwodach wyborczych. Decyzje krajowej administracji wyborczej uzasadniane były zgłaszanymi nieprawidłowościami przy obliczaniu wyników wyborów. Wykorzystywano tu jako pretekst niewielkie różnice w protokołach wyborczych i drobne nieścisłości. Powodowało to według władz niemożliwość ustalenia woli wyborców (Wyrok ETPC w sprawie *Hajili...*: § 6–14; Wyrok ETPC w sprawie *Kerimova...*: § 6–18, Wyrok ETPC w sprawie *Kerimli i Alibeyli...*: § 6–17; Wyrok ETPC w sprawie *Mammadov...*: § 6–21).

W opisywanych przypadkach w decyzjach o unieważnieniu wyników wyborów władze wyborcze nie podały żadnych powodów uzasadniających, że domniemane naruszenia zmieniły wynik wyborów. Nie rozważyły one nawet możliwości ponownego przeliczenia głosów po ustaleniu nieprawidłowości. Ponadto azerbejdżański kodeks wyborczy zakazywał unieważniania jakichkolwiek wyników wyborów na podstawie stwierdzenia nieprawidłowości popełnionych na rzecz kandydatów, którzy przegrali wybory. Ani administracja wyborcza, ani sądy krajowe nie próbowały ustalić w przedmiotowych sprawach, na korzyść których kandydatów działały rzekome nieprawidłowości. W rezultacie doprowadziło to do sytuacji, w której decyzje komisji wyborczych o unieważnieniu wyborów były podjęte arbitralnie, bezpodstawnie i stanowiły oczywiste naruszenie procedury ustanowionej przez krajowe prawo wyborcze. Decyzje te arbitralnie naruszyły prawa wyborcze skarżących, pozbawiając ich korzyści z wyboru do parlamentu. Władze krajowe wykazały również brak troski o integralność i skuteczność procesu wyborczego, co było niezgodne z duchem prawa do wolnych wyborów (Wyrok ETPC w sprawie *Kerimova...*: § 50–53, Wyrok ETPC w sprawie *Haji-*

li...: § 49–56; Wyrok ETPC w sprawie *Kerimli i Alibeyli*...: § 37–41; Wyrok ETPC w sprawie *Mammadov*...: § 54–60).

Ostatni z wyroków związanych z wyborami 2005 r. dotyczył niezgodnego z prawem krajowym powołania specjalnych wojskowych lokali wyborczych. Zgodnie z przepisami azerbejdżańskiego kodeksu wyborczego personel wojskowy, co do zasady, głosuje w zwykłych lokalach wyborczych. Jednak tam, gdzie jest to niepraktyczne, możliwe jest utworzenie wojskowych lokali wyborczych w sytuacji, gdy spełnione zostały trzy warunki: jednostka znajduje się poza zaludnionym obszarem, dojazd transportem publicznym do lokalu wyborczego zajmuje ponad godzinę, a łączna liczba zainteresowanych żołnierzy przekroczyła 50. Skarżący, kandydat w wyborach parlamentarnych w 2005 r., złożył skargę do komisji wyborczej i sądów krajowych, że w jego okręgu wyborczym utworzono specjalne wojskowe punkty głosowania, mimo że warunki ustawowe nie zostały spełnione, ponieważ odnośne jednostki znajdowały się na zaludnionym obszarze, w odległości krótkiego spaceru od zwykłych lokali wyborczych. Jego skarga i późniejsze odwołania do sądów krajowych zostały odrzucone (Wyrok ETPC w sprawie *Kerimov*...: § 6–18).

ETPC, przywołując swoje wcześniejsze orzecznictwo, stwierdził, że naruszenie krajowych przepisów prawnych takie jak w niniejszej sprawie mogło mieć poważny wpływ na ważność wyborów jako całości. Według Trybunału było oczywiste, że wybory w obu przedmiotowych lokalach wyborczych zostały przeprowadzone niezgodnie z obowiązującym unormowaniem i były bezprawne. Fakt, że wyniki z tych lokali wyborczych zostały następnie uwzględnione przez władze wyborcze i połączone z uprawnionymi głosami oddanymi w innych lokalach wyborczych, miał znaczący wpływ na ogólny wynik wyborów, co podważyło integralność całego procesu wyborczego w okręgu wyborczym wnioskodawcy i skutkowało naruszeniem art. 3 prot. 1 EKPC (Wyrok ETPC w sprawie *Kerimov*...: § 47–49). Dodatkowym argumentem obciążającym władze krajowe w niniejszej sprawie były konkluzje obserwatorów procesu wyborczego OBWE, którzy uznali, że tworzenie wojskowych obwodów głosowania, niezgodnie z wymogami prawa krajowego, nie miało charakteru jednostkowego, ale było częste, wręcz sprawiało wrażenie naruszenia systemowego, a warunki głosowania w owych lokalach wyborczych wyraźnie sprzyjały kandydatom strony rządowej (Raport OSCE/ODHIR z 7.11.2006).

Kolejne wyroki ETPC dotyczą naruszeń biernego prawa wyborczego dokonanych przez władze azerbejdżańskie podczas kolejnych wyborów parlamentarnych z 7 listopada 2010 r. Wśród dwunastu wydanych dotychczas orzeczeń odnoszących się do tego problemu (wszystkie

sprawy zostały przez Azerbejdżan przegrane), osiem odnosiło się do takiego samego sposobu eliminowania kandydatów – poprzez arbitralne, nieuzasadnione żadnymi dowodami negowanie prawdziwości zebranych przez nich podpisów poparcia (Wyroki ETPC w sprawach: *Bagirov przeciwko Azerbejdżanowi*, *Gaya Aliyev przeciwko Azerbejdżanowi*, *Gasimli przeciwko Azerbejdżanowi*, *Mammadli przeciwko Azerbejdżanowi*, *Soltanov przeciwko Azerbejdżanowi*, *Tahirov przeciwko Azerbejdżanowi*, *Vugar Aliyev przeciwko Azerbejdżanowi* oraz *Annagi Hajibeyli przeciwko Azerbejdżanowi*). W pozostałych sprawach przedmiotem skargi był szereg różnorodnych nieprawidłowości, do których rzekomo doszło w trakcie i/lub przed dniem wyborów w różnych okręgach wyborczych (Wyroki ETPC w sprawach: *Aslan Ismayilov przeciwko Azerbejdżanowi*, *Gahramanli przeciwko Azerbejdżanowi*, *Samadbayli przeciwko Azerbejdżanowi*, *Shukurov przeciwko Azerbejdżanowi*).

Sprawa Tahirova (i siedem wyżej wymienionych podobnych) dotyczyła skargi o arbitralną odmowę rejestracji niezależnych i opozycyjnych kandydatów w wyborach parlamentarnych w 2010 r. Skarżący zgłosili swoje kandydatury. Zgodnie z wymogami formalnymi kodeksu wyborczego konieczne było zebranie ponad 450 podpisów wyborców poparcia, aby można było zarejestrować kandydata. Skarżący zebrali stosowną ilość sygnatur i przekazali je Okręgowej Komisji Wyborczej.

Administracja wyborcza stwierdzała, że ma podejrzenia dotyczące prawidłowości zbierania bądź/i prawdziwości części sygnatur. Następnie komisja wyborcza zaczynała badanie ważności popierających podpisów kandydatury skarżących. Stosowano tu m.in. przesłuchania osób składających podpisy czy powoływano tzw. ekspercką grupę roboczą, która dokonywała weryfikacji sygnatur. Regułą było, że kandydaci, którym kwestionowano legalność części podpisów poparcia, byli informowani o wspomnianych procedurach kontrolnych *post factum*, mimo prawnie zagwarantowanej możliwości uczestnictwa w nich. Nie dawało to im żadnej możliwości odniesienia się do zarzutów. Następnie krajowa administracja wyborcza odmawiała rejestracji kandydatur, uznając, iż wiele podpisów było nieważnych, rzekomo z powodu złożenia kilku sygnatur przez tę samą osobę lub z powodu niekompletności informacji na temat odpowiednich adresów wyborców.

Skarżący składali następnie odwołania do Centralnej Komisji Wyborczej oraz do sądów Apelacyjnego i Najwyższego. Organy te potwierdzały decyzje komisji okręgowych i odrzucały apelacje jako nieuzasadnione, bez szczegółowego zbadania argumentów skarżących oraz bez dopuszczenia do udziału w procesie oceny podpisów zainteresowanych, mimo istnienia takiego wymogu w kodeksie wyborczym (Wyrok ETPC

w sprawie *Tahirov*...: § 7–22; Wyrok ETPC w sprawie *Bagirov*...: § 5–19; Wyrok ETPC w sprawie *Gaya Aliyev*...: § 6–19; Wyrok ETPC w sprawie *Gasimli*...: § 5–19; Wyrok ETPC w sprawie *Mammadli*...: § 6–15; Wyrok ETPC w sprawie *Soltanov*...: § 6–19; Wyrok ETPC w sprawie *Vugar Aliyev*...: § 6–18; Wyrok ETPC w sprawie *Annagi Hajibeyli*...: § 7–20).

Trybunał strasburski uznał, że wymóg odbioru 450 podpisów poparcia dla kandydata służył uzasadnionemu celowi zmniejszenia liczby kandydatów o minimalnych możliwościach wyboru. ETPC zbadał również, czy procedura sprawdzania zgodności z przedstawionym powyżej wymogiem została przeprowadzona w analizowanych sprawach w sposób zapewniający wystarczające zabezpieczenie przed arbitralnością decyzji, zgodnie z kodeksem wyborczym w Azerbejdżanie.

Mimo iż odmowa rejestracji kandydatury skarżących wynikała z ustaleń dotyczących rzekomej nieautentyczności podpisów popierających, rząd nie dostarczył ETPC konkretnych informacji o kwalifikacjach ekspertów grupy roboczej, którzy badali arkusze z podpisami wnioskodawcy. Eksperti ci doszli do wniosku, że istniało prawdopodobieństwo, że część podpisów było nieautentycznych. Jednakże nie zażądali dalszego dochodzenia, mimo że przepisy dotyczące grup roboczych komisji wyborczych przewidywały taką możliwość. Trybunał uznał zatem, że wnioski komisji wyborczych były arbitralne, a skarżących pozbawiono możliwości zakwestionowania decyzji administracji wyborczej negujących autentyczność podpisów. Dodatkowo procedura weryfikacji podpisów popierających kandydatury skarżących została przeprowadzona bez zapewnienia wystarczających gwarancji proceduralnych, mimo iż takie gwarancje zawierało prawo wyborcze. Ponadto wszystkie organy odwoławcze, w tym sądy krajowe, nie zajęły się żadnym z uzasadnionych argumentów przedstawionych przez skarżących ani nie przedstawiły w swoich decyzjach właściwego uzasadnienia.

W związku z tym ETPC podkreślił, że „każda gwarancja zapisana w akcie prawnym jest bez znaczenia, jeżeli pozostaje tylko na papierze, tak jak wtedy, gdy właściwe organy krajowe, którym powierzono przeprowadzenie procedur wyborczych, systematycznie nie przestrzegają tych zabezpieczeń w sytuacjach, dla których zostały one zaprojektowane. Fundamentalnym następstwem rządów prawa jest stwierdzenie, że prawa zapisane w aktach ustawodawczych muszą być skuteczne i praktyczne, a nie teoretyczne i iluzoryczne” (Wyrok ETPC w sprawie *Tahirov*...: § 66–67; Wyrok ETPC w sprawie *Bagirov*...: § 37; Wyrok ETPC w sprawie *Gaya Aliyev*...: § 45; Wyrok ETPC w sprawie *Gasimli*...:

§ 37; Wyrok ETPC w sprawie *Mammadli...*: § 31; Wyrok ETPC w sprawie *Soltanov...*: § 45; Wyrok ETPC w sprawie *Vugar Aliyev...*: § 36).

Trybunał uznał zatem, że postępowanie azerbejdżańskich organów wyborczych i sądów ujawniło rażąco brak prawdziwej troski o przestrzeganie praworządności i ochronę integralności wyborów oraz że skarżącym nie zapewniono wystarczających zabezpieczeń, aby zapobiec arbitralnej decyzji, odmawiając rejestracji kandydatów na parlamentarzystów (Wyrok ETPC w sprawie *Tahirov...*: § 70–72; Wyrok ETPC w sprawie *Bagirov...*: § 38; Wyrok ETPC w sprawie *Gaya Aliyev...*: § 46; Wyrok ETPC w sprawie *Gasimli...*: § 38; Wyrok ETPC w sprawie *Mammadli...*: § 32; Wyrok ETPC w sprawie *Soltanov...*: § 46; Wyrok ETPC w sprawie *Vugar Aliyev...*: § 37).

Specyficznym wyrokiem wśród należących do omawianej grupy jest orzeczenie ETPC w sprawie Annagiego Hajibeyli. Pierwotnie jego skarga dotyczyła naruszenia art. 3 prot. 1 EKPC w podobnych okolicznościach faktycznych, ostatecznie trybunał strasburski zasądził naruszenie przez władze krajowe zarówno wspomnianego przepisu, jak i art. 34 Konwencji z powodu utrudniania przez organy krajowe korzystania z prawa do składania skargi do ETPC. W trakcie przeszukania biura adwokata skarżącego, w niezwiązanej z nim sprawie, doszło do zajęcia akt sprawy pana Hajibeyli dotyczących jego wniosku do Trybunału. Po tym fakcie ani on, ani jego adwokat nie mieli dostępu do materiałów dotyczących wniosku skarżącego przez okres 76 dni. Według Trybunału pozbawienie skarżącego kopii akt sprawy przez organy państwowe, dokonane z jakiegokolwiek powodu, stanowiło ingerencję w integralność postępowania sądowego i wymagało poważnego uzasadnienia i ewentualnych środków wyrównawczych, jeżeli miałyby to zostać uznane za dopuszczalne, tym bardziej, że władze krajowe wiedziały lub powinny były wiedzieć, że adwokat skarżącego reprezentował wielu klientów przed ETPC. Sąd strasburski dobitnie podkreślił w przedmiotowym rozstrzygnięciu, że sam fakt, że skarżący i jego adwokat zostali pozbawieni dostępu do ich akt sprawy przez długi okres, bez uzasadnienia ani żadnych środków wyrównawczych, sam w sobie stanowił nadmierną ingerencję w integralność postępowania i poważną przeszkodę dla skutecznego wykonywania prawa skarżącego do skargi indywidualnej z art. 34 EKPC (Wyrok ETPC w sprawie *Annagi Hajibeyli...*: § 76–78)

Trybunał strasburski w uzasadnieniach do analizowanych wyżej wyroków powoływał się również na raport OBWE dotyczący wyborów parlamentarnych z dnia 7 listopada 2010 r. w Azerbejdżanie. Zgodnie z nim większość z 175 skarg otrzymanych przez Centralną Komisję Wyborczą kwestionujących decyzje odmowne o rejestracji kandydatów



(dotyczyły one ponad 1/10 kandydatów), dokonane przez lokalne komisje, zostało odrzuconych bez należytego rozpatrzenia. Wyrażono w nim istotne wątpliwości co do bezstronności okręgowych komisji wyborczych, przejrzystości procesu rejestracji i odmowy rejestracji kandydatów z powodu drobnych błędów technicznych (Raport OSCE/ODHIR z 7.11.2010). Sam ETPC po przedmiotowych wyborach w 2010 r. otrzymał około 30 skarg złożonych przez kandydatów kwestionujących proces rejestracji, a w szczególności unieważnienie podpisów ich popierających.

Cztery kolejne rozstrzygnięcia ETPC w sprawach elekcji parlamentarnej w Azerbejdżanie w 2010 r. dotyczą szeregu domniemych nieprawidłowości w procesie wyborczym. Katalog zarzutów podnoszonych w tych sprawach był prawie identyczny z formułowanymi wcześniej przez Namata Aliyeva w odniesieniu do wyborów z 2005 r. Co istotne, w czterech analizowanych sprawach liczba skarżących i ostatecznie poszkodowanych naruszeniem art. 3 prot. 1 EKPC sięgnęła 27. Złożyli oni prawie identyczne skargi do odpowiednich okręgowych komisji wyborczych. Skarżyli się na różnego rodzaju nieprawidłowości, w tym między innymi na ingerencję w proces wyborczy urzędników publicznych, prowadzenie nielegalnej kampanii wyborczej przez kandydatów porządowych, utrudnianie pracy i zastraszanie obserwatorów wyborczych, oddawanie więcej niż jednego głosu i wielokrotne głosowanie przez te same osoby, nieprawidłowości w wypełnianiu protokołów wyborczych, nieprawidłowe procedury liczenia głosów, niespójności w obwodowych wynikach wyborów wskazujące na fałszywie zawyżoną frekwencję wyborczą itd. Na poparcie swoich zarzutów skarżący przedstawili różnego rodzaju dowody dokumentujące konkretne przypadki zgłoszonych nieprawidłowości, w tym oświadczenia obserwatorów wyborczych, nagrania wideo i zdjęcia. Ich skargi zostały oddalone przez Centralną Komisję Wyborczą i przez sądy krajowe jako bezpodstawne (Wyrok ETPC w sprawie *Aslan Ismayilov*...: § 6–10; Wyrok ETPC w sprawie *Gahramanli*...: § 6–32; Wyrok ETPC w sprawie *Samadbayli*...: § 6–10; Wyrok ETPC w sprawie *Shukurov*...: § 6–11).

Według Trybunału w przedmiotowych sprawach wnioskodawcy przedstawili bardzo poważne zarzuty ujawniające oczywisty brak przeprowadzenia wolnych i uczciwych wyborów w ich okręgach wyborczych. Potwierdzały to zarówno dowody przedstawione przez nich w poszczególnych sprawach, jak i w sposób pośredni, opis najczęstszych problemów zidentyfikowanych podczas procesu wyborczego, dokonany przez obserwatorów OBWE (Raport OSCE/ODHIR z 7.11.2010). Ocena tych dowodów przeprowadzona przez Centralną Komisję Wyborczą i sądy nie była jednak adekwatna i wyczerpująca, a często niezgodna z uregu-

lowaniami krajowymi. Co więcej, Trybunał Konstytucyjny przedwcześnie potwierdził zgodność z prawem wyników wyborów w całym kraju, podczas gdy skarżący nadal byli w trakcie procesu apelowania od decyzji władz krajowych i nie wyczerpali wszystkich przewidzianych prawem terminów i możliwości działania.

ETPC ocenił, że postępowanie komisji wyborczych i sądów ujawniło oczywisty brak jakiegokolwiek prawdziwej troski o zwalczanie domniemanych przypadków oszustwa wyborczego i ochronę prawa wnioskodawców do kandydowania w wyborach. Dodatkowo podkreślił, że odsetek członków partii rządzących we wszystkich komisjach wyborczych, w tym w centralnej, był w 2010 r. szczególnie wysoki. Był to jeden z czynników systemowych przyczyniających się do nieskuteczności badania przez administrację wyborczą skarg dotyczących omawianej elekcji (Wyrok ETPC w sprawie *Aslan Ismayilov...*: § 20–21; Wyrok ETPC w sprawie *Gahramanli...*: § 71–88; Wyrok ETPC w sprawie *Samadbayli...*: § 23–24; Wyrok ETPC w sprawie *Shukurov...*: § 19–20).

### Zakończenie

Analiza treści wyroków ETPC dotyczących prawa do wolnych wyborów w Azerbejdżanie wyraźnie potwierdza występujące powszechnie w literaturze przedmiotu oceny jednoznacznie zaliczające system polityczny tego kraju do grupy niedemokratycznych reżimów autorytarnych lub przynajmniej pośrednich systemów anokratycznych. Zaniepokojenie budzi nie tylko wielka liczba skarg na różnorodne sposoby zakłócania podstawowego dla demokracji procesu wyłaniania reprezentantów w wolnych wyborach, ale i merytoryczna rozpiętość i pomysłowość władz krajowych w wymyślaniu fałszerstw wyborczych umożliwiających przechylenie szans na rzecz kandydatów prorządowych. Należy zauważyć, że Azerbejdżan jest niechlubnym rekordzistą ze względu na liczbę skarg na naruszenie art. 3 prot. 1 do EKPC – aktualnie 23 orzeczenia (11 dotyczących wyborów parlamentarnych 2005 r., 12 – 2010 r., wszystkie przegrane przez wspomniane państwo). Razem w tych wyrokach było 65 poszkodowanych (12 w 2005 r. i 53 ofiary naruszenia art. 3 prot. 1 EKPC w 2010 r.), wyłącznie niezależnych i opozycyjnych kandydatów na deputowanych. To pośrednio pokazuje skalę naruszeń, biorąc pod uwagę fakt, iż tylko znikoma część poszkodowanych dociera ze swoimi skargami do Strasburga. Potwierdzają to spostrzeżenia obserwatorów OBWE dokonane w latach 2005 i 2010.

Jednocześnie, praktycznie we wszystkich analizowanych sprawach ETPC wypowiedział się o systemowym charakterze naruszeń prawa do

wolnych wyborów w Azerbejdżanie. Dodatkowo reżim azerski zdaje się ewoluować, jeśli chodzi o taktykę falsyfikowania wyborów, by nie narażać się na zarzut jawnego lekceważenia orzeczeń ETPC. Głównymi sposobami eliminowania niewygodnych kandydatów w wyborach parlamentarnych 2005 r. były odmowa ich rejestracji z powodu rzekomego przekupstwa lub odwoływanie zwycięstwa kandydatów pod pretekstem niemożności prawidłowego obliczenia wyników głosowania. Po zaniegowaniu takich praktyk przez Trybunał, w 2010 r. metody te uległy zmianie. Z jednej strony administracja wyborcza dokonywała „subtelniejszego” i „merytorycznego” negowania liczby podpisów pod kandydaturą, z drugiej strony szeroko stosowano (występujący także w poprzedniej elekcji) wachlarz „ordynarnych” fałszerstw i nieuprawnionych nacisków w procesie wyborczym. Symptomatyczny wydaje się również fakt, że przeważająca większość orzeczeń ETPC stwierdzających naruszenie biernego prawa wyborczego dotyczy krajów powstałych z rozpadu ZSRR (Jasudowicz 2011: 19–37).

Praktyczna bezsilność ETPC wobec systemowych naruszeń podstawowego dla funkcjonowania rządów demokratycznych prawa jednostki – prawa do wolnych wyborów, i to w uznawanym za najbardziej efektywny międzynarodowym systemie ochrony praw człowieka Rady Europy, prowokuje pesymistyczne wnioski na przyszłość. Jednocześnie zasadne wydaje się, niestety retoryczne, pytanie, czy konwencyjna zasada „rzeczywiście demokratycznego ustroju politycznego” jeszcze funkcjonuje w Azerbejdżanie przynajmniej w minimalnym, zadowalającym zakresie. Niestety problem ten nie dotyczy tylko tego państwa.

## Bibliografia

- Baluk W., Siwiec O. 2007, *Republika Azerbejdżanu* [w:] *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, red. W. Baluk, A. Czajowski, Wrocław.
- Brzeziński M. 2010, *Konstytucyjne podstawy bezpieczeństwa Republiki Azerbejdżanu* [w:] *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, red. J. Zalesny, Warszawa.
- Brzeziński M. 2011, *Pozycja ustrojowa Prezydenta Republiki Azerbejdżanu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 4 (8).
- Cornell S.E. 2001, *Democratization falters in Azerbaijan*, “Journal of Democracy” 2001, vol. 12, no. 2.
- Forstmeier S., Hinz Ch., Malyhina K., Matischok J., Pacheco K., Pleines H. 2011, *Azerbaijan's Political System As Assessed By Country Rankings*, “Caucasus Analytical Digest”, no. 24, 11 February 2011.
- Heinrich A. 2010, *The formal political system in Azerbaijan and Kazakhstan: a background study*, Bremen.
- Heinrich A. 2011, *The Formal Political System in Azerbaijan*, “Caucasus Analytical Digest”, no. 24.

- Jasudowicz T. 2011, *Prawo do wolnych wyborów w byłych europejskich państwach socjalistycznych*, „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego”, nr 2.
- Kamiński I. 2015, *Prawo do wolnych wyborów w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego”, vol. XIII.
- Konstytucja Republiki Azerbejdżanu z dnia 12 listopada 1995 roku, Zbiór Prawodawstwa Republiki Azerbejdżanu, [http://www.base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?r\\_egnom=2618&page=1&content=text\\_info](http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?r_egnom=2618&page=1&content=text_info) (23.11.2018).
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, przyjęta 4 listopada 1950 r., weszła w życie 3 września 1953 r., DzU 1993, nr 61, poz. 284.
- Kościński P., *Azerbejdżan może mieć dożywotniego prezydenta*, [http://www.rp.pl/artykul/26,278623\\_Dozywotni\\_prezydent\\_.html](http://www.rp.pl/artykul/26,278623_Dozywotni_prezydent_.html) (13.11.2018).
- LaPorte J. 2016 *Semi-presidentialism in Azerbaijan* [w:] *Semi-Presidentialism in the Caucasus and Central Asia*, red. R. Elgie, S. Moestrup, London, doi:10.1057/978-1-137-38781-3\_4
- Meissner H., *Informal Politics in Azerbaijan: Corruption and Rent-Seeking Patterns*, “Caucasus Analytical Digest”, no. 24, 11 February 2011.
- Protocol of the Central Election (Referendum) Commission of the Republic of Azerbaijan on the voting results in the referendum conducted on March 18, 2009*, <http://www.cec.gov.az/en/8referendum2009/documents/documents.htm> (23.11.2018)
- Protokół nr I do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, przyjęty 4 listopada 1950 r., a wszedł w życie 3 września 1953 r., DzU 1995, nr 36, poz. 175.
- Siwiec O., Baluk W. 2007, *Republika Azerbejdżanu* [w:] *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, red. W. Baluk, A. Czajkowski, Wrocław.
- The Organisation for Security and Cooperation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) Election Observation Mission Final Report on the Parliamentary Elections of 6 November 2005 (Warsaw, 1 February 2006).
- The Organisation for Security i Cooperation in Europe, Office for Democratic Institutions i Human Rights (OSCE/ODIHR), Election Observation Mission, Final Report on the Parliamentary Elections of 7 November 2010 (Warsaw, 25 January 2011).
- Wyrok ETPC w sprawie *Abil przeciwko Azerbejdżanowi* z 21.02.2012 r., nr skargi 16511/06.
- Wyrok ETPC w sprawie *Annagi Hajibeyli przeciwko Azerbejdżanowi* z 22.10.2015 r., nr skargi 2204/11.
- Wyrok ETPC w sprawie *Aslan Ismayilov i Inni przeciwko Azerbejdżanowi* z 13.04.2017 r., nr skargi 20411/11 20443/11 24070/11.
- Wyrok ETPC w sprawie *Atakishi przeciwko Azerbejdżanowi* z 28.02.2012 r., nr skargi 18469/06.
- Wyrok ETPC w sprawie *Bagirov i Inni przeciwko Azerbejdżanowi* z 17.12.2015 r., nr skargi 17356/11 30504/11 31959/11.
- Wyrok ETPC w sprawie *Gahramanli i Inni przeciwko Azerbejdżanowi* z 8.10.2015 r., nr skargi 36503/11.
- Wyrok ETPC w sprawie *Gasimli i Inni przeciwko Azerbejdżanowi* z 17.12.2015 r., nr skargi 25330/11 25340/11 25345/11.
- Wyrok ETPC w sprawie *Gaya Aliyev i Inni przeciwko Azerbejdżanowi* z 16.06.2016 r., nr skargi 29781/11 29808/11 30372/11.
- Wyrok ETPC w sprawie *Gruzińska Partia Pracy przeciwko Gruzji* z 8.07.2008 r., nr skargi 9103/04.

- Wyrok ETPC w sprawie *Hajili przeciwko Azerbejdżanowi* z 10.01.2012 r., nr skargi 6984/06.
- Wyrok ETPC w sprawie *Karimov przeciwko Azerbejdżanowi* z 25.09.2014 r., nr skargi 12535/06.
- Wyrok ETPC w sprawie *Kerimli i Alibeyli przeciwko Azerbejdżanowi* z 10.01.2012 r., nr skargi 18475/06 22444/06.
- Wyrok ETPC w sprawie *Kerimova przeciwko Azerbejdżanowi* z 30.09.2010 r., nr skargi 20799/06.
- Wyrok ETPC w sprawie *Khanhuseyn Aliyev przeciwko Azerbejdżanowi* z 21.02.2012 r., nr skargi 19554/06.
- Wyrok ETPC w sprawie *Khanhuseyn przeciwko Azerbejdżanowi* z 21.02.2012 r., nr skargi 19554/06.
- Wyrok ETPC w sprawie *Kovach przeciwko Ukrainie* z 7.02.2008 r., nr skargi 39424/02.
- Wyrok ETPC w sprawie *Mammadli i inni przeciwko Azerbejdżanowi* z 30.06.2016 r., nr skargi 2326/11 8055/11 25355/11.
- Wyrok ETPC w sprawie *Mammadov przeciwko Azerbejdżanowi* (nr 2) z 10.01.2012 r., nr skargi 4641/06.
- Wyrok ETPC w sprawie *Namat Aliyev przeciwko Azerbejdżanowi* z 8.04.2010, nr skargi 18705/06.
- Wyrok ETPC w sprawie *Orujov przeciwko Azerbejdżanowi* z 26.07.2011 r., nr skargi 4508/06.
- Wyrok ETPC w sprawie *Petkov i inni przeciwko Bułgarii* z 11.06.2009 r., nr skargi 77568/01.
- Wyrok ETPC w sprawie *Samadbayli i Inni przeciwko Azerbejdżanowi* z 13.04.2017 r., nr skargi 36821/11 37656/11 37661/11.
- Wyrok ETPC w sprawie *Sarukhanyan przeciwko Armenii* z 27.05.2008 r., nr skargi 38978/03.
- Wyrok ETPC w sprawie *Seyidzade przeciwko Azerbejdżanowi* z 3.12.2009 r., nr skargi 37700/05.
- Wyrok ETPC w sprawie *Shukurov przeciwko Azerbejdżanowi* z 27.10.2016 r., nr skargi 37614/11.
- Wyrok ETPC w sprawie *Soltanov i Inni przeciwko Azerbejdżanowi* z 16.06.2016 r., nr skargi 30362/11 30581/11 30728/11.
- Wyrok ETPC w sprawie *Tahirov przeciwko Azerbejdżanowi* z 11.06.2015 r., nr skargi 31953/11.
- Wyrok ETPC w sprawie *Vugar Aliyev i Inni przeciwko Azerbejdżanowi* z 17.12.2015 r., nr skargi 24853/11 28465/11 28502/11
- Zalesny J. 2013, *System konstytucyjny Azerbejdżanu*, Warszawa.

Małgorzata Michalewska-Pawlak\*

## WPLYW WIELOLETNICH RAM FINANSOWYCH 2021–2027 UNII EUROPEJSKIEJ NA ZARZĄDZANIE ROZWOJEM REGIONALNYM W POLSCE

### IMPACT OF THE MULTIANNUAL FINANCIAL PERSPECTIVE 2021–2027 OF THE EUROPEAN UNION ON REGIONAL GOVERNANCE IN POLAND

#### Abstract

The purpose of this paper is to analyze the impact of the European Union's multi-annual financial framework 2021–2027 on regional governance in Poland. The article is based on results of the research in the area of multilevel governance of the EU in the context of regional development. In particular, it aims to explore the influence of strategic and financial arrangements which might determine the processes of regional governance in Poland. The paper shows the key proposals elaborated by the European Commission and their potential consequences for the Polish regions. The final section of the paper describes how a new mechanism in the area of the rule of law as part of the conditionality rule can limit the access to the European Structural and Investment Funds for Polish regions. The paper has been elaborated using the following two methods: 1) institutional analysis of the key EU law regulations in the area of multiannual financial framework and regional policy; 2) case study. The article also implements up-to-date scholarly findings included in available scientific literature. The added value of the article is that the subject in question is yet to be discussed extensively by researchers.

**Keywords:** European Union, multiannual financial framework, regional governance, regional policy, structural and investment funds, conditionality rule

#### Wstęp

W związku ze zbliżającym się terminem zakończenia wieloletnich ram finansowych (WRF) Unii Europejskiej (UE), który upływa 31 grudnia 2020 r., 2 maja 2018 r. Komisja Europejska (KE) przedstawiła pro-

---

\* Katedra Studiów Europejskich, Uniwersytet Wrocławski, ul. Koszarowa 3, 51-149 Wrocław, e-mail: małgorzata.michalewska-pawlak@uwr.edu.pl, ORCID: 0000-0003-1371-1242

jekt rozporządzenia w sprawie kolejnych WRF 2021–2027. Dokument wskazuje zarówno plan wydatkowania środków finansowych dostępnych w budżecie UE na siedem najbliższych lat, licząc od 2021 r., jak również stanowi źródło informacji na temat priorytetów rozwojowych UE jako ugrupowania integracyjnego. WRF stanowią bowiem o wysokości wydatków przeznaczonych na realizację poszczególnych unijnych polityk, a także określają instrumenty interwencji, jak również zasady i kryteria dystrybucji dostępnych środków finansowych do państw członkowskich i regionów UE.

Biorąc pod uwagę znaczenie WRF w systemie i strukturze finansowania UE, celem niniejszego artykułu jest analiza wpływu propozycji zawartych w WRF 2021–2027 na zarządzanie rozwojem regionalnym w Polsce w kontekście rozwiązań strategicznych, finansowych oraz politycznych zaproponowanych przez KE. Główna teza tekstu opiera się na założeniu, iż w wielopoziomowym systemie zarządzania (*multilevel governance* – MLG) rozwojem regionalnym UE cele, zasady i kierunki interwencji instrumentów finansowych w postaci Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSiI) determinują realizację procesów zarządzania rozwojem, także na poziomie regionalnym. Studium przypadku Polski stanowi przykład głębokich i zaawansowanych procesów europeizacji narodowej polityki regionalnej, określanych w literaturze przedmiotu jako adaptacja, która następuje poprzez absorpcję pomocy unijnej w postaci EFSiI i ponadnarodowych reguł ich wydatkowania (Ladrech 2010: 134; Michalewska-Pawlak 2016: 147).

Zaprezentowany w tekście problem badawczy odnosi się do kwestii, w jaki sposób wyselekcjonowane rozwiązania zawarte w propozycji WRF 2021–2027 będą miały wpływ na zarządzanie rozwojem regionalnym, z perspektywy samorządowych regionów w Polsce. Ze względu na wysoki stopień szczegółowości rozwiązań i bogatą objętość materiału źródłowego omówione zostaną wybrane propozycje, które zdaniem autorki, mogą oddziaływać na przyjęte cele, instrumenty, kierunki i zakres działań prorozwojowych na szczeblu regionalnym. Warto zauważyć, że jakkolwiek rola samorządowych regionów w Polsce w procesie zarządzania rozwojem ma charakter podmiotowy, ponieważ mają one stosowne kompetencje w zakresie decyzyjnym i wykonawczym w ramach istniejącej struktury wielopoziomowej zarządzania (Hübner 2009: 11), to zakres ich działania wyznaczony jest, między innymi, przez możliwości korzystania z finansowego wsparcia EFSiI. Dlatego w wyjaśnieniu wpływu WRF na zarządzanie rozwojem regionalnym w Polsce zastosowanie znalazła koncepcja zarządzania wielopoziomowego, która wska-

zuje na charakter tych procesów w kontekście wykorzystania instrumentów prawnych i finansowych UE.

W związku z powyższym kluczowymi dokumentami podlegającymi analizie formalnoprawnej był *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027* (Komisja Europejska 2018) oraz *Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz* (Komisja Europejska 2018a). Drugi z wymienionych dokumentów zawiera propozycje strategicznych i finansowych rozwiązań w zakresie dysponowania środkami przeznaczonymi na finansowanie rozwoju regionalnego. W związku z faktem, że realizacja WRF w kolejnej perspektywie finansowej ma być powiązana z zasadą praworządności, określone zostały także wnioski płynące z projektu rozporządzenia (Komisja Europejska 2018b) dotyczące jego oddziaływania na warunki finansowania rozwoju regionalnego w Polsce.

Obok analizy formalnoprawnej zastosowanie znalazła także metoda studium przypadku, które w artykule stanowił regionalny poziom zarządzania rozwojem w Polsce, a więc odnosi się do samorządowych województw. Warto podkreślić, że podobna analiza przeprowadzona w odniesieniu do regionów innych państw członkowskich może przynieść odmienne wyniki i wnioski ze względu na specyficzne krajowe uwarunkowania prawne, ekonomiczne, społeczne i kulturowe procesów zarządzania rozwojem regionalnym, a także zróżnicowane potrzeby i wyzwania rozwojowe regionów. Stąd można założyć przewidywane odmienne rezultaty oddziaływania propozycji rozwiązań zawartych w WRF 2021–2027 w przypadku regionów zlokalizowanych w ramach struktur terytorialnych różnych państw członkowskich UE.

Treść artykułu nawiązuje także do wyników badań i ustaleń zawartych w naukowej literaturze przedmiotu z obszaru tematycznego integracji europejskiej, zarządzania publicznego, polityki regionalnej oraz finansowych instrumentów rozwoju regionalnego, ustaleń analiz eksperckich polityki unijnej oraz danych statystycznych Eurostatu.

Wartością dodaną prezentowanego tekstu jest analiza propozycji strategicznych i finansowych rozwiązań zawartych w ramach propozycji



WRF 2021–2027, które nie są na obecnym etapie badane i komentowane na szeroką skalę w naukowej literaturze przedmiotu. Wyjątek stanowią prace kilku autorów polskich (Szlachta, Zaleski 2017) oraz zagranicznych (Mendez i Bachtler 2015: 29–38; Bachtler i Begg 2017; Begg 2019). Wynika to z dwóch przesłanek. Pierwszą z nich jest stosunkowo krótki okres, jaki minął od publikacji proponowanych przez KE projektów kluczowych dokumentów nachodzącej perspektywy finansowej 2021–2027, natomiast druga odnosi się do braku pewności, iż propozycje KE zostaną zaakceptowane przez państwa członkowskie jako obowiązujące regulacje. Niezależnie od ostatecznych ustaleń treści WRF 2021–2027 warto jest podejmować naukową refleksję nad ewentualnymi skutkami ich implementacji dla poszczególnych interesariuszy polityki UE, wśród których znajdują się także polskie regiony.

### **Implementacja koncepcji zarządzania wielopoziomowego w badaniu wpływu wieloletnich ram finansowych UE na zarządzanie rozwojem regionalnym**

Proces zarządzania rozwojem regionalnym w warunkach integracji europejskiej ulega ciągłej ewolucji pod wpływem istniejących rozwiązań prawnych, instytucjonalnych, finansowych i relacji politycznych pomiędzy różnymi aktorami reprezentującymi wszystkie poziomy zarządzania, z wykorzystaniem zróżnicowanych metod koordynacji działań. Podstawę teoretyczną dla wyjaśniania kierunków, instrumentów i efektów oddziaływania ponadnarodowego szczebla zarządzania rozwojem na procesy zachodzące na pozostałych poziomach zarządzania stanowi koncepcja MLG.

Koncepcja MLG została opracowana w wyniku badań i wniosków sformułowanych na podstawie obserwacji implementacji polityki spójności Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej/Unii Europejskiej w praktyce postępującej integracji europejskiej w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Jednym z pierwszych autorów, którzy stworzyli teoretyczne podstawy koncepcji MLG, był Gary Marks, który wskazywał, że wprowadzona pod koniec lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku reforma funduszy strukturalnych doprowadziła do zmian w układzie władzy między różnymi poziomami zarządzania w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej. W wyniku tej reformy państwa utraciły kontrolę nad KE, która nie tylko stała się głównym podmiotem decyzyjnym w sprawach związanych z zarządzaniem rozwojem regionalnym na poziomie ponadnarodowym, lecz także dodatkowo rozpoczęła niezależną współpracę z władzami regionalnymi państw członkowskich celem implementacji wypracowanej polityki (Marks 1992: 221).

W praktyce funkcjonowania UE zarządzanie rozwojem regionalnym angażuje wiele podmiotów z różnych poziomów władzy. W zakresie ustalania celów i priorytetów oraz warunków finansowania procesów rozwojowych kluczową rolę odgrywa KE. Zarówno państwa, jak i regiony, które mogą w odmienny sposób definiować swoje interesy i potrzeby rozwojowe, zobowiązane są do implementacji ustaleń wypracowanych na poziomie ponadnarodowym (Mendez i Bachtler 2015: 34).

Koncepcja MLG zakłada istnienie wielu różnorodnych modeli jego realizacji, natomiast w przypadku zarządzania procesami rozwojowymi przy udziale finansowania pochodzącego z EFSiI relacje podmiotów mają charakter wertykalny i hierarchiczny. Zakłada on podział władzy między ograniczoną liczbę poziomów, przy czym każdy z nich ma dokładnie zdefiniowany obszar kompetencji i zakres odpowiedzialności.

Wielopoziomowość zarządzania rozwojem regionalnym ma także wymiar horyzontalny. W odniesieniu do poziomu regionalnego obejmuje on współpracę instytucji publicznych, w tym władz regionalnych, z partnerami społecznymi, gospodarczymi i naukowymi, którzy tworzą instytucjonalne otoczenie procesów sterowania rozwojem w wymiarze lokalnym i regionalnym (Pawłowska 2015: 422).

Koncepcja MLG zakłada wzajemne związki pomiędzy różnymi podmiotami procesów zarządczych oraz wielokierunkowe wzajemne oddziaływania różnych poziomów władzy, natomiast tematyka artykułu koncentruje się na jednym z możliwych wymiarów, a mianowicie na wpływie instytucji i rozwiązań o charakterze strategicznym, finansowym i politycznym wygenerowanych na szczeblu ponadnarodowym na procesy zarządzania rozwojem zachodzące na poziomie subnarodowym. System wielopoziomowego zarządzania UE wraz z zasadami prawnymi i finansowymi w obszarze rozwoju regionalnego nie stanowi jedynej zmiennej determinującej osiągnięcie celów w procesie realizacji polityki regionalnej na poziomie subnarodowym. Natomiast w przypadku Polski, dla której EFSiI stanowią główne źródło finansowania rozwoju regionalnego, przyjęte rozwiązania mogą okazać się kluczowe dla prowadzenia polityki rozwojowej na szczeblu regionalnym w najbliższych latach.

### **Propozycje strategicznych założeń wieloletnich ram finansowych 2021–2027 w kontekście zarządzania rozwojem regionalnym w Polsce**

WRF mają charakter dokumentu strategicznego określającego kierunek i dynamikę rozwoju integracji europejskiej. W ich projekcie wyraźnie wskazano, iż UE skupiać się będzie na radzeniu sobie z bieżący-

mi, najważniejszymi wyzwaniami politycznymi i ekonomicznymi, wśród których za priorytetowe uznane zostały: Brexit, zagrożenia zewnętrzne, presja globalnej konkurencyjności, problemy społeczne oraz różnice interesów państw członkowskich UE (Płóciennik 2019: 2). Odpowiedzią na tak zdefiniowane wyzwania są jednocześnie nowe priorytety polityczne UE. Powodują one, że kwestia osiągnięcia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w wymiarze międzyregionalnym traci na znaczeniu wobec celów związanych z zapewnieniem sprawnego współdziałania państw członkowskich, nowych i stabilnych źródeł finansowania unijnych priorytetów rozwojowych oraz bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego UE czy też radzenia sobie ze skutkami masowych migracji. Zmiana priorytetów inwestycyjnych UE ma także wymiar finansowy (Komisja Europejska 2018) i może mieć wpływ na możliwości finansowania regionalnych priorytetów rozwojowych, o czym wspomniano w dalszej części artykułu.

O ile kwestia zróżnicowań rozwojowych w wymiarze międzyregionalnym oraz działania skierowane na ich redukcję stanowiły trzon debaty na temat perspektywy finansowej 2007–2013, o tyle od 2014 r. widoczne jest przesunięcie akcentów na finansowanie działań sprzyjających wzrostowi konkurencyjności gospodarki europejskiej, między innymi poprzez ustanowienie 11 priorytetów polityki rozwojowej o charakterze tematycznym<sup>1</sup>. W praktyce oznaczało to konieczność ich implementacji za pomocą EFSiI we wszystkich regionach, niezależnie od poziomu ich rozwoju i specyficznych potrzeb rozwojowych.

W świetle propozycji KE zaprezentowanych w ramach WRF 2021–2027 kolejna perspektywa finansowa skupiać się będzie na realizacji okrojonej, w stosunku do poprzedniej, liczby wyselekcjonowanych celów, istotnych z perspektywy rozwoju UE jako całości. Liczba celów zostanie zredukowana z 11 tematycznych do 5 politycznych, sformułowanych w wysoce ogólny sposób jako:

---

<sup>1</sup> W latach 2014–2020 ustanowione zostały następujące priorytety tematyczne polityki interwencji EFSiI: badania naukowe i innowacje, technologie informacyjne i komunikacyjne, zwiększenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, przejście na gospodarkę niskoemisyjną, promowanie działań dostosowawczych do zmian klimatu oraz zapobieganie ryzyku zmiany klimatu i zarządzanie nim, zachowanie i odnowa środowiska oraz promowanie efektywnej gospodarki odpadami, promowanie zrównoważonego transportu oraz usuwanie niedoborów przepustowości w działaniach najważniejszych infrastruktur sieciowych, promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wspieranie mobilności siły roboczej, promowanie włączenia społecznego oraz zwalczanie ubóstwa i wszelkich form dyskryminacji, inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie, wzmocnienie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej (Parlament Europejski i Rada, 2013).

- „Inteligentna Europa, poprzez wsparcie innowacji oraz inteligentnej transformacji gospodarczej,
- Zielona, niskoemisyjna Europa, dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem,
- Lepiej połączona Europa, dzięki zwiększeniu mobilności i udoskonaleniu regionalnych połączeń teleinformatycznych,
- Europa o silniejszym wymiarze społecznym,
- Europa bliższa obywatelom, dzięki oddolnym inicjatywom lokalnym i regionalnym” (Komisja Europejska 2018a: 29).

Ograniczenie liczby celów z jednej strony oznacza ich koncentrację, jednak z perspektywy realizacji procesów zarządzania rozwojem powoduje zmniejszenie zakresu możliwych dziedzin interwencji, czyli zmniejszenie elastyczności w doborze tematyki projektów finansowanych przez EFSiI na poziomie regionalnym. Nową i odmienną od dotychczas realizowanych stanowi propozycja celu dotyczącego szerszego włączenia obywateli w procesy zarządzania rozwojem, jednak bliższa analiza treści tego celu może wskazywać, iż chodzi tutaj o implementację tych instrumentów zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym, które były wdrażane w latach 2014–2020, a mianowicie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS), zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) oraz strategii inteligentnych specjalizacji (SIS) (Wiktorska-Święcka, Klimowicz i Michalewska-Pawlak 2017). W obecnej perspektywie finansowej polskie regiony korzystają z wyżej wymienionych rozwiązań w zakresie zarządzania. RLKS umożliwia wdrażanie lokalnych strategii rozwoju z udziałem społeczności lokalnych, co docelowo pozytywnie wpływa na ich upodmiotowienie i wzrost partycypacji w polityce rozwoju regionalnego. ZIT-y ułatwiają współpracę miast i ich obszarów funkcjonalnych poprzez realizację wspólnych projektów, natomiast SIS przygotowane przez wszystkie 16 województw stworzyły podstawę do inwestowania zasobów Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w branże i dziedziny kluczowe dla rozwoju gospodarczego polskich regionów. Efektywność i rezultaty polityki rozwoju regionalnego osiągnięte dzięki implementacji powyższych rozwiązań w polskich regionach będzie można ocenić po zakończeniu aktualnej perspektywy budżetowej, natomiast KE planuje dalsze utrzymanie obecnie funkcjonujących rozwiązań.

Planowane założenia związane z redukcją celów polityki regionalnej UE wynikają ze wzmocnienia zasady koncentracji zasobów finansowych w wymiarze terytorialnym i rzeczowym. Zgodnie z ich intencją środki

dostępne w ramach różnych instrumentów finansowych powinny być wydatkowane w ramach ograniczonej liczby tematycznych i geograficznych celów, tak aby uzyskać jak najlepszy efekt z zainwestowanych zasobów oraz uniknąć ich rozproszenia (Hübner 2009: 14).

Propozycje sformułowane przez KE dotyczące regionów jako adresatów pomocy rozwojowej zakładają utrzymanie dotychczasowych trzech kategorii grupujących regiony ze względu na poziom rozwoju: regiony słabiej rozwinięte, których PKB w przeliczeniu na mieszkańca względem średniej UE według parytetu siły nabywczej jest niższe niż 75% średniego unijnego PKB, regiony przejściowe, których PKB w przeliczeniu na mieszkańca względem średniej UE według parytetu siły nabywczej wynosi pomiędzy 75% a 100% średniego unijnego, i regiony rozwinięte, które osiągają poziom powyżej 100% PKB w przeliczeniu na mieszkańca względem średniej UE według parytetu siły nabywczej. Każdy region niezależnie od poziomu rozwoju, czyli przynależności do danej grupy, kwalifikuje się do wsparcia ze środków EFSiI. Natomiast zarówno wysokość finansowania, jak i procentowa wartość dofinansowania projektów, a także priorytety i niektóre warunki wykorzystania dostępnych funduszy są zróżnicowane dla trzech wyżej wymienionych grup regionów (Komisja Europejska 2018a: 24).

Analizując sytuację polskich regionów, warto zauważyć, iż w latach 2014–2020 wszystkie województwa, z wyjątkiem mazowieckiego, mającego status regionu przejściowego, zostały sklasyfikowane jako opóźnione w rozwoju, co oznaczało, że ich PKB w przeliczeniu na mieszkańca względem średniej UE według parytetu siły nabywczej nie przekroczyło poziomu 75% średniego unijnego PKB. Miały zatem możliwość korzystania z maksymalnego poziomu dofinansowania projektów ze środków EFSiI sięgającego niejednokrotnie 85% wartości kosztów kwalifikowanych danej operacji oraz zachowania większej elastyczności w finansowaniu 11 celów tematycznych polityki regionalnej. Z danych zaprezentowanych przez Eurostat za lata 2014–2016 dotyczących poziomu PKB w przeliczeniu na mieszkańca względem średniej UE według parytetu siły nabywczej unijnych regionów z poziomu NUTS 2 wynika, że dwa polskie regiony przekroczyły próg 75% średniego unijnego PKB. Oznacza to, iż utraciły statut regionów opóźnionych w rozwoju. Dotyczy to regionu Dolnego Śląska – 77% oraz regionu stołecznego warszawskiego, którego wartość wskaźnika sięga ponad 150% średniego unijnego PKB<sup>2</sup> (Eurostat 2019). Oznacza to, że dwa wyżej

---

<sup>2</sup> Region stołeczny warszawski na poziomie NUTS 2 został wyodrębniony na skutek zmian w podziale statystycznym województwa mazowieckiego i wydzielenia dwóch części: obszaru metropolitalnego miasta Warszawa oraz pozostałej, słabiej rozwiniętej

wymienione regiony otrzymają obniżoną w stosunku do poprzedniej z lat 2014–2020 pulę EFSiI przeznaczonych na zarządzanie inicjatywami rozwojowymi (Szlachta, Zaleski 2017: 31).

Ponadto KE proponuje, aby rozszerzyć dotychczasowe kryteria rozdziału EFSiI między regiony oparte na liczbie ludności i poziom PKB w przeliczeniu na mieszkańca względem średniej UE według parytetu siły nabywczej o nowe wskaźniki, które odnosiłyby się do poziomu bezrobocia, szczególnie wśród ludzi młodych, oraz problemów z integracją migrantów i zmianami klimatycznymi (Komisja Europejska 2018: 11). Propozycja ta ma uwzględniać trudną sytuację regionów Europy Południowej, które borykają się z rosnącym bezrobociem ludzi młodych oraz napływem fal migrantów z Afryki Północnej. Z perspektywy interesów polskich regionów zmiana ta wydaje się niekorzystna, ponieważ w świetle malejącego wskaźnika bezrobocia oraz braku problemów związanych z adaptacją społeczną, zawodową i kulturową ludności napływowej, implementacja nowych kryteriów może mieć wpływ na zmniejszenie puli środków dostępnych dla polskich regionów.

### **Planowane zmiany w zakresie finansowania rozwoju regionalnego w Polsce ze środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych 2021–2027**

Spodziewany spadek dochodów do budżetu UE w związku z procesem Brexitu mobilizuje KE do działań w kierunku poszukiwania nowych źródeł dochodów, przy jednoczesnej zwiększonej koncentracji na efektywności wydatkowania EFSiI (Szlachta, Zaleski 2017: 34). Obok tradycyjnych instrumentów finansowania rozwoju regionów w UE, czyli Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus oraz Funduszu Spójności<sup>3</sup>, przewidziane są nowe

---

części województwa mazowieckiego. Podział ten ma charakter statystyczny i został dokonany w 2018 r. na wniosek Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, w celu zagwarantowania korzystnych rozwiązań w procesie alokacji środków EFSiI w perspektywie finansowej 2021–2027. Będzie on korzystny dla słabiej rozwiniętych obszarów województwa mazowieckiego, które zostaną sklasyfikowane jako opóźnione w rozwoju i mogą otrzymać wyższą pomoc rozwojową w stosunku do Warszawy, która spełnia kryteria statystyczne regionu wysoko rozwiniętego (Urząd Statystyczny w Warszawie, Mazowiecki Ośrodek Badań Regionalnych 2018: 5–6).

<sup>3</sup> Fundusz Spójności jest dystrybuowany wśród państw członkowskich UE, których PNB jest niższe niż 90% średniego unijnego PNB, jednak należy pamiętać, iż finansowane przez ten fundusz projekty, mimo że realizowane w ramach krajowych programów operacyjnych, przynoszą określone korzyści także regionom, w których są zlokalizowane.

instrumenty finansowania polityk wewnętrznych i zewnętrznych UE: Fundusz Azylu i Migracji, Instrument na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz oraz Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Komisja Europejska 2018: 6). Funkcjonowanie nowych funduszy finansujących priorytety inwestycyjne UE będzie możliwe dzięki przesuwaniu wydatków pomiędzy poszczególnymi politykami.

Jednym z proponowanych rozwiązań finansowych jest redukcja wydatków na politykę spójności i wspólną politykę rolną (WPR), których Polska, a zatem i polskie regiony, są w perspektywie 2014–2020 największymi beneficjentami. Zakładany spadek nakładów ma wynieść 5% (Komisja Europejska 2018: 24), co oznacza zmniejszenie dofinansowania dla polskich regionów, zwłaszcza na realizację działań niezwiązanych bezpośrednio ze wzrostem konkurencyjności gospodarczej czy też bezpieczeństwem. Zaoszczędzone w ten sposób środki zostaną ukierunkowane na ochronę granic zewnętrznych UE, politykę migracyjną i azylową, działania zewnętrzne umożliwiające stabilizacyjne misje pokojowe w krajach trzecich oraz stworzenie rezerwy finansowej niezbędnej do niwelowania skutków różnych kryzysów występujących w UE (Płóciennik 2018: 2).

Zakładany przez Komisję spadek przychodów w unijnym budżecie ma zostać zrekompensowany poprzez wzmocnienie zasady dodatkowości wsparcia interwencji, zgodnie z którą unijny budżet i jego środki mają stanowić finansowanie uzupełniające programów i projektów realizowanych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, a nie zastępować krajowe publiczne i prywatne zasoby finansowe (Komisja Europejska 2018: 11). Realizacja tej zasady ma zagwarantować kompletność działań prorozwojowych podejmowanych na poziomie krajowym i regionalnym. Jej implementacja może wymagać od regionów zaangażowania własnych zasobów finansowych w skali znacznie szerszej niż w perspektywie 2014–2020, ze względu na planowane obniżenie dofinansowania programów regionalnych z budżetu UE. Może zatem wymusić na krajowych i regionalnych instytucjach poszukiwanie alternatywnych do istniejących form współfinansowania inwestycji rozwojowych.

Planowane jest obniżenie wartości dofinansowania operacji, co może mieć pośredni wpływ na wzmocnienie zasady partnerstwa na poziomie regionalnym. Redukcja procentowa dofinansowania projektów z jednej strony może stanowić zagrożenie w postaci braku środków niezbędnych do realizacji części projektów, z drugiej zaś mieć pozytywne oddziaływanie na zwiększenie współpracy różnych podmiotów szczebla regionalnego, niejako wymuszonej poprzez konieczność poszukiwania partnerów do realizacji projektów. Z tej perspektywy redukcja poziomu

dofinansowania może mieć pozytywne oddziaływanie na włączanie innych sektorów w procesy zarządzania rozwojem, rozwój zasięgu i różnych form współpracy między sektorem publicznym, prywatnym a społecznym, chociażby poprzez tworzenie partnerstw publiczno-prywatno-społecznych. Tworzenie partnerstw w oparciu o poszukiwanie zróżnicowanych źródeł finansowania projektów może generować dodatkowe korzyści w postaci dyfuzji wiedzy między sektorami, wspólnego użytkowania infrastruktury, optymalizacji ryzyka inwestycyjnego, a więc podniesienia jakości i efektywności zarządzania rozwojem regionalnym (Godlewska 2017: 31–32).

Redukcji wydatków na finansowanie rozwoju regionalnego i obniżenie pułapu maksymalnego dofinansowania operacji ma towarzyszyć wzrost koncentracji EFSiI na finansowaniu projektów, które będą wnosić wysoką wartość dodaną (Komisja Europejska 2018: 6–7). W tej sytuacji istnieje ryzyko eliminacji z systemu wsparcia projektów o niskiej lub znikomej efektywności ekonomicznej lub środowiskowej, a także zasięgu oddziaływania nieprzekraczającym potrzeb społeczności lokalnych (Bachtler i Begg 2017: 774–775). Dla polskich regionów o wysokim poziomie zróżnicowań w wymiarze terytorialnym, w tym odnoszących się do różnic wewnątrzregionalnych w wymiarze centrum – peryferia, redukcja może oznaczać konieczność rezygnacji z części działań na rzecz poprawy sytuacji społecznej czy ekonomicznej obszarów wiejskich oraz innych, charakteryzujących się niskim poziomem potencjału endogenicznego. Zagrożenie to wydaje się realne chociażby przez zapowiadaną redukcję zasobów finansowych w ramach obu filarów WPR UE. Chociaż pierwszy filar WPR ma charakter sektorowy i zorientowany jest na wsparcie rolnictwa, to środki filaru drugiego WPR przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich, trafiają bezpośrednio do regionów o charakterze wiejskim i peryferyjnym (Michalewska-Pawlak 2013). W Polsce w latach 2014–2020 środki Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich dystrybuowane są na poziomie krajowym w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, ale warto zauważyć, iż Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zapowiada przygotowanie 16 regionalnych programów na rzecz rozwoju wsi w perspektywie 2021–2027 (PAP 2017). Pozytywne zmiany w zakresie zapowiadanej decentralizacji zarządzania rozwojem obszarów wiejskich w Polsce mogą zostać osłabione przez redukcję unijnego wsparcia na rzecz rozwoju wsi.

Wzmocnieniu ulegnie wymiar miejski zarządzania rozwojem regionalnym, ponieważ to metropolie i duże miasta, jako centra koncentracji usług o wysokiej wartości dodanej oraz przemysłów kreatywnych, będą w stanie efektywnie wykorzystywać środki finansowe dostępne na badania i rozwój oraz nowe technologie i digitalizację (Begg 2019: 3). W świetle



propozycji sformułowanych w ramach kolejnych ram budżetowych perspektywy finansowania rozwoju regionalnego dla poszczególnych polskich regionów są zróżnicowane, ponieważ zależą będą nie tylko od dostępnych zasobów finansowych, ale także zdolności finansowych, organizacyjnych poszczególnych obszarów do efektywnego ich wykorzystania.

### **Kontrowersje wokół powiązania zasady praworządności z dostępnością Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych 2021–2027**

Od 2014 r. w polityce unijnej można zaobserwować działania KE na rzecz bardziej efektywnego korzystania z EFSiI. W tym celu w obowiązującej perspektywie finansowej wprowadzone zostały zasady warunkowości makroekonomicznej i *ex-ante*, mające przyczynić się do bardziej efektywnego wykorzystywania EFSiI. Odnoszą się one do obowiązkowej implementacji szeregu reform przez państwa członkowskie, dotyczących między innymi stabilizacji finansów publicznych, tworzenia warunków prawnych do rozwoju przedsiębiorczości, wzmocnienia konkurencyjności zamówień publicznych i wielu innych, które mają wzmocnić efekty interwencji finansowych UE (Begg 2019: 7).

Po roku 2021 KE planuje rozszerzyć zasadę warunkowości o nowy element, a mianowicie o praworządność. W świetle propozycji KE warunkiem otrzymywania transferów z budżetu UE przez państwa członkowskie i ich regiony będzie przestrzeganie prawa, w tym zasady niezależności systemu sądowego, tak aby zagwarantować należyty nadzór prawny nad wydatkowaniem EFSiI. Jeśli dane państwo w opinii KE będzie mieć problemy w zakresie praworządności, w tym także niezależności sądownictwa, KE będzie miała możliwość skierowania do Rady wniosków o zastosowanie restrykcji w dostępie do unijnego finansowania. Jako uzasadnienie konieczności implementacji opisanego mechanizmu wskazywana jest chęć zagwarantowania właściwego i niezależnego nadzoru nad wydatkowaniem unijnych środków finansowych (Komisja Europejska 2018b: 6–10).

Praworządność rozumiana jest jako niezależność i zdolność systemów prawnych państw członkowskich do zapobiegania, ale także wykrywania i sankcjonowania możliwych nadużyć, naruszeń prawa, w tym również korupcji, związanych z niewłaściwym dysponowaniem EFSiI (Molle 2018: 171–172). Powiązanie wydatkowania EFSiI z zasadą praworządności ma nie tylko wymiar prawny i finansowy, ale także określony kontekst polityczny. Warto wskazać, że UE dysponuje obecnie możliwością sankcjonowania przestrzegania wspólnego prawa, zasad

i wartości przez państwa członkowskie na podstawie art. 7 Traktatu o UE. Jednak jego uruchomienie wymaga jednomyślnej zgody wszystkich członków UE. Nowa propozycja, określana jako „pieniądze za praworządność”, wymagałaby zgody większości kwalifikowanej państw w Radzie. Można ją zatem ocenić jako próbę ominięcia procedury zawartej w art. 7 TUE, natomiast ma ona silne poparcie wśród państw płatników netto do budżetu unijnego (Bielecki 2019).

Powyższa propozycja budzi liczne kontrowersje, natomiast dwie z nich warte są przytoczenia w kontekście celu artykułu. Po pierwsze wzmocnienie ulegnie pozycja KE względem państw członkowskich, poprzez możliwość inicjowania tejże procedury w sytuacji konfliktu czy rozbieżności interesów pomiędzy różnymi podmiotami polityki unijnej. Argument ten jest tym bardziej zasadny, iż zastosowanie mechanizmu według propozycji KE wymagać będzie jedynie poparcia większości kwalifikowanej państw, a nie jednomyślności (Komisja Europejska 2018: 11).

Druga kwestia odnosi się do ponoszenia odpowiedzialności finansowej za naruszenie zasady praworządności. Mimo że stroną w sporze z KE pozostawać będzie państwo członkowskie, to w sytuacji zamrożenia czy anulowania wypłat EFSiI w wyniku wdrożenia procedury o naruszenie praworządności finansowe konsekwencje ponosić będą także regiony oraz inne podmioty niezaangażowane jako stroną sporu. W praktyce może to grozić utratą środków finansowych, a więc istotnie wpływać na procesy zarządzania rozwojem na poziomie regionalnym, mimo braku bezpośredniej odpowiedzialności samorządowych regionów w obszarze potencjalnych lub stwierdzonych naruszeń prawa (Słojewska 2019).

Jak pokazuje dotychczasowa praktyka polityczna UE, jednym z państw, wobec których istnieje wysokie prawdopodobieństwo uruchomienia nowej procedury, może być Polska, natomiast mechanizm ten odnosić się będzie do wszystkich państw członkowskich, a termin jego planowanego wdrożenia pokrywa się z początkiem nowych wieloletnich ram finansowych, czyli rokiem 2021. Propozycja nowego mechanizmu, chociaż nie została w jednogłośny sposób poparta przez posłów Parlamentu Europejskiego, w głosowaniu, które odbyło się 17 stycznia 2019 r., uzyskała akceptację większości parlamentarnej. Projekt będzie przedmiotem prac Rady po tegorocznych majowych wyborach do PE.

## Zakończenie

Z analizy projektów rozporządzeń dotyczących WRF 2021–2027 oraz EFSiI wynika, że w znacznej mierze priorytety rozwojowe UE koncentrują się na potrzebach i nowych wyzwaniach rozwojowych wspól-

nych dla całej UE. Wśród nich dominują te związane ze wzrostem konkurencyjności europejskiej gospodarki, środowiskiem i zmianami klimatu, bezpieczeństwem oraz radzeniem sobie z kryzysami gospodarczymi. Przyjęcie powyższych rozwiązań spowoduje spadek w hierarchii celów budżetowej interwencji UE spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w wymiarze regionalnym. Polskie regiony jako podmioty uczestniczące w systemie zarządzania rozwojem przy zaangażowaniu środków UE nadal będą miały możliwość korzystania ze środków EFSiI, ale w zakresie zmienionym w stosunku do dotychczasowego. Obejmie on nie tylko spadek wartości transferów wynikający z planowanych cięć wysokości budżetu przeznaczonych na realizację dwóch dotychczas kluczowych polityk UE: regionalnej i rolnej, których głównymi beneficjentami są między innymi polskie regiony, ale także w przypadku województwa dolnośląskiego oraz miasta stołecznego Warszawy planowane obniżenie dotacji wynikać będzie ze wzrostu poziomu ich rozwoju w stosunku do średniego poziomu występującego w całej UE.

Redukcja liczby celów interwencji EFSiI oraz propozycje dotyczące zasad i instrumentów ich realizacji mogą mieć wpływ na zmniejszenie elastyczności w doborze celów szczegółowych zarządzania rozwojem regionalnym w Polsce. Koncentracja działań na wzroście konkurencyjności polskich regionów może przyczynić się do wzrostu ich poziomu PKB, podniesienia przedsiębiorczości i innowacyjności, w szczególności w dziedzinach ich specjalizacji produkcyjnych. Należy się spodziewać, iż beneficjentami takich rozwiązań będą przede wszystkim obszary metropolitalne i centra gospodarcze, zdolne do generowania i implementacji innowacji. Jednocześnie warto zauważyć, iż poza obszarem interwencji mogą pozostawać regiony problemowe, które nie będą generować wartości dodanej z inwestycji. Szansa na pozyskiwanie przez nie EFSiI będzie ograniczona. Do tej pory korzystały one bowiem z możliwości finansowania działań na rzecz wzrostu ich spójności z obszarami wyżej rozwiniętymi, co obecnie może pozostawać na marginesie interwencji EFSiI.

Analizując wpływ WRF 2021–2027, warto pamiętać o propozycji KE przestrzegania praworządności jako zasady warunkującej wypłatę środków z unijnego budżetu. Jej realizacja może wpłynąć nie tylko na zmianę w zakresie redystrybucji uprawnień władczych w strukturze wielopoziomowego zarządzania rozwojem, ale w sytuacji uruchomienia tego mechanizmu wobec Polski może mieć negatywny wpływ na dostępność EFSiI dla wszystkich regionów.

Dokonując podsumowania, warto zauważyć, iż analizowane propozycje mają charakter wstępny, a o ich ostatecznym kształcie zdecydują negocjacje i kompromis pomiędzy państwami członkowskimi a instytucjami o charakterze ponadnarodowym. Wypracowanie kompromisu bę-

dzie niezwykle trudne, chociażby ze względu na rysujące się linie podziału interesów pomiędzy państwami płatnikami netto do budżetu UE a krajami otrzymującymi znaczne transfery finansowe w ramach poszczególnych polityk unijnych. Jednocześnie na proces ten mogą mieć wpływ rosnące tendencje eurosceptyczne wśród obywateli UE obserwowane w większości państw członkowskich oraz społeczne poglądy na temat tempa, dynamiki i kierunków postępu procesów integracyjnych w UE. Przyjęcie WRF wymaga jednomyślnej decyzji państw członkowskich, która w obecnych warunkach politycznych może być trudna do wypracowania.

## Bibliografia

- Bachtler J., Begg I. 2017, *Cohesion policy after Brexit: the economic, social and institutional change*, „Journal of Social Policy”, nr (46) 4. DOI: 10.1017/S0047279417000514.
- Begg I. 2019, *Innovative directions for EU Cohesion Policy after 2020*, „CESifo Forum”, nr 1 (19).
- Bielecki T. 2019, *Spór o praworządność czyli jak Polska – wbrew sobie – wzmacnia Unię*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1779236,1,spor-o-praworzadnosc-czyli-jak-polska--wbrew-sobie--wzmacnia-unie.read> (2.05.2019).
- Eurostat 2019, *Regions and Cities Illustrated* <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/RCI/#?vis=nuts2.economy&lang=en> (1.11.2019).
- Godlewska M. 2017, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument wspomagający realizację zasad good governance przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula” Ekonomia XIV, nr 55(4).
- Hübner D. 2009, *Rola samorządów w polityce regionalnej*, „Mazowsze. Studia Regionalne”, nr 2.
- Komisja Europejska 2018, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027*, COM(2018) 321 final, Bruksela, dnia 2.05.2018.
- Komisja Europejska 2018a, *Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz*, COM(2018) 375 final, Strasburg, dnia 29.05.2018.
- Komisja Europejska 2018b, *Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich*, COM(2018) 324 final, Bruksela, dnia 2.05.2018.
- Ladrech R. 2010, *Europeanization and National Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

- Marks G. 1992, *Structural Policy in the European Community* [w:] *Europolitics. Institutions and the Policymaking in the New European Community*, red. A. Sbagia, Washington D.C.
- Mendez C., Bachtler J. 2015, *Prospects for Cohesion Policy in 2014-2020 and Beyond: Progress with Programming and Reflections on the Future*, „European Policies Research Paper”, nr 88.
- Michalewska-Pawlak M. 2013, *The importance of Common Agricultural and Rural Policy for Europe for achieving strategic priorities of the EU* [w:] *European Union Development. Challenges and Strategies*, red. J. Dyduch, M. Michalewska-Pawlak, R. Murphy, Warszawa.
- Michalewska-Pawlak M. 2016, *Wielopoziomowy system zarządzania politykami regionalnymi państw członkowskich Unii Europejskiej jako rezultat procesów europeizacji na przykładzie Polski* [w:] *Europeizacja polityk publicznych w Polsce*, red. R. Riedel, Opole.
- Molle W. 2018, *EU Membership and Budget Allocation Conditionality*, „Studia Europejskie”, nr 4.
- PAP 2017, *Krzysztof Jurgiel zapowiada utworzenie wojewódzkich programów rozwoju wsi*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/fundusze-europejskie/krzysztof-jurgiel-zapowiada-utworzenie-wojewodzkih-programow-rozwoju-wsi,89465.html> (30.09.2019).
- Parlament Europejski i Rada (UE), *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 347, 20.12.2013.
- Pawłowska A. 2015, *The accomplishment of the new paradigm of regional policy in the system of regional strategy implementation*, „Zarządzanie Publiczne” nr 4(32), s. 419–429. DOI: :10.4467/20843968ZP.15.028.4774.
- Płóciennik S. 2018, *Wieloletnie ramy finansowe UE na lata 2021–2027: propozycje Komisji Europejskiej*, „Biuletyn PISM”, nr 72 (1645).
- Słojewska A. 2019, *PE związał fundusze unijne z praworządnością*, „Rzeczpospolita” z dnia 17.01.2019.
- Szlachta J., Zaleski J. 2017, *Challenges of Future EU Cohesion Policy*, „Gospodarka Narodowa”, nr 5(231).
- Urząd Statystyczny w Warszawie, Mazowiecki Ośrodek Badań Regionalnych 2018, *Województwo mazowieckie w nowym podziale statystycznym*, Warszawa.
- Wiktorska-Święcka A., Klimowicz M., Michalewska-Pawlak M. 2017, *Innowacje we współzarządzaniu rozwojem regionalnym. Praktyka instytucjonalna w wybranych regionach w Polsce*, Warszawa–Wrocław.

Andrzej Piasecki, Thair Al. Azzawe\*

**SAMORZĄDOWI MENADŻEROWIE.  
WYBRANE ASPEKTY PRAWNE I EKONOMICZNE  
W DZIAŁALNOŚCI WÓJTA GMINY PO 1990 ROKU**

**LOCAL GOVERNMENT MANAGERS. SELECTED LEGAL  
AND ECONOMIC ASPECTS OF THE ACTIVITIES OF A MUNICIPAL  
ADMINISTRATOR AFTER 1990**

Abstract

The aim of this article is to analyze selected legal and economic aspects of the activities of a municipal administrator (wójt) in Poland. Based on the comparative method as well as on the latest expert studies in the field of law, administration, and economics, the author compares the changes that have taken place in the systemic status and in the activities of wójts. The most important legal acts regarding their powers have been examined. The influence of wójt on shaping the municipality's budget and managing its assets have been analyzed. The effectiveness of management in the face of the diversity of Polish municipalities has also been compared. Empirical examples of effective public management by wójts have been used. The results of the local government elections in 2018 have also been analyzed as a test of the managerial competence of the wójts under consideration.

**Keywords:** municipality, local government, polity, public management

**Wstęp**

W zarządzaniu publicznym coraz większą rolę odgrywają menadżerowie, którzy muszą łączyć wiele umiejętności. Potrzebne są im predyspozycje polityczne (przywódcze), przydaje się doświadczenie w gospodarowaniu dużym majątkiem i budżetem, ważna jest też zdolność do kierowania licznymi zespołami ludzkimi. Właśnie takie cechy kształtują w polskim systemie samorządu terytorialnego pozycję wójta (burmistrza,

---

\* Instytut Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie, ul. Podchorążych 2, 30-084 Kraków, e-mail: andrzej.piasecki@up.krakow.pl, ORCID ID: 0000-0001-5245-2242

prezydenta miasta). Do tego należy dodać podstawy prawne oraz uwarunkowania gospodarcze danej gminy.

Celem artykułu jest zarysowanie teoretycznego tła dla zarządzania publicznego w Polsce i ustalenie najważniejszych elementów przełomowych (w prawie i gospodarce), które wpłynęły na współczesną pozycję wójta: polityka, menadżera i kierownika. Szczególne znaczenie ma tu ustrojowe określenie pozycji wójta na tle innych podmiotów władzy publicznej. Dla wyjaśnienia tytułowego zagadnienia niezbędna jest także charakterystyka majątku, jakim zarządza wójt, oraz efektywności jego polityki finansowej. W tym kontekście oczywiste jest wyodrębnienie różnic pomiędzy polskimi gminami, różnic uwarunkowanych zarówno obiektywnie (np. wielkość), jak i subiektywnie (wynikających z zarządzania publicznego). Pod koniec tej analizy zostaną podane przykłady efektywnego zarządzania gminą oraz egzemplifikacja zachowań mieszkańców, którzy podczas wyborów dokonują swoistej oceny gospodarności wójta.

Podstawą do poniższych ustaleń są wyniki badań prowadzonych przez autora (Piasecki 2006) od kilkunastu lat, a w szczególności porównanie efektów pierwszej kadencji monokratycznych organów wykonawczych w polskiej gminie z analizą najnowszych rankingów (Swianiewicz 2018). Takie zestawienie umożliwi sformułowanie odpowiedzi na podstawowe pytania badawcze, które brzmią:

- W jakim stopniu zmieniające się warunki polityczne wpływają na status wójta?
- Co w większym stopniu determinuje jego działalność: polityka, prawo czy warunki gospodarcze?
- Czy ostatnie wybory samorządowe będą stanowiły znaczącą zmianę w stylu zarządzania publicznego gminą?
- Który z polskich wójtów (i dlaczego) może stanowić wzór: polityka, menadżera, szefa?

### **Zarządzanie publiczne w gminie. Zarys problematyki**

Ogólne podstawy zarządzania publicznego sformułowane w opracowaniach teoretycznych, w dokumentach i w ustaleniach poczynionych na podstawie badań empirycznych są w wielu punktach zbieżne z teorią zarządzania i organizacji. Wszędzie chodzi o koordynację wspólnych wysiłków umożliwiających realizację celów organizacyjnych danej struktury. W procesie każdego rodzaju zarządzania ważną rolę odgrywa organ kierowniczy mający odpowiednie kompetencje i zasoby (Soduł 2012: 30).

Abstrahując od kwestii dotyczących sektora prywatnego i dorobku naukowego dotyczącego zarządzaniu tą częścią gospodarki, należy przypomnieć, że przymiotnik „publiczne” (zarządzanie) mieści w sobie określenia przeciwstawne dla „prywatnych”, a więc: powszechne, społeczne, jawne itd. I obejmuje wszystkie te dobra, które (przytaczając za danymi GUS) są własnością państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów opartych na dominujących udziałach tych publicznych makroorganizacji. Takie podejście statystyczne do sektora zarządzania publicznego zostało też potwierdzone normatywnie, czego przykładem jest ustawa o finansach publicznych (DzU 2009, nr 157, poz. 1240).

Szukając podstaw teoretycznych, można się odwołać do modelu administracji zaproponowanego przez Maxa Webera i opartego na hierarchicznym podporządkowaniu (Gay 2005). Wdrożenie w krajach anglosaskich w latach osiemdziesiątych XX w. koncepcji nowego zarządzania publicznego wzmacniało rolę menadżerów w państwowych i samorządowych przedsiębiorstwach oraz instytucjach, skupiało się na egzekwowaniu efektywności, dawało tym podmiotom większą niezależność finansową. Pozwalało także wykorzystać doświadczenia z zarządzania w sektorze prywatnym.

W warunkach takich tendencji w 1990 r. rozpoczynali swoją działalność polscy wójtowie. Gminne jednostki samorządowe, którymi zarządzali, zostały umocowane w konstytucji oraz w ustawach ustrojowych (w tym w najważniejszej – ustawie o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r.). Miały majątek, zyskały prawo do kształtowania własnych finansów oraz stanowienia prawa miejscowego. W ten sposób podmiotowość prawna gminy została uzupełniona o niezależność gospodarczą. Ukoronowaniem tego procesu były uprawnienia polityczne wspólnot gminnych, polegające na wyborze radnych oraz niezależnym zarządzaniu przez samorządową egzekutywę w granicach prawa i na własną odpowiedzialność (Piasecki 2009: 148).

W 1990 r. w polskich warunkach gospodarczo-politycznych pojawiła się nowa grupa menadżerów politycznych, od których wymagano przede wszystkim sprawnego zarządzania gminami i świadczenia usług publicznych wysokiej jakości. Od wójtów oczekiwano ponadto właściwej postawy etycznej, wiedzy, determinacji w dążeniu do zmian (komunalizacja mienia państwowego), umiejętności przekonywania innych do swoich projektów (a nie wydawania poleceń), zdolności do tworzenia zespołów urzędniczych i motywowania ich do pracy (Chmielowiec 2016: 218). Dość szybko stali się oni świadomi własnego potencjału, doskonalili kwalifikacje, umieli pogodzić różnorodne preferencje członków samorządowej wspólnoty i ich reprezentantów, przyswajali sobie nawyki nieustannej komunikacji z urzędnikami, radnymi oraz wyborcami.



Zarządzenie gminą w warunkach społecznej i politycznej kontroli od początku wiązało się z przejrzystością (prawa, procedur, procesu decyzyjnego). W oddolnej weryfikacji tego rodzaju zarządzania publicznego uczciwość była ważniejsza od efektywności. Dalsze kryteria stanowiła ocena współpracy przy realizacji zadań z różnymi podmiotami (w tym rządowymi), a na końcu zaangażowanie i partycypacja obywateli. W swej pracy polski wójt wpisywał się w oczekiwania stawiane przez międzynarodowe agendy ekonomiczne (również sektorowi prywatnemu), zobowiązujące menadżerów do służenia społeczeństwu i realizacji zasad zrównoważonego rozwoju<sup>1</sup>. Miało to istotne znaczenie, gdyż na poziomie gminy coraz widoczniej dawały o sobie znać skutki globalizacji życia społeczno-gospodarczego i rosnące koszty energii.

Od początku funkcjonowania samorządu terytorialnego wójtowie starali się zaspokajać potrzeby mieszkańców, a w dalszej kolejności szukać źródeł dochodu dla działalności samorządowych jednostek organizacyjnych. Rozwój materialny gminy był powiązany z wszechstronnym rozwojem mieszkańców. Ich oczekiwania musiały być przez wójtów monitorowane.

W samorządzie gminnym, zgodnie z teorią wyboru publicznego, wdrażano świadczenie usług przez podmioty publiczne, choć jednocześnie możliwości tego wyboru były ograniczone (zwłaszcza w małych gminach). Wzmacniało to tym bardziej rolę wójta jako menadżera odpowiedzialnego za jakość świadczonych usług. Teoretyczną i prawną podbudowę zarządzania publicznego w gminie tworzyli wybitni eksperci (np. Jerzy Regulski i Michał Kulesza), którzy mieli rzadką okazję implementacji swoich gabinetowych projektów w realia Polski lokalnej. To, że profesorowie ci byli też ministrami, czyli politykami, dawało im (oraz dyscyplinom naukowym) rzadką okazję empirycznej weryfikacji swoich założeń. W takich warunkach ukształtował się model zarządzania publicznego w polskiej gminie, realizowany w dużej mierze przez wójtów (Regulski 2000).

## **Ewolucja pozycji wójta w ustroju władzy lokalnej**

W 1995 r. po raz pierwszy znacząco wzmocniono pozycję wójta poprzez utrudnienie procedury jego odwołania (wydłużenie procesu rozpatrywania wniosku; wymóg zaopiniowania rewokacji przez komisje rady; podniesienie progu głosów niezbędnych do odwołania wójta – do 3/5

---

<sup>1</sup> Zasady te zostały sformułowane na Trzecim Europejskim Sympozjum Zarządzania w Davos już w 1973 r.

członków rady uczestniczących w głosowaniu). Ponadto zmniejszono liczbę członków zarządu i nadano wójtowi wyłączne prawo zgłaszania kandydatów na członków zarządu oraz wnioskowania o ich odwołanie. W trzeciej kadencji organów gminnych (1998–2002) nastąpiło zaostrzenie przepisów antykorupcyjnych. Wójt był zmuszony do złożenia oświadczenia majątkowego, ograniczono też wysokość jego wynagrodzenia. Poszerzony został zakres funkcji, których nie mógł łączyć wójt; dotyczyło to m.in. mandatu parlamentarzysty.

Wzmocnienie pozycji ustrojowej wójta związane było także z ograniczeniami, które dotyczyły radnych, zwłaszcza w wyniku nowelizacji z 2001 i 2002 r. Zmniejszono liczbę radnych, nie mogli oni być kierownikami (ani zastępcami) jednostek organizacyjnych gminy, nie mogli być członkami organu innej jednostki samorządu terytorialnego. Ograniczono kompetencje przewodniczącego rady, m.in. pozbawiając go przywileju rozstrzygającego głosu w przypadku równego wyniku głosowania.

W ten sposób, pod koniec trzeciej kadencji, wójt uzyskał znaczącą przewagę formalnoprawną w stosunku do zmniejszającej się rangi zarządu, rady i jej przewodniczącego. Stworzyło to dogodne warunki do przekształcenia stanowiska wójta w monokratyczny organ gminy, wzmocniony demokratycznym mandatem i bezpośrednim wyborem. Zmiana ta nastąpiła wraz z początkiem trzeciej kadencji władz gminnych (2002–2006) i była największym przełomem w zarządzaniu publicznym w Polsce lokalnej (Chmaj 2013).

W ustawie o bezpośrednim wyborze wójta z 20 czerwca 2002 r. określono precyzyjnie warunki wyboru:

- kandydata mogą zgłosić partie polityczne, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz grupy wyborców (w zależności od wielkości gminy od 150 do 3 tys. podpisów);
- kandydata może wystawić tylko komitet wyborców, który w wyborach do rady zarejestruje pełne listy radnych w co najmniej połowie okręgów wyborczych w gminie;
- kandydat musi mieć ukończone 25 lat;
- nie musi być mieszkańcem gminy, w której ubiega się o to stanowisko;
- nie może jednocześnie kandydować na wójta w innej gminie, ale może ubiegać się o mandat radnego w „swojej” gminie, choć w przypadku wyboru z jednego z tych mandatów – musi zrezygnować;
- druga tura wyborów odbywa się w przypadku, gdy żaden z kandydatów nie uzyska więcej niż połowy głosów.

Zasadnicza zmiana w pozycji ustrojowej wójta oznaczała przede wszystkim wzmocnienie jego roli politycznej. Tryb zgłaszania wójta

w większym stopniu uniezależniał go od partyjnych układów, dawał możliwość tworzenia własnego zaplecza politycznego. Mandat demokratyczny wójta wybieranego w trybie pięcioprzymiotnikowych wyborów dawał mu jeszcze silniejszą pozycję w relacjach z radnymi, parlamentarzystami, urzędnikami rządowymi. Jednocześnie likwidacja kolegiatnego organu wykonawczego, jakim był dotąd zarząd gminy, czyniła z wójta głównego menadżera gminy, zarządzającego jednoosobowo znaczącym majątkiem i budżetem. Po 2002 r., rzadziej niż w latach poprzednich, dochodziło do zmiany na stanowisku wójta. Mógł on stracić stanowisko na skutek odwołania w referendum (najczęściej występujący tryb) oraz w wyjątkowych sytuacjach przewidzianych prawem. Zwycięzcy w wyborach na wójtów w 2002 r. często wygrywali głosowania po kolejnych kadencjach i stali się najsilniejszym podmiotem w życiu publicznym gminy. W przypadku prezydentów największych miast ich znaczenie nabierało wymiaru ogólnokrajowego (Piasecki 2012).

Wójt tracił stanowisko w przypadku skazania prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe (co dotyczyło też wszystkich pracowników samorządowych). Od 2006 r. przyczyną wygaśnięcia jego mandatu mogło być kłamstwo lustracyjne. Wśród przemijających przeszkód w wykonywaniu zadań wójta ustawodawca wymienia: tymczasowe aresztowanie, odbywanie kary pozbawienia wolności za przestępstwo nieumyślne, niezdolność do pracy z powodu choroby trwającej powyżej 30 dni, zawieszenie w czynnościach służbowych. Wójt dopuszczający się naruszenia Konstytucji RP lub ustaw wzywany jest przez wojewodę do zaprzestania naruszeń, a w przypadku bezskuteczności tego wezwania premier (na wniosek wojewody) odwołuje wójta, wyznaczając na to stanowisko komisarza (Skrenty 2016: 155).

Uchwalona w 2008 r. ustawa o pracownikach samorządowych w niewielkim stopniu dotyczy pozycji wójta. Jak każdy pracownik samorządowy musi on dbać o wykonywanie zadań publicznych gminy z uwzględnieniem interesu państwa, gminy i obywateli. Ponadto nie może wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogły wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Jednak wójt (w odróżnieniu od pozostałych pracowników samorządowych) nie obowiązywały wysokie wymagania merytoryczne: odpowiednie wykształcenie, doświadczenie zawodowe, znajomość języków obcych. Jako jedyny pracownik samorządowy wójt jest zatrudniony na podstawie wyboru, a stosunek pracy zostaje rozwiązany wskutek upływu kadencji, chyba że ponownie wybrano go na kolejną kadencję.

Ostatnie, najbardziej istotne zmiany w pozycji ustrojowej wójta zostały wprowadzone w 2018 r. i obowiązują od nowej (ósmej) kadencji samorządu gminy (2018–2023). Kadencja organów władzy gminnej została wydłużona z czterech do pięciu lat, a wójt może pełnić swą funkcję najwyżej przez dwie kadencje. Dodatkowym obowiązkiem nałożonym na wójta wraz z tymi zmianami jest doroczny raport o stanie gminy będący podsumowaniem działalności wójta za rok miniony, składany przez niego radzie gminy w terminie do 31 maja. W debacie nad przyjęciem raportu mogą uczestniczyć mieszkańcy gminy (Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie...). Ten ostatni przepis znowelizowanej ustawy o samorządzie gminnym świadczył o coraz większym znaczeniu demokracji bezpośredniej w lokalnych realiach ustrojowych.

### **Podstawy prawne zarządzania gminą**

Kompetencje wójta są rozproszone w ponad 300 ustawach i to one stanowią główny kontekst prawny w procesie zarządzania gminą. Towarzyszą temu rozporządzenia, akty prawa miejscowego, regulaminy, choć według hierarchii ważności, najistotniejsze jest umocowanie samorządu gminy w ustawie zasadniczej.

Poza konstytucją organy polskiego samorządu terytorialnego mają gwarancje prawne także w aktach międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę, wśród których najważniejsza jest *Europejska karta samorządu lokalnego*. Szereg ustaw ustrojowych określających zakres władzy wójta powstało na początku lat dziewięćdziesiątych XX w., wraz z restytucją samorządu terytorialnego. Podstawę stanowi tu ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, która wielokrotnie zmieniana, w swym zasadniczym kształcie do dziś stanowi stały punkt odniesienia do zarządzania gminą. W przypadku nadzoru finansowego na podobnej zasadzie funkcjonuje ustawa z 7 października o regionalnych izbach obrachunkowych. Szerszy zakres nadzoru nad pracą wójta wynika z ustawy z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych. Ta instytucja sprawuje administracyjną i merytoryczną kontrolę nad pracą wójta, daje obywatelom możliwość odwołania się od jego decyzji, sprzyja klarowności procedur. Wójt, analizując pracę podległych mu urzędników oraz jednostek organizacyjnych, bierze pod uwagę opinie Samorządowego Kolegium Odwoławczego (Dolnicki 2005: 105).

W przypadku pozostałych ustaw można odwołać się do egzemplifikacji aktów normatywnych, które w największym stopniu określają prawne podstawy gospodarczych kompetencji wójta.

- Po raz pierwszy zostały one zdefiniowane w ustawie z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, porządkującej kwestie własności majątku gmin i jego eksploatacji.
- Z kolei zasadę transparentności swojej pracy wójt realizuje na podstawie ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.
- Kompetencje z zakresu gminnej przestrzeni, wyznaczające zakres wielu decyzji administracyjnych umożliwiających inwestycje, podejmowane są na podstawie ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- W wydatkowaniu środków niezależność wójta reglamentuje ustawa z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych.
- Jako dysponent środków publicznych podlega ustawie z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.
- Kwestie społeczne, za które odpowiada wójt, regulowane są w ustawie z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.
- Proces technologicznego unowocześnienia pracy urzędów wyznacza ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.
- Jej dopełnieniem była nowelizacja Kodeksu Postępowania Administracyjnego z 2009 r., polegająca m.in. na dodaniu mechanizmu, który umożliwia elektroniczną obsługę urzędów gminnych (w przyszłości na wzór banków).
- W zakresie bezpieczeństwa publicznego prawne umocowanie wójta wynika z ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.
- Sprawy komunikacji miejskiej reguluje ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym.
- Z kolei tzw. ustawa wdrożeniowa z 11 lipca 2014 r. umożliwiła realizację wielu projektów w formie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP; ustawę o PPP przyjęto 19 grudnia 2008 r.).
- Natomiast ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji dała szansę na przyjęcie przez gminy strategicznego programu, którego celem jest wyprowadzanie ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, cechujących się koncentracją różnych negatywnych zjawisk.
- O obowiązkach wójta z zakresu ekologii stanowiła ustawa z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii.  
Duże zmiany w odpowiedzialności wójta za zarządzanie lokalne wnosiły też częste nowelizacje ustaw.
- Dobrym przykładem są tu nowelizacje z 2013 i 2016 r. ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,

na podstawie której wójt mógł zostać upoważniony przez radę do załatwiania spraw dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Wołowicz 2018: 58).

- W połączeniu z ustawą z 14 grudnia 2012 r. o odpadach miało to znaczący wpływ na politykę wójta w obszarze utrzymania czystości.

Wśród rządowych rozporządzeń dla realizacji zadań budżetowych szczególnie ważne są rozporządzenia ministra finansów. Inne tego typu akty prawne wynikają z wdrażania dyrektyw UE, czego dobitnym przykładem było rozporządzenie o ochronie danych osobowych (RODO) obowiązujące od 25 maja 2018 r.

Normatywny zakres działalności wójta określają też statuty, regulaminy oraz inne akty prawa miejscowego tworzone przez konkretne organy i jednostki organizacyjne. Granice tych aktów wyznaczają ustawy, a do najważniejszych z nich należy zaliczyć statut gminy, będący zbiorem samoistnych przepisów wynikających z delegacji ustawowej i regulujących zadania, strukturę oraz sposób działania samorządu gminy oraz jego organu wykonawczego. Samorzady największych miast (powyżej 300 tys. mieszkańców) na wniosek właściwego ministra uzgadniają z premierem projekt swojego statutu. Z kolei regulamin urzędu gminy nadaje wójt (Dąbek 2004).

Po 2015 r. w zakresie organizacji pracy pomocy społecznej duże znaczenie miała realizacja rządowego programu socjalnego „Rodzina 500 plus” (Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa...). Jednocześnie na fali wzmocnienia władzy centralnej kosztem kompetencji samorządu terytorialnego powstało wiele projektów ograniczenia władzy wójta, przy ciągłym zwiększaniu jego obowiązków, czego dobitnym przykładem była nowelizacja ustawy z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe. Niepowodzeniem zakończyła się za to próba nowelizacji ustawy o RIO umożliwiającej premierowi odwołanie wójta z powodu nieefektywnego zarządzania, bez możliwości wykorzystania procedury odwoławczej w sądzie administracyjnym. Ostatecznie projekt został zawetowany przez prezydenta. Rządowi udało się jednak doprowadzić do obniżenia wynagrodzenia wójta rozporządzeniem Rady Ministrów z 15 maja 2018 r.

## **Majątek i polityka finansowa samorządu lokalnego**

Mienie, którym zarządza wójt, służy realizacji celów publicznych. Składają się na nie prawo własności i inne prawa majątkowe: użytkownika wieczyste, ograniczone prawa rzeczowe (prawo użytkowania, służebności gruntowe, zastaw, hipoteka), wierzytelności, środki finansowe.

Majątek gminy tworzy mienie administrowane oraz takie, którego celem jest przynoszenie dochodu. Podmiotem mienia komunalnego może być nie tylko gmina, ale także inne podmioty tegoż mienia powiązane organizacyjnie.

Ten ostatni aspekt dotyczy zwierzchnictwa wójta nad działalnością podmiotów, natomiast powiązanie majątkowe oznacza wydzielenie mienia gminy i przydzielenie go samorządowym osobom prawnym. Poza gminą samorządowymi osobami prawnymi stanowiącymi podmioty mienia komunalnego są najczęściej przedsiębiorstwa komunalne, które powstały z przekształcenia przedsiębiorstw państwowych w spółki kapitałowe. Ich udziały bądź akcje posiada gmina. Do głównych składników mienia komunalnego należą m.in.: obiekty i urządzenia infrastruktury społecznej (szkoły, ośrodki zdrowia, ośrodki kultury itp.), grunty związane z urządzeniami komunalnymi, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej (transport, energetyka, wodociągi), komunalne zasoby mieszkaniowe, budynki administracyjne. Wójt jest zobowiązany do zarządzania i ochrony mienia „ze szczególną starannością” pod rygorem odpowiedzialności cywilnej i karnej.

Po pierwszym okresie tworzenia majątku gminy w oparciu o ustawy i rozporządzenia nastąpił rozwój sektora komunalnego poprzez własną działalność gospodarczą (Czarnow 2007: 26). Prowadzenie takiej działalności przez gminę może się odbywać tylko wtedy, gdy jest to niezbędne do realizacji zadań publicznych. Gmina prowadzi działalność w sferze użyteczności publicznej, dbając przede wszystkim o ciągłość i powszechność świadczenia tych usług, ich dostępność, rezygnując z maksymalizacji zysku i dopuszczając możliwość wystąpienia nieekwiwalentności w świadczeniu usług. Gmina może w swej działalności gospodarczej wykroczyć poza sferę użyteczności publicznej, gdy łącznie wystąpią następujące okoliczności:

- na rynku lokalnym istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty;
- bezrobocie występujące na danym terenie ujemnie wpływa na poziom życia wspólnoty;
- zastosowanie innych działań nie doprowadziło do jego ograniczenia.

Ponadto gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich także wtedy, gdy zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową.

W bieżącej polityce finansowej wójt musi brać pod uwagę: wieloletnie prognozy finansowe, procedury terminowego uchwalania budżetu, pilnowanie tzw. progów ostrożnościowych zadłużenia gminy powiąza-

nych z wiarygodnością kredytową, upoważnienie do zaciągania długoterminowych zobowiązań. Część gminnych zasobów finansowych trafia do różnych gałęzi gospodarki, a zwłaszcza do sektorów odpowiadających za dostarczanie dóbr, dla których zawodna jest rynkowa (prywatna) alokacja.

Własne finanse są jedną z gwarancji niezależności gminy, która może uchylać stawki podatków (w określonych granicach). Gminy mają udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz podatku od osób prawnych (CIT), posiadają dostęp do rynku kapitałowego i same kształtują formy redystrybucji swych dochodów (Kornberger-Sokołowska 2002: 78). Finanse każdej gminy tworzą: budżet, samorządowe fundusze celowe oraz finanse innych podmiotów sektora samorządowego powołanych przez daną jednostkę. Kluczowe znaczenie ma budżet jednostki, który służy zaspokojeniu potrzeb wspólnoty. Jest to dokument opracowany szczegółowo, według działów klasyfikacji. Dzieli dochody na: własne, subwencję ogólną i dotacje celowe z budżetu państwa. Subwencja składa się z części wyrównawczej, równoważącej i oświatowej. Część równoważąca dla gmin tworzona jest w oparciu o tzw. podatek janosikowy, czyli opłatę, jaką bogatsze jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek odprowadzać na rzecz biedniejszych. Dotyczy on gmin, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca przekroczył 150% średniej obliczonej dla wszystkich gmin.

Dotacja celowa z budżetu państwa z przeznaczeniem na cele ogólne obejmuje zadania z zakresu administracji rządowej, zadania własne oraz innych jednostek samorządu terytorialnego i zadania wynikające z nadzwyczajnych okoliczności. W dotacji celowej mieszczą się też środki na inwestycje dofinansowywane z UE. Zdecydowana większość powyższych transferów ma charakter zryczałtowany, jedynie przy dotacjach celowych na zadania inwestycyjne zastosowany został mechanizm proporcjonalności.

Źródłem dochodów własnych są:

- podatki lokalne – podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportu, podatek od czynności cywilno-prawnych, podatek od spadków i darowizn, podatek od działalności gospodarczej płacony w formie ryczałtu;
- udziały w podatkach budżetu państwa – w podatku PIT, w podatku CIT;
- opłaty – gminy pobierają opłatę skarbową, targową, adiacencką, miejscową, uzdrowską, administracyjną, eksploatacyjną (częściowo), planistyczną, opłatę od posiadania psów. Inną formą opłaty pobieranej przez gminę jest opłata za koncesję na sprzedaż alkoholu;



- ponadto dochody wynikające z gospodarowania majątkiem i niestanowiące przychodu jednostki – dochody z umów najmu, dzierżawy, odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych, odsetki od pożyczek i papierów wartościowych, dywidendy, dochody ze sprzedaży majątku, rzeczy i praw;
- inne dochody – wpłaty z zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych, spadki, zapisy, darowizny, odszkodowania, dochody z kar pieniężnych i grzywien, wpłaty z tytułu udzielanych poręczeń i gwarancji, 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej, dotacje z funduszy celowych, dotacje z budżetu innych jednostek samorządu terytorialnego;
- dochody zagraniczne – środki niepodlegające zwrotowi i pochodzące z funduszy Unii Europejskiej oraz z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (Wyszkowska 2018: 98).

Gminy (na tle powiatów i województw) posiadają największą niezależność od budżetu centralnego (Bordo 2002: 101). Mają one najbardziej zróżnicowany system dochodów, najwyższy (spośród innych samorządowych jednostek) udział w podatkach państwowych. Większość lokalnych podatków i opłat wpłacana jest bezpośrednio na rachunek danej gminy. Wydatki w budżecie gminy uwzględniają rezerwę na nieprzewidziane sytuacje. Pozostałe kwoty dzielone są na wydatki bieżące: dotacje, wynagrodzenia, uposażenia (wraz z pochodnymi), świadczenia na rzecz osób fizycznych, zakupy towarów i usług, inne wydatki związane z funkcjonowaniem jednostek budżetowych i realizacją ich statutowych zadań; wydatki na obsługę długu: odsetki od obsługi kredytów (pożyczek, papierów wartościowych), wypłaty za poręczenia i gwarancje; wydatki majątkowe – inwestycje własne i dotacje na inwestycje realizowane przez podmioty spoza sektora publicznego, wydatki kapitałowe.

W strukturze wydatków gmin dominuje oświata i wychowanie (około 40%). Na dalszych miejscach są: pomoc społeczna, gospodarka komunalna, administracja rządowa i samorządowa. Razem dziedziny te stanowią średnio trzy czwarte gminnych wydatków. Ewolucja wydatkowania gminnych środków wskazuje na rosnące potrzeby pomocy społecznej, a także oświaty i wychowania. Zmniejszają się natomiast wydatki na gospodarkę komunalną. Nieco inna jest struktura wydatków miast na prawach powiatów, gdzie wydatki na oświatę i wychowanie są mniejsze, maleją też koszty administracji publicznej, ale za to więcej wydaje się na remonty i budowę dróg.

Zrównoważenie dochodów i wydatków jest problemem każdej gminy. Deficyt budżetowy powoduje zadłużenie, którego wysokość jest

ograniczona przepisami konstytucji i ustaw. Wiązą one wartość państwowego długu publicznego z deficytem budżetowym wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Na negatywne następstwa przekroczenia przez relację długu publicznego w stosunku do PKB tzw. progów ostrożnościowych 50% i 55% wynikających z ustawy o finansach publicznych, jak również konstytucyjnego limitu 60%, wskazuje wiele rządowych dokumentów. Gdy dług państwa przekroczy 60% PKB, w następnym roku budżetowym wszystkie gminy muszą zlikwidować swój deficyt. Również przekroczenie granicy 50% oraz 55% długu publicznego państwa uruchamia mechanizm ochronny.

### **Zróżnicowanie gospodarki gminnej a efektywność zarządzania**

Transformacja po 1990 r. przyniosła nowe procesy polaryzacji, nie zmniejszając przy tym zróżnicowania między regionami Polski. Mimo rządowych inwestycji i unijnych pieniędzy dysproporcje te są coraz większe. Najszybciej rozwijają się duże aglomeracje i gminy położone wzdłuż głównych szlaków komunikacyjnych, zwłaszcza w zachodniej części kraju. Najwolniej ewoluują regiony, w których kumulują się problemy gospodarcze i społeczne, szczególnie na wschodzie kraju (Zarycki 2002: 170). Z czynników zewnętrznych, niezależnych od wspólnot lokalnych, a wpływających na ich rozwój, liczą się inne aspekty geograficzne: bliskość metropolii, granicy państwa, atrakcyjność turystyczna. Istotne jest zlokalizowanie na danym obszarze dużych przedsiębiorstw dających zatrudnienie i płacących podatki oraz np. odszkodowania za szkody górnicze.

Ważne są jednak także czynniki wewnętrzne. Aktywność gminy uzależniona jest od pozycji politycznej i kwalifikacji lidera oraz jego najbliższego otoczenia. Dobrze rozwijająca się gmina ma najczęściej gospodarza posiadającego jasną strategię, który potrafi zmobilizować do jej realizacji swoich współpracowników i jest popularny w społeczności lokalnej. Dużą rolę odgrywa również kapitał społeczny zwłaszcza tzw. pomostowy, w którym pojawiają się zdolności do tworzenia gęstej, otwartej sieci wymiany społecznej, w odróżnieniu od kapitału „wiążącego”, broniącego interesów zamkniętej grupy. Pomostowy kapitał społeczny jest najwyższy w Polsce zachodniej (województwo dolnośląskie), a kapitał wiążący – we wschodniej (województwo podlaskie). W Wielkopolsce oba typy kapitału społecznego są równie wysokie (Herbst, Swianiewicz 2008).

Wspólne cechy gmin, które rozwijają się najlepiej, to:

- silny przywódca, działający w korzystnym kontekście kulturowym, ale również w nieco konkurencyjnym otoczeniu,

- konsekwentne zarządzanie strategiczne,
- współpraca międzysektorowa.

Do gmin najbogatszych (*per capita*) należy Kleszczów (powiat bełchatowski), 40 tys. zł dochodu na mieszkańca w 2017 r. Kolejne miejsca w rankingu tygodnika „Wspólnota” zajmują: Polkowice, Sopot, Warszawa, Rewal, Rzęśnia, Mielno, Ustronie Morskie. Z kolei najbiedniejsze gminy znajdują się w powiatach białostockim i łomżyńskim: Zawady i Przytuły. Normatywnym symbolem biedy i złego zarządzania stała się gmina Ostrowice (powiat drawski), której zadłużenie spowodowało zawieszenie wójta i rady oraz wprowadzenie zarządu komisarycznego. Z dniem 1 stycznia 2019 r. na mocy specjalnej ustawy gmina została zniesiona, jej tereny weszły w skład dwóch gmin sąsiednich, a długi przejął Skarb Państwa. Na rok przed likwidacją gminy jej zadłużenie wynosiło 47 mln zł, tj. 437% rocznych dochodów (Żółciak 2018). Los gminy Ostrowice jest przestrożą dla polskich wójtów.

Z drugiej strony, istnieją efektywnie zarządzane gminy, stanowiące dla innych wzór do naśladowania. Dotyczy to ośrodków z dobrą tradycją (Zakopane, Pruszcz Gdański, Kołobrzeg, Polkowice, Piaseczno, Koziernice, Dziwnów, Krynica Morska, Międzyzdroje), jak i tych miejscowości, które dopiero w ostatnich latach weszły na podium liderów rankingów rozwoju, właśnie dzięki wybitnym wójtom (Trzebnica, Szczyrk, Sieraków). Najnowszym, modelowym przykładem efektywnego zarządzania gminą jest Uniejów (woj. łódzkie), którego burmistrzem od 2002 r. jest Józef Kaczmarek (bezpartyjny). Większość radnych pochodzi z jego komitetu wyborczego, a wśród współpracowników dominują ludzie młodzi o wysokich kwalifikacjach. W 2015 r. 85% pracowników urzędu stanowiły osoby poniżej 40 lat, z których niemal wszyscy posiadali wyższe wykształcenie. Zmiany organizacyjne w uniejowskim samorządzie wpłynęły na szybszy rozwój gminy. W urzędzie stworzono Dział Promocji i samodzielne stanowisko inspektora ds. funduszy UE, w Radzie Gminy powstała Komisja Uzdrawiskowa. Władze podjęły współpracę z instytucjami naukowymi (Smętkiewicz 2014: 88), rozwijała się działalność spółki Geotermia Uniejów, w której gmina posiada 64% udziałów.

Wzrastające zróżnicowanie w rozwoju gmin jest bodajże największym problemem zarządzania w samorządzie terytorialnym. Pomiędzy pierwszą setką miast w rankingu a dwiema kolejnymi setkami są dwu- i trzykrotne dysproporcje w poziomie majątkowych wydatków inwestycyjnych *per capita*. Podobnie wygląda zróżnicowanie wskaźnika przedsiębiorczości. Taka polaryzacja oznacza ciągle przyspieszanie rozwoju głównych centrów, a jednocześnie spowolnienie rozwoju ośrodków peryferyjnych (Sobczak 2016: 125). Wraz z wyczerpywaniem się dotacji

unijnych zmniejszać się będzie okazja do minimalizacji złych uwarunkowań w gminach nieefektywnie zarządzanych, dla których szansą nie będzie powołanie nawet najlepiej zarządzającego wójta.

### **Egzemplifikacja ekonomicznego wymiaru działalności wójta**

W ciągu blisko trzydziestu lat stanowiska wójtów sprawowało kilka tysięcy menadżerów. Efekty ich pracy były widoczne już w pierwszych kadencjach samorządu gminy. Wśród miast wojewódzkich na przełomie XX i XXI w. dało się zauważyć efekty realizacji priorytetowych planów wieloletnich. W tym czasie coroczne rankingi „Rzeczpospolitej” i „Wspólnoty” odnotowywały przykłady dobrego zarządzania. Katowice wydawały najwięcej na infrastrukturę, Kraków poszerzał swoją ofertę turystyczną, Warszawa miała największy wzrost dochodów z podatku PIT i CIT, a w przeliczeniu na jednego mieszkańca – najwięcej wydawała na szkoły oraz inwestycje. W Zielonej Górze zminimalizowano zadłużenie miasta, a Gdańsk inwestował w bezpieczeństwo, tworząc, jako pierwsze miasto wojewódzkie, Centrum Zarządzania Kryzysowego.

Skutecznością odznaczyli się prezydenci średnich miast. Gliwice ściągnęły do miasta fabrykę Opla (Jarczewski 1996), Ełk potrafił najlepiej zaoszczędzić na administracji, Konin miał największą nadwyżkę operacyjną, a spośród miast na prawach powiatu najlepiej oceniano stan finansów w Płocku. W tej grupie miast najwięcej w infrastrukturę inwestował Sopot. Został uznany za pierwsze miasto w Polsce, które weszło w epokę postindustrialną dzięki wspieraniu rozwoju firm czwartego sektora: finanse, informatyka, przetwarzanie danych, konsulting. Innowacyjne projekty polegające na sprzedaży mieszkań komunalnych i emisji obligacji miejskich realizowali prezydenci Ostrowa Wielkopolskiego i Gdyni.

Wśród miast i miasteczek pozytywne wyniki odnotowano w Choroszczynie (inwestycje ekologiczne i oświatowe), Drawsku Pomorskim i Polkowicach (nadwyżka budżetowa), Gryfinie (bezpieczeństwo, ekologia), Konstancinie-Jeziornej i Łomiankach (atrakcyjność inwestycyjna), Krynicy Morskiej i Słubicach (wydatki ze środków zagranicznych), Pajęcznie (przyjazność inwestorom). Najliczniejsze przykłady sukcesów gospodarczych wójtów dotyczą gmin wiejskich (stanowią dwie trzecie wszystkich gmin). Wójtowie takich gmin potrafią oszczędzać na administracji (Besko), inwestują w ekologię (Kobylanka), w infrastrukturę (Krościenko Wyżne), w zrównoważony rozwój (Ornontowice), ściągają środki z zagranicy (Lniano, Adamówka, Kamienica, Dobra Szczecińska), mają sporą nadwyżkę operacyjną (Kobierzyce, Osieczna). Wielu wójtów osiąga największe sukcesy w kilku kategoriach gospodarności.

Tak jest m.in. w przypadku Kleszczowa, Kołbaskowa, Lesznowoli, Rewala czy Tarnowa Podgórnego.

Jakość gospodarowania w gminach poprawiła się wraz z napływem środków unijnych po 2004 r. Wtedy też stały się one beneficjentami wzrostu cen nieruchomości. Ponad 300 gmin znalazło się w obszarze specjalnych stref ekonomicznych ([sse.mapa.info.pl](http://sse.mapa.info.pl)). W kolejnych rankingach najlepiej zarządzanych miast i gmin zmiany były już niewielkie. Mimo różnych ocen politycznych, a nawet oskarżeń o charakterze aferowym, najlepsi wójtowie utrzymywali swoje stanowiska. Przykładem odporności na medialny zgiew i polityczno-prokuratorskie naciski była postawa Jacka Karnowskiego – prezydenta Sopotu, który mimo postępowań karnych (rozstrzygniętych po latach na jego korzyść) zwycięsko wychodził z kolejnych wyborczych weryfikacji (2010, 2014, 2018). Był też jedynym włodarzem gminy, który pozytywnie przeszedł próbę odwołania w drodze referendum w 2009 r. (Karnowski 2009).

W drugiej dekadzie XXI w. działalność wójtów skupiała się na zupełnie nowych obszarach zarządzania publicznego opartego na partycypacji i innowacjach (Sokołowicz 2017). Tak należy oceniać pracę prezydentów dużych miast na rzecz ograniczenia nadmiernej prywatyzacji oraz grodzenia przestrzeni publicznej. Coraz większe znaczenie miały kwestie ekologiczne (czyste powietrze, tereny zielone, jakość wody, krajobraz). Upowszechniano nowoczesne technologie, rozwijano rewitalizację, utrwalano styl zarządzania poprzez partnerstwo (Kotarba 2014).

Szczególnie w ostatnich kadencjach samorządu (2010–2018) widoczne były efekty długofalowego oddziaływania wójtów na rozwój swoich gmin. Dały o sobie znać wieloletnie doświadczenia umiejętnego zarządzania oraz synergia wynikająca z dobrej koniunktury, własnej przedsiębiorczości i wygasających źródeł unijnych. Sukces tej kadencji wyznaczały czynniki finansowe (bilans budżetu), ekonomiczne (stan gospodarki lokalnej), infrastrukturalne (komunalna infrastruktura techniczna) i społeczne (edukacja, mieszkalnictwo). W takim rankingu najlepiej wypadły: Warszawa i Wrocław (miasta wojewódzkie), Bielsko-Biała i Tarnów (miasta na prawach powiatu), Wieliczka i Sucha Beskidzka (miasta powiatowe), Ożarów Mazowiecki i Józefów (miasteczka), Czosnów i Jaworze – gminy wiejskie (Swianiewicz 2018).

Osiągnięcia ekonomiczne we wzorcowo zarządzanych gminach można wiązać z osobowością wójtów lub z ich kwalifikacjami (zazwyczaj mają oni dyplomy kierunków ekonomicznych i zarządzania). Rządziej można wiązać te osiągnięcia z ich doświadczeniem zawodowym, gdyż dobrze prosperujący menadżerowie nie są na ogół zainteresowani przejściem do służby publicznej i na to – *stricte* – polityczne stanowisko.

Polskie realia samorządowe ukształtowały w ten sposób korpus wójtów, którzy zazwyczaj uczyli się ekonomii i zarządzania dopiero po objęciu stanowiska. Gospodarując średnio przez trzy kadencje, potrafili realizować zadania, które opierały się na teoriach z zakresu ekonomii i finansów oraz zarządzaniu i organizacji. Osiągnięcia z tego zakresu umożliwiły im uzyskanie dobrych wyników politycznych.

### **Wybory 2018 r. a kompetencje menadżerskie samorządowych liderów**

Ostatnie wybory samorządowe już na etapie przygotowań miały wyjątkowy charakter. Wynikało to z wydłużenia kadencji organów, z utrwalonej już dominacji wójta w systemie władzy lokalnej oraz z niskiego poziomu konkurencyjności. O mandat ubiegało się średnio 2,8 kandydata (w 13% gmin był tylko jeden). Nadzwyczajne znaczenie tych wyborów określiły też ich wyniki. Dotyczy to bardzo wysokiej frekwencji – 55% w pierwszej turze i 49% w drugiej. Kolejny rekord padł przy rozstrzygnięciach w pierwszej turze (74% gmin) oraz w związku z dominacją inkumbentów – w 67% gmin zwyciężyli urzędujący wójtowie (Gendźwiłł 2018).

Politolodzy i socjolodzy, skupiając się na partyjnej proveniencji wójta, podkreślali sukces kandydatów PO w największych miastach (23 prezydentów) i porażkę PiS (czterech), przy 68 bezpartyjnych (Flis 2018). Ekspertcy podkreślali przegraną ugrupowań rządzących, której liderzy mocno zaangażowali się w kampanię wyborczą swoich kandydatów. Mimo to, oraz mimo sporego poparcia ze strony prorządowego elektoratu, kandydaci PiS spektakularnie przegrali wybory na prezydenta zarówno w największych miastach (Warszawa, Kraków, Łódź), jak i w średnich: Nowy Sącz, Ostrołęka, Żyrardów, Mielec. Burmistrzami nie zostali też reprezentanci rządzącej partii w Świebodzicach, Sanoku, Bochni, Brzeszczach, Pelplinie. PiS przegrał w gminie Czarny Dunajec, gdzie od 16 lat rządził przedstawiciel tej partii. Takie wyniki interpretowano jako przejaw niezależnej oceny wyborców (którzy nie wiązali obietnic rządowych z lokalnym zarządzaniem), a przede wszystkim jako rezultat osobistych wpływów urzędujących wójtów.

Jeszcze nigdy stabilność na stanowiskach wójtów nie zaznaczyła się tak wyraźnie, jak w 2018 r. Z pewnością miały na to wpływ nie tylko polityczne predyspozycje włodarzy, ale także ich kompetencje menadżerskie. Dynamiczny rozwój polskich miast, sukcesy w zarządzaniu, wykorzystanie środków unijnych – wszystko to składało się na ocenę wójta. Zdecydowana większość z nich (82%) nie jest związana z żadną ogólnopolską partią, a zarządzają obszarem zamieszkanym przez 59% Polaków (mieszkańców tych gmin).

Jeśli nawet wśród tych liderów występują jakieś ukryte formy afiliacji politycznej, to niewielkie znaczenie partyjnych symboli podczas wyborów świadczy o tym, że o pracy wójtów nie decydują polityczne gremia (niemal wszechwładne na poziomie krajowym). Ich ogromna rozpoznawalność nie wynika z wiecowego i medialnego uprawiania polityki, ale z zasług występowania w roli gospodarzy, inwestorów, kierowników konkretnych projektów społeczno-ekonomicznych.

W tej roli do rangi symbolu urasta prezydenta Rzeszowa – Tadeusz Ferenc (lat 78), który po raz pierwszy wygrał wybory w 2002 r., a następnie co cztery lata (2006, 2010, 2014, 2018) w pierwszej turze był wybierany na to stanowisko. Jednocześnie dwukrotnie (w 2011 i 2015 r.) przegrywał wybory do Senatu RP. Nie zdziałał też wiele w roli współzałożyciela komitetu wyborczego Bronisława Komorowskiego podczas wyborów prezydenckich w 2015 r. Widać więc, że poparcie, jakie posiada Ferenc, dotyczy jego roli samorządowego menadżera miasta, a nie przywódcy z politycznymi ambicjami.

W 2018 r. mimo konfrontacyjnej atmosfery w polityce ogólnokrajowej w wyborach lokalnych było zdecydowanie więcej kontynuacji niż zmian. Ucichły narzekania na niską frekwencję, a urzędujący wójtowie w większym stopniu liczyli się z nowymi podmiotami społeczno-politycznymi (ruchy miejskie, lokalne grupy działania) niż z partiami. Pięcioletnia kadencja pozwala na wydłużenie strategicznego planowania w wykonaniu wójta, a silny mandat polityczny (mierzony wysokim poparciem – przykład prezydent Łodzi, Hanny Zdanowskiej) wzmacnia niezależność władzy samorządowej od administracji rządowej.

Z drugiej strony, wyniki wyborów w 2018 r. pokazały również zagrożenia, z którymi wójtowie muszą się zmierzyć. I choć dotyczą one bardziej kwestii politycznych, to mogą jednak odbić się też na efektach zarządzania, a w konsekwencji prowadzić do negatywnych skutków ekonomicznych. Bowiern rozwój gospodarczy gminy bez zapewnienia wysokiej jakości demokratycznych standardów może okazać się iluzoryczny. Tymczasem w gminnej polityce zaczyna dominować bezalternatywność; za mało jest różnorodności programowej i personalnej – wójtowie zbyt często nie mają konkurenta. Wygenerowanie zmian (również kadrowych) powinno nastąpić najpóźniej w 2028 r.

## **Zakończenie**

Status wójta uwarunkowany został przez dwie kluczowe ustawy: o samorządzie gminnym z 1990 r. i o bezpośrednim wyborze wójta z 2002 r. Mimo zmieniających się układów politycznych i występowania

tendencji centralistycznych (zwłaszcza po 2015 r.) ustrojowe podstawy działalności wójta pozostają niezagrożone. Nadal jest to jedyny organ wykonawczej gminy, a zarazem dominujący podmiot, kreujący budżet i politykę gospodarczą w swej jednostce. Niezależność wójta dotyczy jego relacji z kolejnymi poziomami władzy samorządowej i rządowej. Jest także związana z posiadaniem własnego zaplecza politycznego, bez konieczności układania się z lokalnymi lobby partyjnymi.

Przeprowadzona analiza wykazała dobitnie, że zmiany polityczne w niewielkim stopniu wpływają na działalność wójta. Jego stanowisko należy do najstabilniejszych w całym systemie polskiego modelu zarządzania publicznego i stanowi znaczące osiągnięcie ustrojowej transformacji: urząd menadżerski w służbie publicznej odporny na odgórne (i częste) przemiany polityczne – to spełnienie jednego z głównych założeń „ojców założycieli” samorządu terytorialnego. Warto o tym przypomnieć w kontekście wielu negatywnych ocen polskiej transformacji i powszechnej (a często nieuzasadnionej) krytyki liderów życia publicznego. Z polityką wójtowie radzą sobie całkiem dobrze, podobnie jak i ze zmieniającym się prawem. Mimo powszechnych utyskiwań na niestabilność przepisów z pewnością to nie bariery normatywne determinują pracę wójta. Podstawy prawne jego działalności rozstrzyga kompetencja generalna dotycząca samorządu gminnego (jeśli przepisy nie stanowią inaczej, to dane zadanie powinno być realizowane przez wójta i jego pracowników), w połączeniu z unijną i konstytucyjną zasadą pomocniczości (najlepiej zadania publiczne rozwiązują jednostki administracyjne znajdujące się najbliżej obywatela, korzystające z pomocy administracji z wyższych poziomów).

Skoro więc ani polityka, ani normy nie stanowią głównych przeszkód w zarządzaniu publicznym w wykonaniu wójta, pozostają warunki gospodarcze, które w największym stopniu określają jego możliwości. Najczęściej są to czynniki obiektywne: położenie geograficzne, lokalizacja firm, koniunktura. Jednak geografia rzadko bywa determinantą, wszak nawet peryferyjne położenie można wykorzystać jako atrakcję turystyczną. Dla przedsiębiorców można zorganizować specjalną ofertę, a koniunktura i tak bywa zmienna. Jednocześnie fundusze unijne stworzyły niepowtarzalną szansę pozyskania środków na inwestycje i projekty, a ich pozyskanie jest już przede wszystkim zależne od operatywności wójta.

Wszystkie te zjawiska potwierdziły wyniki ostatnich wyborów samorządowych. Nie zmieniły one gruntownie zasobu kadrowego polskich wójtów, ale wzmocniły ich (i tak już silną) pozycję. Umożliwiły też wydłużenie planowania w związku z pięcioletnią kadencją oraz urealniły perspektywę (2028 r.) zasadniczej zmiany, do jakiej dojdzie w tej grupie menadżerskiej.



## Bibliografia

- Bordo A. 2004, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Warszawa.
- Chmaj M. 2013, *System wyborczy do organów samorządu terytorialnego* [w:] *Prawo samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Warszawa.
- Chmielowiec B. 2016, *Menadżer publiczny jako lider innowacji w zarządzaniu zasobami ludzkimi* [w:] *Zmiany ról w zarządzaniu zasobami menadżerów w organizacjach publicznych i non profit*, red. A. Andrzejczak, J. Furmańczyk, Poznań.
- Czarnow S. 2007, *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10.
- Dąbek D. 2004, *Prawo miejscowe samorządu terytorialnego*, Bydgoszcz–Kraków.
- Dolnicki B. 2005, *Kontrola i nadzór nad samorządem terytorialnym – kierunki przemian* [w:] *Miejsce i rola RIO i SKO w systemie samorządu terytorialnego*, red. J.P. Tarno, Zielona Góra.
- Flis J. 2018, *PiS słabszy w wyborach, niż się Kaczyńskiemu wydaje*, „Gazeta Wyborcza”, 8 listopada 2018.
- Gay P. de 2005, *The Values of Bureaucracy: An Introduction* [w:] *The Value of Bureaucracy*, ed. P. de Gay, Oxford.
- Gendźwił A. 2018, *Kto porządzi przez 5 lat*, „Wspólnota”, nr 24.
- Herbst J., Swianiewicz P. 2008, *Kapitał społeczny na Dolnym Śląsku i w Małopolsce na tle ogólnopolskiego zróżnicowania regionalnego* [w:] *Szafarze darów europejskich: kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, red. P. Swianiewicz, Warszawa.
- Jarczewski A. 1996, *Jak złowić Opla*, Warszawa.
- Karnowski J. 2009, *Polowanie na prezydenta*, Warszawa.
- Kornberger-Sokołowska E. 2002, *Zasady systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Samorząd terytorialny a jakość administracji publicznej*, red. A. Piekara, Warszawa.
- Kotarba B. 2014, *Zasady partnerstwa w wybranych działaniach samorządów gminnych* [w:] *Partnerstwo w sferze publicznej*, red. A. Kołomycew i B. Kotarba, Warszawa.
- Piasecki A. 2006, *Menadżer i polityk. Wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Kraków.
- Piasecki A. 2009, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa.
- Piasecki A. 2012, *Wybory w Polsce 1989–2011*, Kraków.
- Regulski J. 2000, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa.
- Skrenty Ż. 2016, *Ewolucja statusu prawnego organu wykonawczego gminy w latach 1990–2015* [w:] *25 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Doświadczenia przeszłości, wnioski na przyszłość*, red. Z. Bukowski, S. Kamosiński, Bydgoszcz.
- Smętkiewicz K. 2014, *Świadomość społeczna wykorzystania wód geotermalnych w województwie łódzkim i w landzie Styria w kontekście zrównoważonego rozwoju regionów*, Łódź.
- Sobczak E. 2016, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem na przykładzie miast* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, B. Zientarski, Warszawa.
- Sokołowicz M. E. 2017, *Miejskie dobra wspólne („commons”) z perspektywy ekonomii miejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 70 (4).
- Sudoł S. 2012, *Nauki o zarządzaniu. Podstawowe problemy, kontrowersje i propozycje*, Warszawa.
- Swianiewicz P. 2018, *Sukces mijającej kadencji*, „Wspólnota”, nr 21.

- Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, DzU 2018, poz. 130.
- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci, DzU 2016, poz. 195.
- Wołowicz T. 2018, *Dopuszczalność przekazania kompetencji burmistrza do wydawania decyzji administracyjnej o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi*, „Samorząd Terytorialny”, nr 3.
- Wyszkowska D. 2018, *Samodzielność finansowa jako determinanta potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego*, Białystok.
- Zarycki T. 2002, *Region jako kontekst zachowań politycznych*, Warszawa.
- Żółciak T. 2018, *Lex Ostrowice nabiera wyraźnych kształtów*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 14 maja 2018.

**Maciej Milczanowski\***

**EWOLUCJA NURTU NEOKONSERWATYWNEGO  
W POLITYCE USA W WYNIKU ZAMACHÓW  
Z 11 WRZEŚNIA 2001 ROKU I JEJ KONSEKWENCJE**

**EVOLUTION OF NEOCONS IN US POLICY AS A RESULT  
OF THE SEPTEMBER 11, 2001 ATTACKS  
AND ITS CONSEQUENCES**

Abstract

The article showcases and examines the evolution of the neoconservative strand of US politics and its influence on the country's international politics, with a particular analytical emphasis on the effects of the September 11, 2001 attacks and the ensuing counter-terrorism measures on the part of the USA. The importance of the neocon agenda has grown considerably in the wake of the WTC and Pentagon attacks and, as a result, has shaped the core of US Middle Eastern politics. Simultaneously, the neocon takeover of US politics marginalized the impact of both the conservative and the liberal circles. As a consequence, the US national security evolved into a hard power model based on military authority. Such a political practice yielded short-term profits (and – at best – media benefits and image gains) for the USA, but in the long run it also posed a threat to the West.

**Keywords:** neoconservatism, foreign policy, hard power, doctrine

**Wstęp**

Określenie ideologii charakteryzujących partie i stronnictwa wewnątrzpartyjne, a tym samym ich wpływ na doktrynę prezydencką będącą konsensem, ale i kompromisem między nimi, jest zasadniczo obciążone wynikającą z istoty demokracji konwergencją programową zacierającą istotne dystynkcje poszczególnych nurtów myślowych. Toteż we współczesnych demokracjach trudno rozróżnić, kiedy radykalna retoryka ideowa wynika jedynie z postaw populistycznych, a kiedy stoją za

---

\* Instytut Nauk o Polityce, Uniwersytet Rzeszowski, al. mjr. W. Kopisto 2a, 35-959 Rzeszów, e-mail: macm@poczta.onet.pl, ORCID ID: 0000-0002-2322-2074

nią rzeczywiste postawy radykalne, zapowiadające takie też działania (Bell 2000: 394). Nie oznacza to jednak, że ideologie te nie mają swych cech charakterystycznych ani też, że ruchy radykalne nie dysponują potencjałem nawet do przejęcia władzy w wyniku demokratycznych wyborów. W sprzyjających okolicznościach potrafią zyskać na popularności, często „karmiąc się” przekazem propagandowym, gdy dochodzi do sytuacji kryzysowych (rzeczywistych lub ich obrazu wykreowanego za pomocą manipulacji). Co więcej, w miarę zmian zachodzących w sytuacji międzynarodowej oraz wewnętrznej państw ruchy te mogą z czasem uzyskać zasadnicze znaczenie w państwach, które tym samym trudno nadal będzie nazywać demokratycznymi. Przykładem radykalizacji postaw w ramach tego samego nurtu jest zasadnicza zmiana paradygmatu neokonserwatywnego w wyniku jednego w gruncie rzeczy wydarzenia (nie umniejszając znaczenia tego wydarzenia), jakim były zamachy z 11 września 2001 r.

Celem artykułu jest zbadanie ewolucji ideologii neokonserwatystów, ze szczególnym uwzględnieniem impulsu, jakim były wydarzenia z 11 września 2001 r. Jeszcze ważniejszym celem jest określenie znaczenia ideologii neokonserwatywnej dla polityki zagranicznej USA, a przede wszystkim dla interwencji zbrojnej w Iraku oraz ich skutków. Hipoteza badawcza dotyczy kwestii decydującej roli neokonserwatystów dla polityki zagranicznej USA, co zważywszy na radykalny charakter tego nurtu politycznego, miało negatywne skutki dla samych Stanów Zjednoczonych, jak i Iraku, w którym strategia oparta na tej ideologii została zrealizowana. A zatem układ artykułu jest następujący – na początku zarysowano ewolucję neokonserwatystów przed 11 września 2001 r., następnie znaczenie zamachów na WTC i Pentagon oraz główne założenia ukształtowane po tych wydarzeniach. W dalszej części przedstawiona została doktryna prezydenta Georga W. Busha, poddana analizie porównawczej z założeniami neokonserwatystów. W ostatniej części tekstu przedstawiono wnioski wynikające z przyjęcia doktryny opartej na radykalnej ideologii neokonserwatywnej. Metoda zastosowana w pracy to analiza literatury, wystąpień publicznych, a także analiza porównawcza ideologii *neocons* i doktryny Busha.

### Ewolucja *neocons*

Neokonserwatyzm jest stosunkowo nowym nurtem myślowym powstałym na podstawach liberalnych. W istocie jego początki można wiązać z rozłamem (jednym z wielu) w środowisku liberalnym, w którego

wyniku neokonserwatyści zblżyli się do pozycji prawicowych (Vall du 2006: 303–304; Niebylski 2011: 69–88). Zasadnicze znaczenie ma tu fakt, że neokonserwatyzm jest nurtem myśli politycznej niemal całkowicie powstałym w USA, który nie znalazł uznania w Europie (Soltani, Jawan 2010: 55–71). Co więcej, myśl neokonserwatywna budowana jest na fundamencie krytyki konserwatyizmu europejskiego jako myśli przestarzałej i nieadekwatnej do nowych realiów, a ponadto nieodpowiedniej dla polityki realizowanej przez USA (Kagan, Kristol 1996: 18–32; Kristol 2003). Należy tu zwrócić uwagę na fakt, że takie podejście nie jest w pełni zgodne z intencjami założycieli i architektów ustroju amerykańskiego. Dla nich to właśnie odniesienie do idealnego modelu państwa implikuje potrzebę połączenia wiary, refleksji i doświadczenia, sięgając właśnie do tradycji europejskich. Te wszakże tradycje są ważnym czynnikiem odpowiedzialnym za kontraktualność korzeni amerykańskiego konstytucjonalizmu, stanowiąc „siłę napędową anglosaskiej kultury politycznej” (Prostak 2011: 57–68). Można powiedzieć, że filozofia kontraktualna to wspólny mianownik konserwatyizmu europejskiego i fundamentów założycielskich USA, jednakże na poziomie głębszym niż kształtowała się ideologia neokonserwatystów. Stąd sprzeczność ta nie stanowiła dla *neocons* problemu, a dla konserwatystów oznaczała odstępstwo od fundamentalnych zasad, na których opierały się Stany Zjednoczone.

Przed 11 września 2001 r. w orbicie najważniejszych postulatów neokonserwatystów sprawy zagraniczne nie miały najważniejszej pozycji (Brzeziński 2010: 138; Vaïsse 2010: 3), w istocie skupiając się na postulatach społecznych, edukacyjnych czy gospodarczych. Niemniej stali oni na stanowisku, że neokonserwatyzm przeszedł zasadniczą ewolucję, a szczególny impuls do zmiany dały wydarzenia z 11 września 2001 r., kiedy to stanowisko neokonserwatystów zaczęło się jeszcze bardziej niż przed tą datą oddalać od pozycji konserwatywnych. Wydarzenia te spowodowały tak głębokie przeobrażenia w nurcie neokonserwatywnym, że wielu badaczy nawoływało do powrotu do wzorców z lat sześćdziesiątych–siedemdziesiątych, kiedy to nurt ten dopiero się kształtował (Niebylski 2011: 71). Po 11 września 2001 r. zaś uległa głębokiej reorientacji, skupiając się na kwestiach bezpieczeństwa (Soltani, Jawan 2010: 55–71). Zbieżność uwarunkowań, jakie zaistniały w wyniku wydarzeń z 11 września 2001 r., roli prezydenta jako „Wodza w czasie wojny” oraz ideologii neokonserwatywnej radykalnej już wcześniej, a dodatkowo koncentrującej się na czynnikach należących do grupy określanej jako Hard Power, niejako zmuszały prezydenta do sformułowania zupełnie nowej doktryny opartej na ideologii *neocons*.

## Zasadnicze cechy nurtu neokonserwatywnego

Cechami nurtu neokonserwatywnego w obszarze polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych są:

1. Odwoływanie się do tradycyjnych wartości moralno-religijnych w ramach euro-atlantyckiej kultury politycznej.
2. Ekspansjonizm w polityce zagranicznej.
3. Podstawowe znaczenie określenia uczestników stosunków międzynarodowych jako przynależących do grupy noszącej miano „wrogów” i „przyjaciół”.
4. Unilateralna odpowiedzialność USA za ustanowienie ładu międzynarodowego.
5. Promocja liberalnej demokracji w stosunkach międzynarodowych (Bennett 2002: 127–130; Kristol 2003; Dziubka, Szlachta, Nijakowski 2008: 159).

W tak zarysowanej koncepcji na pierwszy plan wysuwa się promocja liberalnej demokracji w stosunkach międzynarodowych. Właśnie pojęcie demokracji stanowi podstawę wszystkich pięciu zasadniczych cech nurtu neokonserwatywnego. Tradycyjne wartości moralno-religijne w swej istocie wiążą się z wolnością jednostki, swobodą wyboru, a sama demokracja uważana jest często za najwyższą wartość ewolucji kulturowo-politycznej cywilizacji zachodnich. Ekspansjonizm miał swój polityczny i pseudohumanitarny sztyld w postaci demokracji, która winna nieść zdobycze cywilizacji zachodniej innym. Podział na wrogów i przyjaciół także był ściśle uzależniony od przyjęcia bądź odrzucenia modelu demokratycznego. Za ostatnim punktem kryje się głębokie przekonanie neokonserwatystów w USA o wyjątkowości amerykańskiego modelu demokracji, ale także o szczególnym znaczeniu ich własnego sposobu pojmowania konserwatyzmu. Poniżej bardziej szczegółowa analiza tych czterech założeń.

Kwestia promocji demokracji poza USA stanowiła trzeci filar polityki międzynarodowej Billa Clintona, jednak różnica pomiędzy jego założeniem a koncepcją neokonserwatywną była taka, że Clinton stawiał na pokojową promocję demokracji, podczas gdy neokonserwatyści dopuszczali wprowadzanie jej siłą (Stolarczyk 2010: 102). W obu jednak przypadkach założenie oparte było na nieprecyzyjnym cytowaniu Emanuela Kanta, którego powszechnie znane stwierdzenie, że „Demokracje nie walczą pomiędzy sobą”, stało się podstawą wielu doktryn. W 1994 r. Bill Clinton mówił, że „najlepszą strategią dla zapewnienia naszego bezpieczeństwa i budowy trwałego pokoju jest wspieranie rozszerzania demokracji wszędzie. Demokracje nie atakują siebie nawzajem,

stają się lepszymi partnerami handlowymi oraz politycznymi” (Clinton 1994)<sup>1</sup>. Niemniej Kant twierdzenie to wypowiedział w sposób znacznie bardziej ostrożny, uznając, że demokracje w istocie poświęcą znacznie więcej czasu na rozważenie działań militarnych, ale też podkreślał to, co bardzo często umyka współczesnym zwolennikom „demokracji”, że ma ona wiele obliczy i nie każde jest pozytywne w kontekście dążenia do utrzymania pokoju. Kant zaznaczał, że zasada o mniejszym prawdopodobieństwie wojny dotyczy tylko państw o utrwalonym podziale władzy, nazywanych przez niego republikańskimi (Kant 2005: 171).

Pojęcie demokracji, jako punkt ciężkości, determinuje kierunki oddziaływania USA w polityce międzynarodowej oraz dzieli uczestników stosunków międzynarodowych na potencjalnych „wrogów” albo „przyjaciół” (Bush 2002; Kristol 2003). Wrogów zaczęto określać pojęciem, które stało się także symboliczne dla administracji Geорга W. Busha, jako *rouge states*. Obejmowało ono dwie kategorie państw: stanowiących zagrożenie militarne dla sąsiadów lub interesów USA w danym regionie oraz dążących do pozyskania broni masowego rażenia i wspierających terroryzm międzynarodowy (Caprioli, Trumbore 2005: 771). Wprawdzie tym samym pojęciem posługiwał się wcześniej także Bill Clinton, jednak fundamentem polityki USA stało się ono dopiero w reakcji na zamachy 11 września. Podział był akcentowany uznaniem trzech państw (Irak, Iran i Korea Płn.) za należące do tzw. osi zła (Renshon 2010: 29–30).

W nurcie neokonserwatywnym kwestia bezpieczeństwa, jako głównego interesu narodowego, jest silnie powiązana z interesem międzynarodowym USA. Nie jest to jednakże koncepcja, której celem jest jedynie interes USA osiągany za pomocą polityki międzynarodowej, ale zdaniem neokonserwatystów zapewnienie bezpieczeństwa USA jest bezpośrednio związane z działaniem na rzecz bezpieczeństwa międzynarodowego, a oba te aspekty są tak ze sobą powiązane, że istnieje pełna zależność pomiędzy nimi. Wobec tego w koncepcji neokonserwatywnej idea izolacjonizmu nie ma racji bytu (Kagan 2004: 65–87; Homolar-Riechmann 2009: 183–184). Problem ten związany jest także z rolą USA jako mocarstwa o globalnych interesach i wpływach, co powoduje, że interes narodowy nie może być ograniczony jedynie do granic tego państwa, jak dzieje się w przypadku państw mniejszych czy mniej wpływowych w kwestiach polityki bezpieczeństwa (Rathburn 2008: 273).

---

<sup>1</sup> „Ultimately, the best strategy to ensure our security and to build a durable peace is to support the advance of democracy elsewhere. Democracies don't attack eachother, they make better trading partners and partners in diplomacy”.

Główni myśliciele nurtu neokonserwatywnego, wpływający zasadniczo na politykę USA od 2001 r., odcinali się jednocześnie od europejskich wzorców konserwatywności kształtowanych przez tysiące lat historii. Irving Kristol postrzega to jako zaletę, bowiem jego zdaniem myśl neokonserwatywna jest bardziej „zdrowa” od nurtu europejskiego konserwatywności, który przez niego jest określany jako: *lugubrious* (smętny), *nostalgic* (nostalgiczny), *grim* (ponury), *dyspeptic* (trudny do zaakceptowania) (Kristol 2003).

### Doktryna Busha

Zasadnicze tezy tzw. doktryny Busha prezydent przedstawił publicznie w 2002 r. w przemówieniu w West Point oraz w mniej nowatorskiej formie w 2006 r. Uszczegółowienie jej nastąpiło w oficjalnym raporcie Departamentu Obrony z 2006 r. (Department of Defense 2006) oraz szeregu strategii narodowych i znalazło odbicie w podręczniku dla żołnierzy do zwalczania sił powstańczych (NSHS 2002; NSCWMD 2002; NSCT 2003; NISUS 2005; NSCT 2006; COIN 2006; USNSPDSC 2007). W istocie nowa doktryna bezpieczeństwa międzynarodowego zaczęła się kształtować w dniu ataków na WTC i Pentagon, gdy w przemówieniu do narodu prezydent Bush użył po raz pierwszy w takim kontekście słów, później wykorzystanych w doktrynie i strategii bezpieczeństwa USA, o wojnie z terroryzmem (*war against terrorism*, lub później *war on terrorism*). Sformułowanie to stało się symboliczne dla jego administracji, a jednocześnie budziło najwięcej kontrowersji, jeśli chodzi o warstwę deklaracyjną doktryny<sup>2</sup>. Prezydent określił jako przyjaciół tych, którzy przyłączą się do wojny po stronie USA. Z drugiej strony w prosty sposób nakreślił, kogo uważa za wroga, umieszczając na jednej płaszczyźnie terrorystów oraz państwa, w których mają schronienie. Takie sformułowanie sugerowało uznanie za wroga bardzo wielu państw na Bliskim Wschodzie, a także w innych częściach świata, bowiem nie było jasności ani kogo uznaje za terrorystę, ani też czy ma jakiegokolwiek znaczenie, czy władze mają wiedzę o przebywaniu na ich terytorium terrorystów. Interesujące jest to, że zaraz po bardzo szerokim zakreśleniu obszaru, w którym należy dopatrywać się przeciwnika w wojnie z terroryzmem, prezydent prosił o modlitwę oraz zacytował psalm, po czym znów wezwał do walki (Bush 2001). Ta część mowy bardzo dobrze wpisuje się w schematy nurtu neokonserwatywnego.

<sup>2</sup> Innej natury kontrowersje budził sposób realizacji doktryny Busha.



Tak więc już ta pierwsza mowa wyczerpała niemal wszystkie punkty uwarunkowań nurtu neokonserwatywnego. Oczywiście w tym tragicznym dniu nie może dziwić tak jednoznaczne potwierdzenie przywiązania do wartości, jak i radykalizm i wyrazistość mowy prezydenta, jednak w późniejszych latach mowy prezydenta Busha jeszcze bardziej wpisywały się w kontekst tego radykalnego nurtu myśli politycznej. Prezydent Bush przyjął w ten sposób rolę wodza narodu w czasie wojny, jak trafnie określił to Zbigniew Brzeziński (Brzeziński 2008: 10)<sup>3</sup>.

W przemówieniu w West Point z 1 czerwca 2002 r. prezydent USA wskazał wyraźnie granicę w stosowaniu dotychczasowych doktryn prezydenckich i konieczność sformułowania nowego rodzaju doktryn. Podkreślał, że zamachy z 11 września 2001 r. spowodowały zupełnie inne postrzeganie zarówno sytuacji na Bliskim Wschodzie, jak i własnej obronności zgodnie z dotychczasowym zestawem koncepcji strategicznych (Bush 2002). Prezydent Bush precyzował też, kogo poza terrorystami uznaje za wroga, wskazując na „tyranów”, a budowanie stabilizacji miało być oparte na kształtowaniu dobrych relacji pomiędzy mocarstwami i poprzez ten proces budowanie i utrwalanie pokoju dzięki wzmacnianiu wolnych i otwartych społeczeństw na całym świecie. Natomiast w następnym akapicie prezydent USA wskazywał właściwe metody, czyli działania zbrojne na terytorium „wroga” i wyraźnie sugerował unilateralne działania zbrojne Stanów Zjednoczonych (Bush 2002)<sup>4</sup>. Szczególnie symptomatyczne jest stwierdzenie: „Inne państwa sprzeciwiają się terrorowi, ale tolerują nienawiść prowadzącą do terroru – i to musi się zmienić” (Bush 2002)<sup>5</sup>. Takie stwierdzenie uzasadnia interwencję w każdym miejscu na ziemi, co stanowi z jednej strony wyraz dominacji, ale i determinacji do wykorzystania potencjału militarnego USA, a z drugiej strony nie świadczy o woli szukania porozumienia i sojuszy międzynarodowych, które zawsze wymagają kompromisów i wspólnych uzgodnień. Prezydent Bush w swojej książce pt. *Decision Points* wielokrotnie okazuje brak zainteresowania i znudzenie negocjacjami w ONZ czy z europejskimi partnerami (Bush 2010). Stwierdzenia o dzieleniu ludzi na „dobrych” i „złych” należy, jak się wydaje, potraktować jako przejaw populizmu wynikającego z retoryki wojennej mającej przygotować grunt pod przyszłe konflikty zbrojne (Bush 2002). Natomiast

---

<sup>3</sup> „The commander in chief of ‘a nation at war’”.

<sup>4</sup> „We will defend the peace against threats from terrorists and tyrants. We will preserve the peace by building good relations among the great powers. And we will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent”.

<sup>5</sup> „Other nations oppose terror, but tolerate the hatred that leads to terror -- and that must change”.

opieranie fundamentu doktryny na wartościach demokratycznych pozwalało na usprawiedliwianie interwencji na wyższym poziomie niż jedynie behawioralne poczucie bezpieczeństwa.

Należy też zwrócić uwagę na dobór miejsca na ogłoszenie nowej doktryny: Akademia Wojskowa zapewniająca symbolikę militarną, widowia złożona niemal w całości z kadetów i żołnierzy oraz zapowiadający prezydenta generał William James Lennox, Jr. – rektor – dowódca akademii. Na początku przemówienia prezydent odniósł się do wspaniałych tradycji uczelni i jej absolwentów, dużą część wystąpienia poświęcił na przedstawienie kontekstu nowej wojny, zestawiając ją z wątkami z II wojny światowej. Prezydent wielokrotnie odwoływał się do poczucia dumy narodowej, najpierw akcentując wyjątkowość West Point w zestawieniu z Akademią Marynarki Wojennej USA, a następnie przedstawiając wyjątkowość Stanów Zjednoczonych w zestawieniu z całą resztą świata.

Na doktrynę Busha składają się cztery zasadnicze składniki: amerykańska dominacja, realizm asertywny, odrzucenie sojuszy, nowy rodzaj relacji międzynarodowych oraz transformacja demokratyczna (Renshon 2010: 39). Globalna dominacja USA jest określana przez czynniki zarówno militarne, jak i gospodarcze (Nye 2004; Leiber 2009: 119–139) (choć sytuacja w drugiej dekadzie XXI w., jeśli chodzi o dominację ekonomiczną, komplikuje się z uwagi na zadłużenie USA w Chinach, a także na szybki wzrost gospodarek innych państw). W swoich wystąpieniach publicznych prezydent Bush dał wyraz także tendencji do klasyfikowania uczestników stosunków międzynarodowych jako przyjaciół albo wrogów i zgodnie z nurtem neokonserwatywnym za główne kryterium przyjął tu system demokratyczny – funkcjonujący w danym kraju bądź nie. Do tej drugiej kategorii zaliczył takie państwa, w których istnieją despotyczne dyktatury lub ekstremizm religijny, co w konsekwencji prowadzi do wspierania przez nie organizacji terrorystycznych (Bush 2006; Renshon 2010). Określenie demokracji jako systemu właściwego dla wszystkich uczestników stosunków międzynarodowych, ujęte w doktrynie Busha, jest więc charakterystyczne dla nurtu neokonserwatywnego i wynika z potrzeby jasnej wizji i ustalenia kryteriów podziału na przyjaciół i wrogów. Takie podejście powoduje jednak wiele problemów w stosunkach międzynarodowych, nie uwzględnia bowiem całego spektrum aktorów międzynarodowych, których rola nie jest i nie może być tak jednoznaczna. Problem demokracji, szczególnie na Bliskim Wschodzie, należy do najbardziej kontrowersyjnych z uwagi na niewielkie postępy w jej realizacji (przynajmniej przed 2001 r.) w tym regionie (Karatnycky 2004; Kapiszewski 2004: 139–144), a także soju-

sze USA z państwami, które w trakcie wdrażania doktryny Busha znajdowały się w rankingu wolności na świecie na ostatnich pozycjach (Freedom House 2003)<sup>6</sup> oraz zupełnie nowych modeli demokracji wprowadzanych (lub proponowanych do wprowadzenia) na Bliskim Wschodzie (Lablat 1995: 173; Osman 2001: 8–20; Cherrad-Bencheфра, Debov, Derradji, Smaali-Dekdouk, Queffélec 2002: 249; Nasri 2009: 100; Milczanowski, Sawicka 2013: 23–24). Przed takimi konsekwencjami ostrzegali konserwatyści, twierdząc, że niewłaściwe jest formułowanie „wyidealizowanych łańdów instytucjonalnych” i radzili „nie podejmować ani analizy doskonałego systemu prawnego, ani refleksji na temat ideału ustrojowego, który niepodobna wskazać wobec różnorodności tradycji i charakteru poszczególnych narodów oraz ustrojów ich [...] państw” (Szlachta 2008: 13).

### **Bilans transformacji neokonserwatystów**

Realizacja doktryny powstałej w nurcie neokonserwatywnym przez prezydenta Georga W. Busha pokazała, że określenie właściwego systemu ustrojowego dla wszystkich uczestników stosunków międzynarodowych wydaje się trudne, a nawet niemożliwe do zrealizowania i nie zwiększa bezpieczeństwa, a wręcz przeciwnie. To jednak ostrożność i rozważa konserwatystów wydają się bardziej uzasadnione niż, jak pisał Kristol, radosny optymizm (Kristol 2003) bez oglądania się na kontrowersje i przeszłość. Wojna w Iraku, jako konsekwencja dominacji nurtu neokonserwatywnego w wyniku zamachów z 11 września 2001 r., stała się symbolem administracji Georga W. Busha i neokonserwatystów amerykańskich (Podhoretz 2002: 2–6; Kaplan, Kristol 2003; Halper, Clarke 2004; Dorrien 2004; Krauthammer 2005: 21–26; Fukuyama 2006). Słusznie Anna Krzynówek na łamach „Politei” w 2005 r. wskazywała demokratyzację Iraku wprowadzaną przez USA jako proces, który „będzie rzutować na całą amerykańską politykę wobec świata arabskiego” (Krzynówek 2005: 73). Jednocześnie skutki tej wojny zarówno dla społeczeństwa irackiego (Damon 2009)<sup>7</sup>, jak i dla społeczności międzynarodowej są tragiczne, bowiem Irak stał się bazą najbardziej radykalnych organizacji terrorystycznych stanowiących poważne zagrożenie dla bez-

---

<sup>6</sup> Szczególnie jeden z kluczowych sojuszników USA, Arabia Saudyjska, stanowi tu dobry przykład, gdyż jest umieszczona w tym zestawieniu wśród dziesięciu najbardziej represyjnych reżimów świata.

<sup>7</sup> Opinię taką wyraża dziennikarka wojenna Arwa Damon z CNN w filmie dokumentalnym: Iraq: Abu Ghraib's legacy. Dziennikarka przeprowadziła wiele wywiadów z Irakijczykami w czasie trwania misji stabilizacyjnej w tym kraju.

pieczeństwa międzynarodowego (Schmidt, Williams 2008: 191–220), czego oczywistym świadectwem był rozwój tzw. Państwa Islamskiego i jego szybkie przejście kontroli nad niemal całym obszarem Syrii i Iraku zamieszkałym przez sunnitów.

Jednocześnie warto zwrócić uwagę na sytuację międzynarodową i wewnętrzną państw i regionów, w których USA interweniowały często wbrew swoim europejskim sojusznikom. Irak w początkach drugiej dekady XXI w. stał się przykładem zupełnego rozkładu państwa, w którym Kurdowie niemal bez porozumienia z Bagdadem uzyskali autonomię. Z kolei na terytorium sunnickim władzę sprawowało tzw. Państwo Islamskie pozostające poza kontrolą rządu irackiego, którego bojownicy dokonywali rajdów zbrojnych aż na przedmieścia Bagdadu. Natomiast szyckie południe pozostało skonfliktowane oraz częściowo zdominowane przez wpływy Iranu. Irak stał się głównym źródłem zagrożeń terrorystycznych dla świata, a dla mieszkańców życie stało się trudniejsze, nawet w porównaniu z sytuacją sprzed inwazji (Crenshaw 1981: 396; Baram 1983: 188–200; Roy 1993: 167–198; Raphaeli 2004: 33–42; UNESCO 2003: 57; Ranjan, Prakash 2009; Habib 2010), co świadczy nie tylko o porażce administracji prezydenta Busha, ale też spowodowało dramatyczne pogorszenie stanu bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie. Tak się też stało w Afganistanie, Pakistanie, Libii czy Jemenie, gdzie skutki polityki opartej na zasadach neokonserwatywnych są bardzo odległe od określeń, jakie Kristol przypisuje temu nurtowi: pełen nadziei, zorientowany na przyszłość, radosny (Kristol 2003).

Fawaz Gerges w książce *Far Enemy* wskazuje na znany z psychologii konfliktu mechanizm spirali przemocy (Otłowski 2009: 6), który został świadomie i z premedytacją wykorzystany przez najbardziej radykalnych przywódców terrorystycznych (Borum 2004: 17), ponoszących wcześniej niepowodzenia w szerzeniu radykalnych ideologii w rejonie Bliskiego Wschodu (Teixeira 2011: 4–11). Celem ekstremistów było wykorzystanie ideologii neokonserwatystów. Przedstawiciele tego nurtu, niechętni krytyce efektów własnej polityki (Kristol 1975: 54; Homolar-Riechmann 2009: 185), bez odpowiedniej refleksji wynikającej z konserwatyizmu europejskiego, podążali za hasłem wojny między cywilizacjami nakreślonym przez Samuela Huntingtona (Huntington 1997), choć autor raczej starał się zwrócić uwagę i przestrzec przed tymi zderzeniami, a nie wzywał do walki. W tym znaczeniu doktryna realizowana przez Georga W. Busha musiała stanowić sukces radykalnych islamistów, potrafiących wykorzystać problem spirali przemocy, czego jak się wydaje, nie dostrzegał prezydent USA. Wynikało to z deklaracji samego prezydenta Busha, który chcąc doprowadzić do przerwania spirali przemocy

w Iraku, nakazywał nasilenie działań zbrojnych i obecności wojskowej w tym kraju: „szybciej nadejdzie dzień, w którym nasi żołnierze zaczną wracać do domu”<sup>8</sup>. Takie działania stoją jednak w sprzeczności z teorią spirali przemocy funkcjonującej na zasadzie: akcja – represja – reakcja, a więc im więcej represji jest stosowanych w wyniku działań grup rebelianckich w Iraku, tym przeciwnik reaguje bardziej radykalnie, często przy tym zyskując sympatię i poparcie ludności lub tę ludność brutalnie zastraszając<sup>9</sup>.

### Zakończenie

Wydaje się zaskakujące, że to nurt liberalny jest w kwestii polityki międzynarodowej bliższy konserwatyzmowi europejskiemu niż zupełnie oderwany od europejskich doktryn, a nawet gardzący nimi<sup>10</sup>, neokonserwatyzm. Przyczyną takiego stanu rzeczy może być fakt, że nurty polityczne, ulegając ewolucji, stają się bardziej powszechne, jeżeli budują zaplecze społeczne przez „poszerzanie elektoratu”. Oczywiście pojedyncze wydarzenia o silnym ładunku emocjonalnym wpływają gwałtownie na nurty polityczne, ukierunkowują zmiany i powodują chwilową lub trwałą aberrację ich głównych treści, które często zastępują wcześniejsze fundamenty. Wówczas gdy nurt ulegający takim aberracjom jest stosunkowo młody i nie znajduje „ukorzenia” w tradycji lub, co gorsza, sam odcina się od niej, wynosząc się ponad dorobek intelektualny cywiliza-

---

<sup>8</sup> Prezydent Bush, *Irak: Bush zapowiada przerwanie spirali przemocy*, „Gazeta Wyborcza”, 11.01.2007.

<sup>9</sup> Tego typu sytuacje i procesy znane są doskonale na kontynencie europejskim, gdzie dobrze zapamiętano lekcję skutków tzw. Krwawej Niedzieli z 30 stycznia 1972 r. w Irlandii Północnej, w której wyniku IRA została zasilona ogromną rzeszą młodych Irlandczyków wyznania katolickiego, zamordowania przez władze RFN przywódców RAF w latach siedemdziesiątych, co spowodowało radykalizację ugrupowania i utworzenie drugiego, a potem trzeciego pokolenia RAF, czy też eskalacji działań terrorystycznych ETA w wyniku brutalnych represji rządowej grupy antyterrorystycznej GAL w kraju Basków.

<sup>10</sup> Świadczy o tym wiele informacji w literaturze naukowej i popularnej, a także w mediach amerykańskich, ale przede wszystkim opinia uznawanego za jednego z głównych twórców ideologii neokonserwatywnej, Irvinga Kristola: „That this new conservative politics is distinctly American is beyond doubt. There is nothing like neoconservatism in Europe, and most European conservatives are highly skeptical of its legitimacy. The fact that conservatism in the United States is so much healthier than in Europe, so much more politically effective, surely has something to do with the existence of neoconservatism. But Europeans, who think it absurd to look to the United States for lessons in political innovation, resolutely refuse to consider this possibility” (Kristol 2003: 190–191).

cyjno-kulturowy, wtedy aberracje, z natury chwilowe, przybierają postać trwałych zmian. Taka zmiana ma charakter radykalny, a więc w dłuższej perspektywie, gdy sytuacja kryzysowa mija, może stracić swoje uzasadnienie.

W przypadku neokonserwatyizmu może się wydawać, że gwałtowna zmiana o charakterze radykalnym spowodowała bardzo poważne konsekwencje na arenie międzynarodowej i że te właśnie konsekwencje uniemożliwiają wycofanie się ideologom nurtu z tez wygłaszanych zaraz po 11 września, co jednak naraża ich stanowisko na rosnącą (i jak się wydaje – uzasadnioną) krytykę. Oczywiście w okresie wyborczym, gdy następuje mobilizacja Partii Republikańskiej, następują próby obrony stanowisk neokonserwatywnych z uwagi na wspólny interes polityczny prawej strony sceny politycznej w USA, jednak nawet w łonie republikańców coraz trudniej o jedność w kwestii uzasadnienia interwencji w Iraku, a idea promocji demokracji na Bliskim Wschodzie z wykorzystaniem siły została już zupełnie zarzucona. Jednocześnie i część republikańców, chcąc oczyścić się z zarzutów o destabilizację Bliskiego Wschodu i osłabienie pozycji USA w świecie wysuwanych przez inne środowiska polityczne, ale też społeczność międzynarodową, upatruje winy właśnie w neokonserwatystach, przez co ich nurt traci poparcie we własnym środowisku. Z tej sytuacji korzysta inny nurt radykalny w łonie Partii Republikańskiej, czyli TEA Party, która bardzo krytycznie odnosi się do neokonserwatystów, określając ich jako oderwanych od rzeczywistości (Chorośnicki 2011: 327).

Sytuacje kryzysowe, szczególnie o tak potężnej skali, jak wydarzenia z 11 września 2001 r., są na tyle poważnym wstrząsem wpływającym na postrzeganie rzeczywistości i poczucie zagrożenia przez społeczeństwo, że wskutek nich zyskują ugrupowania polityczne o radykalnym nastawieniu. W takich sytuacjach zachodzi potrzeba liderów o najwyższych kompetencjach przywódczych, umiejących oddziaływać na społeczeństwo tak, aby kryzys, wykorzystany przez skrajne siły polityczne, nie przeobraził się w spiralę przemocy, która w istocie ten kryzys jeszcze pogłębia.

## Bibliografia

- Baram A. 1983, *Qawmiyya and Wataniyya in Ba'thi Iraq: The Search for a New Balance*, "Middle Eastern Studies", vol. 19, no. 2.
- Bell D. 2000, *The End of Ideology. On the Exhaustion of Political Ideals in the Fifties*, Cambridge.
- Bennett W.J. 2002, *Why we fight. Moral clarity and the war on terrorism*, New York.
- Borum R. 2004, *Psychology of terrorism*, Tampa.

- Brzezinski Z. 2008, *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, New York.
- Bush G.W. 2010, *Decision Points*, New York.
- Caprioli M., Trumbore P.F. 2005, *Rhetoric versus Reality: Rogue States in Interstate Conflict*, "The Journal of Conflict Resolution", vol. 49, no. 5.
- Cherrad-Benchefra Y., Debov V., Derradji Y., Smaali-Dekdouk D., Queffélec A. 2002, *Le français en Algérie: Lexique et dynamique des langues V*, Brouxeles.
- Chorośnicki M. 2011, *TEA party jako odłam prawicowy republikanów*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, vol. VIII, no. 4.
- Crenshaw M. 1981, *The Causes of Terrorism*, "Comparative Politics", no. 4.
- Damon A. 2009, CNN, Iraq: Abu Ghraib Legacy [online] <http://edition.cnn.com/2009/WORLD/meast/02/22/iraq.abughraib/index.html>.
- Dorrien G. 2004, *Imperial Designs*, London.
- Dziubka K., Szlachta B., Nijakowski L.M. 2008, *Idee i ideologie we współczesnym świecie*, Warszawa.
- Freedom House, 2003, *Freedom of the World 2002–2003*, New York.
- Fukuyama F. 2006, *After the Neocons: America at the Crossroads*, London.
- Habib A. 2010, *The Deadly Lie of Democracy in Iraq*, The Electronic Intifada, [online] <http://electronicintifada.net/content/deadly-lie-democracy-iraq/9114>.
- Halper S., Clarke J. 2004, *America Alone: The Neo-Conservatives and the Global Order*, Cambridge.
- Homolar-Riechmann A. 2009, *The moral purpose of US power: neoconservatism in the age of Obama*, "Contemporary Politics", vol. 15, no. 2.
- Kagan R. 2004, *America's crisis of legitimacy*, "Foreign Affairs", vol. 83, no. 2.
- Kagan R., Kristol W. 1996, *Toward a neo-reaganite foreign policy*, "Foreign Affairs", vol. 5, no. 4, July/August.
- Kant I. 2005, *Do wiecznego pokoju*, przeł. M. Żelazny [w:] tegoż, *Rozprawy z filozofii historii*, Kęty.
- Kapiszewski A. 2004, *Reformy polityczne w Arabii Saudyjskiej 1991–2004*, „Politeja”, vol. 2.
- Kaplan L.F., Kristol W. 2003, *The War Over Iraq: Saddam's Tyranny and America's Mission*, New York.
- Karatnycky A. 2004, *Gains for Freedom Amid Terror and Uncertainty* [w:] *Freedom of the World 2004*, [online] <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2004/essay-gains-freedom-amid-terror-and-uncertainty>.
- Krauthammer C. 2005, *The neoconservative convergence*, "Wall Street Journal", 21 July 2005.
- Kristol I. 1975, *America now: a failure of nerve?* "Commentary", vol. 60.
- Kristol I. 2003, *The Neoconservative Persuasion*, "The Weekly Standard", vol. 8, no. 47, August 25.
- Krzynówek A. 2005, *Amerykańska strategia demokratyzacji Iraku: wizja, próba implementacji, perspektywy na przyszłość*, „Politeja”, vol. 3, no. 1.
- Labat S. 1995, *Les islamistes algériens. Entre les urnes et le maquis*, Paris.
- Leiber R.J. 2009, *Persistent Primacy and the Future of the American Era*, "International Politics", vol. 46, no. 2/3.
- Milczanowski M., Sawicka Z. 2013, *Dwa odcienie arabskiej rewolucji: Egipt i Syria*, Oświęcim.
- Nasri A.D. 2009, *La charte des musulmans d'Europe vue dans le contexte français*, Oslo.

- Niebylski M. 2011, *Ideologia i polityczność w perspektywie neokonserwatyizmu amerykańskiego – tradycja, recepcja i współczesne implikacje*, „Politeja”, vol. 17.
- Nye J. Jr. 2004, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York.
- Osman F. 2001, *Islam in a Modern State: Democracy and the Concept of Shura* (Occasional papers series), Georgetown.
- Otłowski T. 2009, *Psychologiczne aspekty terroryzmu – zarys problemu*, „Biuletyn Opinie”, 2009, nr 14.
- Podhoretz N. 1977, *The culture of appeasement*, “Harper’s”, 255.
- Podhoretz N. 2002, *In praise of the Bush doctrine*, “Commentary”, 114.
- Prostak R. 2011, *Kontraktualne korzenie amerykańskiego konstytucjonalizmu. Między rozumem, doświadczeniem i wiarą*, „Politeja”, vol. 17.
- Ranjan R.K., Prakash C.J. 2009, *The Decline of Educational System In Iraq*, “Journal of Peace Studies”, vol. 16, no. 1–2, January–June.
- Raphaeli N. 2004, *Understanding Muqtada al-Sadr*, “Middle East Quarterly”, vol. 4.
- Rathbun B.C. 2008, *Does One Right Make a Realist? Conservatism, Neoconservatism, and Isolationism in the Foreign Policy Ideology of American Elites*, “Political Science Quarterly”, vol. 123, no. 2.
- Renshon S.A. 2010, *National Security in the Obama Administration: Reassessing the Bush Doctrine*, New York.
- Roy D.A. 1993, *The Educational System of Iraq*, “Middle Eastern Studies”, vol. 29, no. 2.
- Schmidt B.C., Williams M.C. 2008, *The Bush Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives Versus Realists*, “Security Studies”, vol. 17.
- Soltani F., Jawan J.A. 2010, *Compassionate Conservatism vs Bush Doctrine Conservatism Compatissant Vs Doctrine Bush*, “Cross-Cultural Communication”, vol. 6, no. 3.
- Stolarczyk A. 2010, *Elementy ciągłości i zmiany w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych w okresie administracji Billa Clintona i George’a Walkera Busha*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”, t. 6.
- Szlachta B. 2008, *Szkice o konserwatyzmie*, Kraków.
- Teixeira C.G.P. 2011, *The convenient enemy – neocons, global jihadists and the road to Iraq*, “Meridiano”, vol. 12, no. 126.
- Vaïsse J. 2010, *Neoconservatism. The Biography of a Movement*, Cambridge.
- Vall M. du 2006, *Myśl polityczna Stanów Zjednoczonych: neokonserwatyizm versus paleokonserwatyizm*, „Politeja”, vol. 6, no. 2.

### **Dokumenty, przemówienia publiczne**

- Bush G.W. 2001, *Statement by the President in His Address to the Nation*, September 11, 2001, [online] <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/print/20010911-16.html>.
- Bush G.W. 2002, *President Bush Delivers Graduation Speech at West Point*, United States Military Academy West Point, New York June 1, 2002, [online] <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/print/20020601-3.html>.
- Bush G.W. 2006, *President Discusses Global War on Terror Following Briefing at CENTCOM*, Tampa, Florida, February 17, [online] [www.georgewbushwhitehouse.archives.gov/news/releases/2006/02/print/20060217-4.html](http://www.georgewbushwhitehouse.archives.gov/news/releases/2006/02/print/20060217-4.html).
- Clinton B. 1994, *State of the Union Address*, January 25, [online] <http://millercenter.org/president/clinton/speeches/speech-3437>.



- COIN 2006, *U.S. Army Field Manual: Counterinsurgency*, December 15, 2006, [online] [www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-24.pdf](http://www.fas.org/irp/doddir/army/fm3-24.pdf).
- Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 6, 2006 [online] [www.comw.org/qdr/qdr2006.pdf](http://www.comw.org/qdr/qdr2006.pdf).
- NSHS 2002, *National Strategy for Homeland Security*, The White House, July 2002. [online] [www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat\\_strat\\_hls.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_hls.pdf).
- NSCWMD 2002, *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, The White House, December 2002 [online] [www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-wmd.pdf](http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-wmd.pdf).
- NSCT 2003, *National Strategy for Combating Terrorism*, The White House, February 2003. [online] [www.state.gov/documents/organization/60172.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/60172.pdf).
- NSCT 2006, *National Strategy for Combating Terrorism*, The White House, September 2006. [online] [www.cbsnews.com/htdocs/pdf/NSCT0906.pdf](http://www.cbsnews.com/htdocs/pdf/NSCT0906.pdf).
- NISUS 2005, *The National Intelligence Strategy of the United States*, The White House, October 2005 [online] [www.dni.gov/publications/NISOctober2005.pdf](http://www.dni.gov/publications/NISOctober2005.pdf).
- USNSPDSC 2007, *The U.S. National Strategy for Public Diplomacy and Strategic Communication*, June 2007 [online] [www.state.gov/documents/organization/87427.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/87427.pdf).
- UNESCO 2003, *Situation Analysis of Education in Iraq*, Paris.

**Robert Zapart\***

## **NIEBEZPIECZEŃSTWO POLITYCZNEGO WYKORZYSTYWANIA USTAWODAWSTWA O OCHRONIE INFORMACJI NIEJAWNYCH**

### **DANGER OF USING LEGISLATION ON THE PROTECTION OF CLASSIFIED INFORMATION FOR POLITICAL PURPOSES**

#### Abstract

By using comparative, institutional and legal methods, and a case study, the article discusses and analyzes selected issues related to national security policy in the context of the protection of classified information, and particularly the grounds for initiating and conducting covert verification procedures with regard to persons holding relevant documents. The research conducted by the author shows that, in certain circumstances, there is a risk of their lawful instrumental use for the achievement of current political goals. Part of the process limiting the above-mentioned risks could involve the proposed amendments to the applicable legislation with regard to the reduction in the inequality between the parties in administrative proceedings and, thus, resulting in an increase in the rights of citizens in relation to state authorities conducting covert verification procedures.

**Keywords:** national security, policy, classified information, control procedures, civic rights

#### **Wstęp**

Przyjęte przepisami Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, oczekiwane przez wiele lat od transformacji ustrojowej zmiany w systemie bezpieczeństwa Rzeczypospolitej, a szczególnie dostępu do jej największych tajemnic, odzwierciedlały stawiane przez Sojusz Północnoatlantycki oraz Unię Europejską oczekiwania wobec ich nowego członka, jak również odpowiadały na pojawiające się u początku nowej ery zagrożenia wpisane w rodzimą Strategię Bezpieczeństwa Narodowego (Zalewski 2014: 78.). Nowe unormowania miały

---

\* Instytut Nauk o Polityce, Uniwersytet Rzeszowski, al. mjr. W. Kopisto 2a, 35-959 Rzeszów, e-mail: robert.zapart@poczta.onet.pl, ORCID ID: 0000-0002-3590-1189

służyć wyeliminowaniu niedoskonałości dotychczasowego systemu, w tym ograniczeniu skostniałych i nieprzystawalnych do nowych wyzwań rozwiązań związanych z liczbą oraz poziomem ochrony przetwarzanych informacji, ograniczeniu rozmytej odpowiedzialności za niepożądane ujawnienia, poszerzeniu współpracy w zakresie polityki bezpieczeństwa państwa z wiodącymi partnerami stosunków międzynarodowych, a także większemu otwarciu się na uprawnienia obywateli do informacji (Frąckiewicz, Gołębiowski, Klimowicz, Kubaszewski, Smykla, Stachura 2011: 6–7; Strużewska-Smirnow 2011: 98–115)<sup>1</sup>. Nie wszystkie jednak przepisy wspomnianej ustawy pozwalają stwierdzić, że powyższy proces pozostaje zamknięty. Rzeczywistość polityczna wskazuje na konieczność głębszego pochylenia się nad tymi sformułowaniami, które towarzyszą możliwości wszczynania kontrolnych postępowań sprawdzających wobec osób już posiadających ważne poświadczenia bezpieczeństwa.

Celem badań naukowych będzie próba ustalenia, na bazie metody analizy treści oraz metod porównawczej i instytucjonalno-prawnej z jednoczesnym wykorzystaniem *case study*, czy istnieje niebezpieczeństwo instrumentalnego wykorzystania przez elity rządzące powyższych procedur dla bieżących celów politycznych. Pomocna w przeprowadzeniu naukowego dowodu będzie literatura przedmiotu obejmująca: teksty prawne, specjalistyczne ekspertyzy i komentarze, doniesienia medialne, itp. Poza dostępną publicznie wiedzą, a tym samym i poniższą narracją, mogą pozostawać niejawnie materiały źródłowe, głównie związane z *case study*, które w przypadku ustania przesłanek ich ochrony prawnej mogłyby skorygować część informacji, nie podważając jednakże prawidłowości przeprowadzenia całego dowodu.

### **Podstawy dostępu do informacji niejawnych z perspektywy kontrolnych postępowań sprawdzających**

Zgodnie z odzwierciedlającymi NATO-owską i unijną zasadę *need to know*, jak również polskim ustawodawstwem, dostępem do informacji niejawnych mogą dysponować odpowiednio przeszkolone osoby dające rękojmię zachowania tajemnicy, jak również spełniające łącznie dodatkowe warunki: pełnienia służby na zajmowanych stanowiskach lub wykonywania określonych czynności zleconych w zakresie niezbędnym do

---

<sup>1</sup> O wcześniejszych uregulowaniach w tym zakresie na przykład w: Polok 2006: 65–146; Zyguntowicz, Filipiuk 2007: 6–53. Porównanie uregulowań omówiono w jednym z artykułów *Poradnika praktycznego dla osób i instytucji przetwarzających informacje niejawne* (ABW, Warszawa 2011: 6–97); Stefaniak 2011: 124–148.

ich wykonywania lub świadczenia pracy (Ustawa o ochronie informacji niejawnych, art. 4.1.).

W przypadku informacji niejawnych o klauzulach: „poufne”, „tajne”, „ściśle tajne”, jest to możliwe, z zastrzeżeniem art. 34 Ustawy, po uzyskaniu poświadczenia bezpieczeństwa oraz odbyciu odpowiedniego szkolenia w tym zakresie (Ustawa o ochronie informacji niejawnych, art. 21.1.). Z pewnością pozytywnie należy ocenić szersze niż w minionych dekadach wykorzystanie w obowiązujących unormowaniach przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, które w pewnym, aczkolwiek niewystarczającym stopniu, ograniczyły nierówność podmiotową stron i zmniejszyły między innymi wpływ Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Służby Kontrwywiadu Wojskowego na system ochrony informacji niejawnych oraz wprowadziły większą jawność w prowadzonych przez nie działaniach (Gołębiewski 2011: 170). Nie są to jednak na tyle wystarczające zmiany, aby odpowiednio zbilansować prawa jednostek i prawa państwa reprezentowanego przez wyżej wymienione organy. Dalej bowiem istnieją przestrzenie pozbawione realnej obywatelskiej kontroli nad omawianą częścią polityki bezpieczeństwa państwa, które budzące pewne wątpliwości z uwagi na możliwość stosowania w nich na podstawie dyskusyjnych przesłanek określonych procedur administracyjnych. Materiałem źródłowym pozwalającym na wszczęcie postępowania sprawdzającego jest ankieta bezpieczeństwa wypełniana przez osoby zainteresowane dostępem do informacji niejawnych.

Weryfikacją zawartej w tej ankiecie wiedzy na temat praktycznie każdego aspektu życia jednostek zajmują się, w przypadku starań o dostęp do informacji o klauzuli „poufne” (postępowanie zwykłe), pełnomocnicy ochrony w danej jednostce organizacyjnej, natomiast w odniesieniu do pracy z informacjami niejawnymi oznaczonymi klauzulami „tajne” i „ściśle tajne” (postępowanie poszerzone), Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służba Kontrwywiadu Wojskowego lub inne służby według odrębnych przepisów (Ustawa o ochronie informacji niejawnych, art. 10.1. oraz art. 15.1.). ABW, pełniąc jednocześnie funkcję krajowej władzy bezpieczeństwa i nadzorując system ochrony informacji niejawnych w relacjach międzynarodowych, zwłaszcza z NATO i UE, jest upoważniona (podobnie jak SKW w sferze wojskowej) do wydawania poświadczeń bezpieczeństwa umożliwiających pracę w sferze bezpieczeństwa poza granicami Polski<sup>2</sup>. Ten rodzaj postępowań sprawdzających jest realizowany wyłącznie na pisemny wniosek zainteresowanej osoby i nie niesie za sobą żadnej sankcji karnej, nawet w przypadku

---

<sup>2</sup> Wzory tych poświadczeń określa załącznik nr 3 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru poświadczeń bezpieczeństwa (DzU z 2010 r., nr 258, poz. 1752).

błędny lub niezgodny z prawdą podania oczekiwanych od strony informacji, poza ewentualną odmową uzyskania poświadczenia bezpieczeństwa lub umorzeniem postępowania (Ustawa o ochronie informacji niejawnych, art. 28.1. oraz art. 31.1.). Przeprowadzający je organ stosuje się w tym zakresie do zasad zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego, które nie mogą pozostawać w sprzeczności z Ustawą o ochronie informacji niejawnych (Szewc 2007: 124–126)<sup>3</sup>. Oznacza to między innymi, że w przypadku niedających się usunąć w jego toku wątpliwości co do osoby sprawdzanej, interes ochrony informacji niejawnych ma pierwszeństwo przed innymi interesami chronionymi prawem<sup>4</sup>. Te ostatnie mogą być ograniczane, ale wyłącznie ustawowo, i to w przypadkach, jeżeli powołują się bezpośrednio na „bezpieczeństwo państwa, jego integralność terytorialną lub bezpieczeństwo publiczne ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej” (Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, art. 10, p. 2).

Obejmuje ona zatem także prawa jednostek do uzyskania wiedzy na temat szczegółów prowadzonej w niejawnym postępowaniu sprawy. Pierwsze wątpliwości co do wiarygodności przesłanek mogących ewentualnie leżeć u podstaw negatywnych decyzji związanych z uzyskaniem dostępu do informacji niejawnych (poświadczenia bezpieczeństwa), łączą się z ustawowym pozbawieniem wglądu strony wnoszącej wnioszek w realizowane przez organy państwa procedury, podważając w nich przekonanie o równości stron postępowania. Niebezpieczeństwo instrumentalnego wykorzystania obecnego ustawodawstwa wzrasta w przypadku prowadzenia kontrolnych postępowań sprawdzających, które mogą dotknąć osoby zajmujące eksponowane stanowiska w krajowych lub zagranicznych podmiotach związanych z bezpieczeństwem państwa lub regionu dysponujące dostępem do informacji niejawnych potwierdzonym stosownymi decyzjami administracyjnymi, ale niekoniecznie cie-

---

<sup>3</sup> Do kontrolnych postępowań sprawdzających mają zastosowanie przepisy art. 6, art. 7, art. 8, art. 12, art. 14–16, art. 24 § 1 pkt 1–6 i § 2–4, art. 26 § 1, art. 28, art. 29, art. 30 § 1–3, art. 35 § 1, art. 39, art. 41–47, art. 50, art. 55, art. 57–60, art. 61 § 3 i 4, art. 63 § 4, art. 64, art. 65, art. 72, art. 75 § 1, art. 77 § 1, art. 97 § 1 pkt 4 i § 2, art. 98, art. 101, art. 103, art. 104, art. 105 § 2, art. 107, art. 109 § 1, art. 112, art. 113 § 1, art. 125 § 1, art. 156–158 oraz art. 217 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. (Kodeks postępowania administracyjnego 2018 poz. 2096 oraz 2019 poz. 60).

<sup>4</sup> Przepis ten odwzorowuje zapisy niemieckiej ustawy z 22 kwietnia 1994 r. o zasadach i postępowaniu weryfikacyjnym w zakresie gwarancji bezpieczeństwa (Hoc 2006: 91).

szące się pełnym zaufaniem elit rządzących. Ich wszczęcie przez organy państwa (ABW, SKW) może nastąpić, poza wiedzą i zgodą zainteresowanych, na bazie nowo pozyskanych przez nie informacji o możliwości utraty przez daną osobę rękojmi wiarygodności niezbędnej do kontaktu z informacjami niejawnymi. Ustawa nie precyzuje rodzaju i sposobu uzyskania tego rodzaju materiałów, nie wykluczając tym samym anonimów, notatek służbowych czy też innych pozyskanych operacyjnie materiałów własnych lub pochodzących od służb sojusznicznych. Przed formalnym wszczęciem kontrolnego postępowania sprawdzającego wymagają one jednak wstępnej weryfikacji pod kątem ich wiarygodności (Ustawa o ochronie informacji niejawnych, art. 33 oraz art. 25 ust. 1, pkt. 2). Można byłoby w świetle ustawowych zapisów przyjąć, że muszą one nieść ze sobą istotne informacje, które podają w wątpliwość rękojmię danej osoby w świetle stawianych jej wcześniej wymogów.

Generalnie należałoby tu wspomnieć o niebezpieczeństwie uczestnictwa, współpracy lub popierania działalności szpiegowskiej, terrorystycznej, sabotażowej albo innej wymierzonej przeciwko RP, zagrożeniu próbami werbunku ze strony obcych służb, nieprzestrzeganiu porządku konstytucyjnego, o którym mowa w art. 13 Konstytucji RP, wystąpieniu podatności na szantaż lub presję (choroby, uzależnienia, inne zakłócenia czynności psychicznych), niewłaściwego (celowego, sprawiającego realne zagrożenia, nieincydentalnego zagrożenia) postępowania z informacjami niejawnymi, niewyjaśnialnego w ramach dostępnych metod sprawdzających zwiększenie poziomu życia osoby wyraźnie przewyższającego uzyskiwane przez nią dochody. Potencjalne wszczęcie kontrolnego postępowania sprawdzającego może być również następstwem wiedzy organów sprawdzających o trwającym przeciwko zainteresowanemu postępowaniu karnym w sprawie o przestępstwa umyślne, ściganym z oskarżenia publicznego, lub umyślnym przestępstwie skarbowym. Kluczowa dla dalszego toku sprawy jest w świetle art. 24 u.o.i.n. ocena jego potencjalnego wpływu na rękojmię osoby w zakresie ochrony informacji niejawnych (Wądołowski 2014: 137–140). Przedstawienie samego zarzutu wprowadzie nie przesądza definitywnie o winie sprawcy, ale jednocześnie nie zabrania organom państwa wszczęć kontrolne postępowanie sprawdzające, a następnie zawiesić je na dopuszczonych prawem warunkach (Hoc 2010: 157–164)<sup>5</sup>. Celem ABW lub innych uprawnionych podmiotów, nie jest w tych przypadkach wykazanie cech czy też pozytywnych zachowań danej osoby, lecz spojrzenie przez pryzmat towarzyszących jej wszelkim

<sup>5</sup> Stosuje się odpowiednio art. 24 ust. 1–5 i 9, art. 25–27, art. 30, art. 31 ust. 1 pkt 1 i 4 oraz ust. 2 (u.o.i.n.). Część wspomnianych czynności związanych z weryfikowaniem rękojmi może dotyczyć osoby trzeciej, bez ich wiedzy i zgody, aczkolwiek w zakresie niezbędnym dla właściwego rozstrzygnięcia w danej sprawie.

publicznym i prywatnym działaniom wątpliwości (Zalewski 2010: 118; Zalewski 2009: 67). Uwzględniając wcześniej przedstawione zasady winno się przeprowadzić wstępną weryfikację nabytej wiedzy, aby uniknąć wszczynania ustawowych czynności skutkujących niezwłocznym pozbawieniem dostępu do informacji niejawnych (Hoc 2010: 190–191).

Dalej jednak mamy do czynienia ze stosunkowo dużą uznaniowością organów państwa co do kolejnych decyzji podejmowanych na podstawie niejawnych, a zatem pozbawionych publicznej kontroli przesłanek. Może to prowadzić do sytuacji, w której wszczęcie kontrolnego postępowania sprawdzającego stanie się formą „ukarania” niespełniających kryterium politycznej poprawności osób wyrażających publicznie opinie odmienne od elit rządzących. Szczególnie dolegliwe będzie wspomniane niezwłoczne pozbawienie ich dostępu do informacji niejawnych, a tym samym faktyczne uniemożliwienie im w okresie do 12 miesięcy świadczenia stosunku pracy lub pełnienia służby w dotychczasowym miejscu lub formie (Hoc 2010: 182). Żłudna w tym przypadku staje się fundamentalna dla państwa prawa zasada domniemania niewinności (art 42 ust. 3 Konstytucji RP), bowiem niezorientowani powszechnie odbiorcy mogą pozostać w przeświadczeniu, że w tej sprawie „musiało coś być na rzeczy”, pomimo że w przyszłości postępowanie kontrolne mogłoby zostać umorzony z korzyścią dla jednostki. Na bazie dostępnych procedur powyższa forma represji może być również stopniowalna. Zawołowana informacja o ewentualnym wszczęciu kontrolnego postępowania sprawdzającego, przeprowadzony wywiad środowiskowy w miejscu zamieszkania, skierowanie na specjalistyczne badania psychiatryczne lub też groźba „wycieku” informacji na temat podjętych przez organy państwa czynności do opiniotwórczych mediów to ewentualnie pierwszy sygnał dla zainteresowanych do korekty poglądów lub samodzielnej rezygnacji z określonego stanowiska, poparty na przykład trwającymi potencjalnie do pół roku procedurami (z możliwością ich uzasadnionego przedłużenia o kolejne 6 miesięcy<sup>6</sup>), z opcją ich zawieszenia, gdy skuteczne przeprowadzenie postępowania jest niemożliwe z przyczyn niezależnych od organu sprawdzającego. Przysługuje wprawdzie poddanym procedurze przywilej wysłuchania przed przedstawicielami podmiotów sprawdzających, a w przypadku cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa lub zawieszenia postępowania możliwość

---

<sup>6</sup> W przypadku pierwszego postępowania to okres do 3 miesięcy z opcją faktycznie bezterminowego przedłużenia lub zawieszenia, w przypadku ponowienia wiosek składa się na co najmniej 6 miesięcy przed upływem ważności poświadczenia bezpieczeństwa i postępowanie co do zasady powinno zakończyć się przed wskazanym terminem (Ustawa o ochronie informacji niejawnych, art. 32 ust. 1 i 3).

odwołania się w terminie do 14 dni do Prezesa Rady Ministrów, a dalej ewentualnie do sądu administracyjnego, ale jednak nie wstrzymuje wykonania pierwotnej decyzji.

W kolejnym kroku nieformalny nacisk może mieć siłę decyzji administracyjnej o cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa, od której można się odwoływać za pośrednictwem wydającego ją organu, także na drodze słabo rokującego niejawnego postępowania sądowego do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Ta ostatnia forma ma wymiar skargi kasacyjnej i obejmuje postępowanie poprzedzające wydanie samej decyzji, ale już nie wynik dokonania przez organ wyboru jednego z możliwych sposobów rozstrzygnięcia sprawy, jeżeli rozważył on wszystkie okoliczności postępowania i prowadził je zgodnie z k.p.a. (kontrola legalności rozstrzygnięcia zapadłego w postępowaniu z punktu widzenia jego zgodności z prawem materialnym i procesowym)<sup>7</sup>.

Pozbawienie dostępu do informacji niejawnej stanowi podstawę zawinionej przez jednostkę utraty uprawnień do zajmowanego stanowiska, co pozwala pracodawcy rozwiązać z nią stosunek pracy, a z pewnością zaproponować zmiany skutkujące obniżeniem na przykład warunków dotyczących finansów i miejsca w strukturze organizacyjnej (Ustawa o ochronie informacji niejawnych, art. 27, ust. 1, pkt 4; Hoc 2010: 191; Wądołowski 2014: 142). Ustawa generalnie uprzywilejowuje podmiot sprawdzający, co nie napawa optymizmem zainteresowanych dochodzeniem swoich praw obywateli, którzy z uwagi na zgromadzone w ich sprawach i chronione klauzulami materiały nie są pełnoprawnymi uczestnikami postępowania. Ewentualne szersze włączenie wymiaru sprawiedliwości uniemożliwiają obecne unormowania, co stawia działalność wybranych organów państwa odpowiedzialnych za jego bezpieczeństwo poza pełną kontrolą sądowno-administracyjną.

## Pomiędzy teorią a praktyką polityczną

W ostatnim okresie przetoczyła się przez Polskę dyskusja związana z ograniczaniem dostępu do informacji niejawnych publicznie znanym osobom wyrażającym odmienne od rządzących poglądy na sprawy bezpieczeństwa państwa. W pierwszym nośnym medialnie przypadku dotyczyła ona wszczęcia przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego 24 czerw-

---

<sup>7</sup> W świetle orzeczeń NSA z 2011 r. wskazano, że przepisy dotyczące postępowania przed sądami administracyjnymi w sprawie wydania lub cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa mają charakter regulacji szczególnych względem ustawy z 4.01.2002 r. (Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, poz. 1302; Hoc, Szewc 2014: 296; Zalewski 2009: 90–93; Hoc 2010: 201–218).



ca 2017 r. kontrolnego postępowania sprawdzającego wobec bliskiego współpracownika Prezydenta RP, dyrektora departamentu zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi Biura Bezpieczeństwa Narodowego, gen. Jarosława Kraszewskiego. W ślad za nią, kilka miesięcy później, Szef SKW wydał decyzję o cofnięciu wymienionemu poświadczenia bezpieczeństwa, uniemożliwiając mu tym samym pracę z informacjami niejawnymi. W wypowiedziach polityków oraz mediów głównym powodem tych działań był konflikt pomiędzy stronami, MON oraz Kancelarią Prezydenta, o przyszły system dowodzenia armią, a jego pochodną było między innymi odłożenie przez zwierzchnika sił zbrojnych nominacji generalskich (Gębura 2017). Prezydent Andrzej Duda, wypowiadając się w tej sprawie słowami, „to jest coś, czego nie mogę zaakceptować, bo tak jak wtedy nie pozwalałem traktować w ten sposób ministra Macierewicza, tak samo, nie pozwolę, żeby pan minister traktował moich współpracowników w ten sposób. Po prostu się na to nie zgadzam. I się z tym nie pogodzę”, w części uzasadnił tezę autora o możliwości instrumentalnego wykorzystania wybranych przepisów Ustawy o ochronie informacji niejawnych do bieżących celów politycznych (PAP 2017). Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego Paweł Soloch, dodając, że „moment wszczęcia postępowania i jego długotrwałość [dopuszczalna jednak u.o.i.n.] budzą wątpliwości co do faktycznych intencji SKW, czy MON”, dodatkowo wsparł powyższe stanowisko w empirycznych podstawach dowodzenia (PAP 2017).

Kilka tygodni później, w następstwie zagrażającego poważnymi stratami politycznymi konfliktu, podjęto kroki wewnątrz obozu rządzącego zmierzające do wyciszenia kompromitujących kraj w oczach partnerów z UE i NATO działań. W styczniu 2018 r. w ramach przeprowadzonej rekonstrukcji rządu odszedł ze stanowiska kierujący MON Antoni Macierewicz, a jego następcą Mariusz Błaszczak odwołał decydującego w pierwszej instancji w sprawie gen. Kraszewskiego Szefa SKW. Działający z polecenia premiera minister koordynator służb specjalnych Mariusz Kamiński uchylił trzy miesiące później (1 marca 2018 r.) pierwotne rozstrzygnięcie, potwierdzając tym samym zdolność gen. Kraszewskiego do pracy z informacjami niejawnymi w zakresie określonym w poświadczeniu bezpieczeństwa. W komunikacie napisano, że „pomimo decyzji Organu I instancji, nie istnieją uzasadnione wątpliwości dotyczące gen. Kraszewskiego, o którym mowa w ustawie o ochronie informacji niejawnych” (Główczewski, Borowski 2018; Świerczyński 2019; Generał Kraszewski... 2019). Powyższe uzasadnienie oznaczało tym samym podważenie wiarygodności wcześniejszej ustaleń SKW i jednoznacznie wskazało na błędy w ocenie pozyskanych materiałów będących

podstawą wszczęcia kontrolnego postępowania sprawdzającego, a w następstwie pozbawienia bliskiego współpracownika prezydenta RP dostępu do największych tajemnic państwa. Zmiany kadrowe, które dotknęły osoby odpowiedzialne za wydane decyzje, dodatkowo potwierdziły istnienie pozamerytorycznych pierwotnych przesłanek, wskazując na polityczne tło powyższych poczynań. Z podobnym problemem mamy do czynienia w przypadku Pawła Wojtunika powołanego na stanowisko Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego za czasów koalicji PO-PSL, który potraktował wszczęcie kontrolnych postępowań sprawdzających jako „niezasłużone napiętnowanie i odwet” i głośno zapowiadał swoją faktyczną porażkę w kolejnych instancjach odwoławczych, argumentując ją brakiem dopuszczenia składanych przez niego wniosków dowodowych<sup>8</sup>. W jego przypadku trudno o ostateczny komentarz, bowiem w lipcu 2019 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił korzystny wcześniej dla organów państwa wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie<sup>9</sup>.

Kilka lat wcześniej doszło, choć na innym tle, do konfrontacji polityki i ustawy o ochronie informacji niejawnych, w której uczestniczyli wiceminister obrony narodowej w rządzie Donalda Tuska gen. Waldemar Skrzypczak oraz kojarzony przez część środowisk opiniotwórczych z prezydentem Bronisławem Komorowskim, Szef SKW gen. Janusz Nosek odmawiający ww. przedłużenia ważności poświadczenia bezpieczeństwa. Ówczesna prasa komentowała te wydarzenia jako „efekt wojny między dużym a małym pałacem”, którego stawką miała być kontrola nad wielomiliardowymi kontraktami dla polskiej armii<sup>10</sup>. Premier uznał w ramach złożonego przez zainteresowanego odwołania, że wysuwane wobec niego zarzuty SKW są mało wiarygodne i podjął skuteczną pro-

---

<sup>8</sup> Wszczęte wobec Wojtunika w listopadzie 2015 roku kontrolne postępowanie sprawdzające skutkowało zawieszeniem mu dostępu do informacji niejawnych, a w następstwie zmusiło krótko później do złożenia dymisji ze stanowiska Szefa CBA. Trwająca bez mała rok do połowy listopada 2016 r. procedura sprawdzająca zakończyła się cofnięciem poświadczenia bezpieczeństwa. Odwołanie się od tej decyzji zostało odrzucone w kolejnym roku przez II instancję, czyli przez ministra koordynatora służb specjalnych działającego w imieniu Prezesa Rady Ministrów, podobnie jak oddalona skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z kwietnia 2018 r. (AGO/MALK 2017).

<sup>9</sup> W uzasadnieniu decyzji napisano: „nawet powstanie uzasadnionych wątpliwości w zakresie informacji niejawnych nie jest wystarczające do cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa”. Dodano również, że stanowisko WSA w tej kwestii „nie zostało oparte na wszechstronnej analizie okoliczności faktycznych sprawy” (Halicki 2019).

<sup>10</sup> <https://wpolityce.pl/polityka/167253-odwolanie-general-a-noska-z-funkcji-szeffa-skw-to-efekt-wojny-miedzy-duzym-a-malym-palacem-to-wojna-miedzy-tuskiem-a-komorowskim-o-kontrolę-nad-wielomiliardowymi-kontraktami> (28.10.2019).

cedurę pozbawienia gen. Noska stanowiska. Nie wszczynano jednak wobec gen. Skrzypczaka, jak w poprzednio przywołanych przykładach, kontrolnego postępowania sprawdzającego, lecz odmówiono mu przedłużenia terminu ważności dokumentu dopuszczającego zainteresowanego do materiałów niejawnych, co w znikomym stopniu wiąże się z wiodącą tezą artykułu dotyczącą instrumentalnego wykorzystywania tej pierwszej wymienionej procedury<sup>11</sup>.

W świetle przywołanych przykładów należy z pewnym dystansem podejść do oceny działań organów państwa odpowiedzialnych za ochronę informacji niejawnych. Ujawnione publicznie szczegóły wskazują na występujące u nich pewne braki z zakresu właściwego wykorzystania, pozbawionych wielu elementów administracyjno-sądowej jawności, procedur kontrolnego postępowania sprawdzającego, których wykorzystywanie może być utożsamiane z ukierunkowanym działaniem zmierzającym do ograniczenia aktywności osób wyrażających odmienne poglądy na bezpieczeństwo państwa. Należy jednakże mieć nadzieję, iż powyższe uprzywilejowanie nie będzie w przyszłości nadużywane lub zostanie tak normatywnie uporządkowane, by uniemożliwić podobne praktyki.

## **Zakończenie**

Zapewnienie równowagi pomiędzy środkami ochrony informacji niejawnych a interesem jednostek stanowi współcześnie jedno z najważniejszych wyzwań, z którymi muszą się mierzyć wszystkie podmioty zajmujące się, z jednej strony, polityką bezpieczeństwa państwa, natomiast z drugiej, prawami obywatelskimi (Zapart 2019: 196). Ten wpisany na trwałe w relacje stron spór nie może jednak podważać podmiotowości słabszej w świetle pozycji procesowej jednostki i narażać jej na uprzedmiotowienie. Eliminacja nadmiernego wpływu podsystemu instytucjonalnego, którego częścią w tym przypadku są odpowiedzialne za ochronę informacji niejawnych organy państwa (ABW, SKW), może nastąpić dzięki na przykład stosunkowo niewielkiej korekcie obowiązującego ustawodawstwa.

---

<sup>11</sup> Powyższe zagadnienie zostało w szerszym kontekście przywołane w innym artykule autora dotyczącym związków pomiędzy polityką bezpieczeństwa państwa a podmiotowością jednostek. Więcej na przykład w: <https://wpolityce.pl/polityka/167253-odwolanie-general-a-noska-z-funkcji-szefa-skw-to-efekt-wojny-miedzy-duzym-a-malym-palacem-to-wojna-miedzy-tuskiem-a-komorowskim-o-kontrolę-nad-wielomiliardowymi-kontraktami> (28.10.2019); <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/gen-waldemar-skrzypczak-zlozyl-dymisje/m83sv> (28.10.2019); <https://www.rp.pl/artykul/1054272-Tomasz-Kaczma-rek-wnioskowal-o-kontrolę-ABW-wobec-gen.-Noska> (28.10.2019).

Warto rozważyć włączenie w nadzór nie tylko nad kontrolnymi, ale również nad pozostałymi postępowaniami sprawdzającymi, stojącego „na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania” Rzecznika Praw Obywatelskich (Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich, art. 1 p. 2, DzU z 2018 r., poz. 2179, z późn. zm.). Posiadane przez niego kompetencje uzasadniałyby tego rodzaju inicjatywę, chroniąc jednocześnie pozyskane przez ABW lub inne uprawnione organy w trakcie kontrolnych postępowania sprawdzających nowe informacje dotyczące osób poddawanych weryfikacyjnej procedurze posiadania rękopisów, przed ich nieuzasadnionym ujawnieniem (Ustawa o ochronie informacji niejawnych, art. 34, p. 10–12)<sup>12</sup>. Jakikolwiek kolejne wykorzystywanie z podtekstem politycznym ustawodawstwa o ochronie informacji niejawnych może prowadzić do obniżenia się jakości świadczenia pracy lub służby w obszarze bezpieczeństwa państwa, a także podważać zaufanie obywateli oraz partnerów stosunków międzynarodowych do odpowiedzialnych za nie elit rządzących. Rodzić to może także obawy związane z właściwym zrozumieniem i podtrzymywaniem przez nie leżących u podstaw racji stanu wartości stabilizujących państwo.

## Bibliografia

- AGO/MALK, *ABW cofnęła poświadczenie bezpieczeństwa Wojtunikowi, ten się odwołał*, 2017, PAP, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C759646%2CABW-cofnela-poswiadczenie-bezpieczenstwa-wojtunikowi-ten-sie-odwolal.html> (17.02.2019).
- Frąckiewicz J., Gołębiowski T., Klimowicz T., Kubaszewski D., Smykła S., Stachura J. 2011, *Informacje niejawne bez tajemnic. Najważniejsze zmiany w systemie ochrony informacji niejawnych wprowadzone przepisami Ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych* [w:] *Ochrona informacji niejawnych. Poradnik praktyczny dla osób i instytucji przetwarzających informacje niejawne*, Warszawa.
- General Kraszewski odchodzi z wojska i BBN. „To osobista decyzja”*, 2019, Niezależna, <https://niezalezna.pl/274579-general-kraszewski-odchodzi-z-wojska-i-bbn-to-osobista-decyzja> (10.06.2018).
- Gen. Waldemar Skrzypczak złożył dymisję*, 2013, Onet, <https://wiadomosci.onet.pl/kraj/gen-waldemar-skrzypczak-zlozyl-dymisje/m83sv> (28.10.2019).
- Gębura R. 2017, *Jarosław Kraszewski. Kim jest general, o którego prezydent Duda walczy z Macierewiczem?*, Newsweek, <https://www.newsweek.pl/polska/polityka/general-jaroslaw-kraszewski-kim-jest-doradca-prezydenta/ecgq35p> (10.06.2018).
- Główczewski A., Borowski J. 2018, *Gen. Kraszewski z BBN znowu z certyfikatem bezpieczeństwa*, PAP, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1310926%2Cgen-kraszewski-z-bbn-znowu-z-certyfikatem-bezpieczenstwa.html> (10.06.2018).

<sup>12</sup> Powyższa teza została szerzej uzasadniona w przygotowanym do druku kolejnym artykule.

- Gołębiewski T. 2011, *Zmiany z zakresie bezpieczeństwa osobowego wprowadzone nową ustawą o ochronie informacji niejawnych* [w:] *Ochrona informacji niejawnych. Poradnik praktyczny dla osób i instytucji przetwarzających informacje niejawne*, Warszawa.
- Halicki P. 2019, *Wojtunikowi niesłusznie odebrano dostęp do tajnych informacji? Jest wyrok sądu*, Onet, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/pawel-wojtunik-nie-slusznie-stracil-dostep-do-tajnych-informacji-wyrok-sadu/brzc8mt> (30.07. 2019).
- Hoc S. 2006, *Ochrona informacji niejawnych i innych tajemnic ustawowo chronionych*, Opole.
- Hoc S. 2010, *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa.
- Hoc S., Szewc T. 2014, *Ochrona danych osobowych i informacji niejawnych*, Warszawa.
- Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960r. DzU 2018, poz. 2096 oraz 2019, poz. 60).
- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r., [https://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POL.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POL.pdf) (10.05.2019).
- Mastalerek M. 2013, *Odwołanie generała Noska*, wPolityce.pl, <https://wpolityce.pl/polityka/167253-odwolanie-general-a-noska-z-funkcji-szefa-skw-to-efekt-wojny-miedzy-duzym-a-malym-palacem-to-wojna-miedzy-tuskiem-a-komorowskim-o-kontrol-e-nad-wielomiliardowymi-kontraktami> (28.10.2019).
- PAP 2017, *Szef BBN: sprawa gen. Kraszewskiego ciągnie się za długo*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/8074,Szef-BBN-sprawa-gen-Kraszewskiego-ciagnie-sie-za-dlugo.html> (12.06.2019).
- Polok M. 2006, *Ochrona tajemnicy państwowej i służbowej*, Warszawa.
- Poradnik praktyczny dla osób i instytucji przetwarzających informacje niejawne* 2011, Warszawa (ABW).
- Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity), DzU 2018, poz. 1302.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru poświadczeń bezpieczeństwa, DzU 2010, nr 258, poz. 1752.
- Stefaniak S. 2011, „Klucz kodowy” *zmian w obowiązujących przepisach wprowadzonych nową ustawą o ochronie informacji niejawnych* [w:] *Ochrona informacji niejawnych. Poradnik praktyczny dla osób i instytucji przetwarzających informacje niejawne*, Warszawa.
- Strużewska-Smirnow J. 2011, *Ochrona informacji niejawnych po 1989 r. – przekrój podstaw prawnych* [w:] *Ochrona informacji niejawnych. Poradnik praktyczny dla osób i instytucji przetwarzających informacje niejawne*, Warszawa.
- Szewc T. 2007, *Publicznoprawna ochrona informacji*, Warszawa.
- Świerczyński M. 2019, *Gen. Kraszewski odzyskał certyfikaty. To ostateczne upokorzenie Macierewicza*, Polityka, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1740222,1,gen-kraszewski-odzyskal-certyfikaty-to-ostateczne-upokorzenie-macierewicza.read> (10.06.2018).
- Tomasz Kaczmarek wnioskował o kontrole ABW wobec gen. Noska*, 2013, Rzeczpospolita, <https://www.rp.pl/artukul/1054272-Tomasz-Kaczmarek-wnioskowal-o-kontrol-e-ABW-wobec-gen.-Noska> (28.10.2019).
- Ustawa o ochronie informacji niejawnych z dnia 5 sierpnia 2010 r., DzU 2019, poz. 742 (tekst ujednolicony).
- Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich z dnia 15 lipca 1987 r., DzU 2018, nr 21, poz. 123.

- Wądołowski R. 2014, *Wpływ postępowania karnego, prowadzonego przeciwko osobie sprawdzanej na postępowanie sprawdzające* [w:] *Informacje niejawne i dane osobowe w systemie bezpieczeństwa państwa*, red. S. Topolewski, P. Żarkowski, Siedlce.
- Zalewski S. 2009, *Dylematy ochrony informacji niejawnych*, Katowice.
- Zalewski S. 2014, *Ochrona informacji niejawnych. Wybrane zagadnienia bezpieczeństwa osobowego*, Płock.
- Zapart R. 2019, *Polityka a ochrona informacji niejawnych. W poszukiwaniu nadrzędnych wartości w państwie w obliczu zewnętrznego zagrożenia* [w:] *Informacje prawnie chronione – wybrane zagadnienia*, red. S. Topolewski, Siedlce.
- Zygmuntowicz A., Filipiuk E. 2007, *Ochrona informacji niejawnych*, Szczytno.

Patrycja Szostok-Nowacka\*

## POCZUCIE PODMIOTOWOŚCI KOMUNIKACYJNEJ W PERSPEKTYWIE BADAŃ NAD KOMPETENCJAMI MEDIALNYMI

### THE SENSE OF COMMUNICATION SUBJECTIVITY IN THE PERSPECTIVE OF RESEARCH ON MEDIA COMPETENCES

#### Abstract

The aim of the article is to present the concept of the sense of communication subjectivity from the perspective of its usefulness in research on media competences. The author discusses theoretical aspects of human subjectivity connected with communication activity referring to the literature in the field of political science, sociology, and psychology. She constructs a model of the sense of communication subjectivity based on available theories, then she verifies it in the questionnaire research on the relationship between the sense of communication subjectivity and social activity in territorial self-governments of the Śląskie Voivodeship. The results of the survey confirm the research hypothesis, according to which social activity is associated with a sense of communication subjectivity. Apart from the conclusions provided by the survey, the author formulates the proposal of further use of the concept in research on communication in various social situations, especially those involving asymmetric communication, for example, in work environment, health care, education, etc.

**Keywords:** sense of communication subjectivity, bilateral communication, social activity

#### Wstęp

Mówiąc o kompetencjach medialnych, mamy na myśli zestaw cech, umiejętności i predyspozycji przekładających się na funkcjonowanie człowieka w otoczeniu mediów, a w szczególności na jego zdolność do tego, aby z tych mediów korzystać w zdobywaniu, analizowaniu, przetwarzaniu, ocenie, ale również w tworzeniu własnych przekazów. Owe kompetencje postrzegane są współcześnie nie tylko jako przydatne w świa-

---

\* Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Śląski w Katowicach, ul. Bankowa 11, 40-007 Katowice, e-mail: patrycja.szostok@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-2531-7237

domym korzystaniu z mediów masowych, ale również, a może przede wszystkim, jako niezbędne dla aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym i obywatelskim (Ptaszek 2014: 7). W licznych opracowaniach dotyczących kompetencji medialnej (lub, jak proponuje między innymi Agnieszka Ogonowska, kompetencji medialnych) (Ogonowska 2015: 75) spotykamy klasyfikacje składających się na nie komponentów, zazwyczaj oparte na trzech zasadniczych czynnikach, to znaczy umiejętności krytycznej analizy (również doboru) przekazu, umiejętnościach technicznych oraz społecznych (komunikacyjnych) (Ptaszek 2014: 9; Ogonowska 2015: 74). Dla zrozumienia funkcjonowania obywatelskiego, partycypacji w procesach podejmowania decyzji politycznych, budowania społeczeństwa obywatelskiego najważniejszy jest czynnik ostatni, który opiera się na wykorzystaniu możliwości komunikacyjnych do kontaktu z innymi, tworzeniu i dystrybuowaniu własnych treści w otoczeniu społecznym. Szczególnego znaczenia nabiera on w kontekście znaczenia procesów komunikacyjnych dla partycypacji społecznej, między innymi w samorządzie terytorialnym, która polega, ogólnie rzecz ujmując, na pozostawaniu w stałej interakcji z obywatelami, co jest możliwe dzięki właściwej, partnerskiej komunikacji (Peter-Bombik, Szczudlińska-Kanoś 2015: 85–86).

Z perspektywy zrozumienia owej aktywności ważne jest nie tylko zbadanie, na ile obywatele wiedzą, jakich informacji i gdzie powinni szukać oraz jakimi kanałami je ewentualnie rozpowszechniać dalej, a szerzej – w jakim stopniu czują się oni pełnoprawnymi uczestnikami procesów komunikacyjnych w określonych obszarach swojego funkcjonowania oraz na ile owo poczucie przekłada się na realną aktywność w tym otoczeniu. Bycie (czy też poczucie bycia) pełnoprawnym uczestnikiem procesu komunikowania oznacza przynależność do pewnej wspólnoty, która, komunikując się, osiąga określone cele, realizuje zadania, uznając prawo poszczególnych swoich członków do aktywnego kształtowania rzeczywistości, realizowania swoich interesów, wypowiedzania się w sprawach dla nich ważnych, ale również indywidualnego poszukiwania informacji, które są dla nich z jakiegoś powodu istotne. Współczesne środki komunikowania, dzięki swojej interaktywności, umożliwiają nie tylko zdobywanie mniej lub bardziej przydatnych informacji czy też ewentualną ich (re)dystrybucję. Stają się one także narzędziem wyrażania i wymiany opinii, podejmowania dyskusji na rozmaite tematy, jak również realizowania konkretnych zadań wymagających wcześniej osobistej obecności w określonym miejscu.

Czysto komunikacyjne możliwości zostały rozszerzone, obecnie możemy mówić o praktycznych działaniach możliwych do zrealizowania za pośrednictwem mediów. Wykorzystanie tych możliwości jest bardzo



różne w poszczególnych dziedzinach aktywności. Dla przykładu, zgodnie z danymi zawartymi na stronach Ministerstwa Cyfryzacji, liczba osób korzystających z usług Elektronicznej Platformy Usług Publicznych (ePUAP) wynosi „ponad milion” (epuap.gov.pl), podczas gdy np. indywidualnych kont obsługiwanych w systemie bankowości elektronicznej w pierwszym kwartale 2018 r. było prawie 36 mln (Netb@nk 2018), najpopularniejszy portal aukcji internetowych w Polsce allegro.pl odnotowuje codziennie aktywność około 4 mln użytkowników (Gemius 2018).

W związku z powyższym należy się zastanowić nie tylko nad tym, na ile użytkownicy są kompetentni do użytkowania mediów (i procesów komunikacyjnych w ogóle), ale również nad tym, dlaczego są aktywni w niektórych obszarach, rezygnując z takiej aktywności w innych? Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie kategorii poczucia podmiotowości komunikacyjnej jako czynnika, który może być przydatny w wyjaśnianiu przyczyn aktywności komunikacyjnej w różnych sferach działalności społecznej. W szczególności ważne będzie udzielenie odpowiedzi na następujące pytania badawcze: 1. jakie jest poczucie podmiotowości komunikacyjnej w badanej społeczności? 2. które z części składowych poczucia podmiotowości komunikacyjnej są oceniane najwyżej, a które okazują się obszarami wymagającymi dodatkowych działań? 3. jak poczucie podmiotowości komunikacyjnej jest związane z aktywnością społeczną? 4. jak kategorię poczucia podmiotowości komunikacyjnej można wykorzystać w badaniu kompetencji medialnych? Wychodząc z założenia, że ludzie przejawiają aktywność w tych dziedzinach, w których mogą się spodziewać określonej skuteczności działań, postawiono hipotezę badawczą: aktywność społeczna jest związana z poczuciem podmiotowości komunikacyjnej. Wnioskowanie zostanie przeprowadzone na podstawie kwestionariuszowych badań zrealizowanych w samorządach terytorialnych województwa śląskiego, które wykonano na potrzeby szerszego projektu badawczego dotyczącego aktywności komunikacyjnej w przestrzeni lokalnej. Wybór obszaru badawczego nie był przypadkowy, gdyż właśnie samorządom lokalnym nadano podmiotowość w rozumieniu prawnym, w związku z czym aktywność obywatelska na tym poziomie powinna być największa, samo komunikowanie zaś, dzięki istniejącym możliwościom nie tylko medialnego, ale także interpersonalnego porozumiewania się, powinno przebiegać sprawnie. Intencją autorki jest także zaprezentowanie samej kategorii poczucia podmiotowości komunikacyjnej jako przydatnej w badaniu kompetencji medialnych również w innych, niekoniecznie związanych z życiem politycznym przestrzeniach. Bazę teoretyczną opracowania stanowią refleksje psychologiczne, socjologiczne i politologiczne koncentrujące się

na kategorii podmiotowości człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem tych publikacji, w których uwzględniono aspekt komunikacyjny podmiotowego funkcjonowania człowieka w otoczeniu społecznym.

### **Podmiotowość komunikacyjna w teorii**

Zagadnienie podmiotowości komunikacyjnej nie jest pojęciem nowym, poświęcali mu uwagę już teoretycy mediów, socjologowie, psychologowie, pedagodzy czy specjaliści zarządzania w organizacji, choć niekoniecznie posługując się samym terminem podmiotowości komunikacyjnej. Zwracano uwagę na znaczenie komponentu poznawczego i komunikacyjnego w podmiotowości człowieka w ogóle, jak również w poszczególnych aspektach jego aktywności.

Jak już wspomniano, znaczenie komunikacji dla kształtowania podmiotowości człowieka doceniano w różnych koncepcjach; można tu między innymi przytoczyć jedną z definicji kompetencji poznawczej zaproponowaną przez Roberta Zielińskiego (Zieliński 1983: 80), zgodnie z którą ma ona dwa aspekty – opisową oraz pragmatyczną. Pierwsza pozwala scharakteryzować, na ile człowiek orientuje się w otaczającej go rzeczywistości, druga zaś – w jaki sposób potrafi te informacje wykorzystać w praktyce.

Na to zagadnienie zwracał uwagę również Niklas Luhman w swojej koncepcji *autopoiesis*, oznaczającej samowytwarzanie się lub samoreprodukowanie się systemu społecznego, w którym dochodzi nie tylko do wysyłania pakietów informacji od jednostki do otoczenia społecznego, ale także do redefinicji systemu przez informacje wysyłane przez jednostkę i, odpowiednio, na kształtowaniu jednostki przez system. Taką interakcję uznajemy za podmiotową właśnie w rozumieniu komunikacji, która ma moc sprawczą w otoczeniu (Nowak 2011: 90). Pewnym mankamentem koncepcji Luhmanna jest jednak zignorowanie jednostki w całym procesie komunikacji – suma jednostek wpływa na otoczenie, autor jednak nie poświęca uwagi kondycji poszczególnych jednostek w systemie.

Dla perspektywy omawianej w niniejszym opracowaniu szczególne znaczenie ma koncepcja działania komunikacyjnego Jürgena Habermasa. W tym ujęciu to właśnie na drodze komunikacji tworzą się i reprodukują stosunki społeczne. Jednak, aby mogło się to dziać, konieczne jest nastawienie na porozumienie, nie zaś na realizację partykularnych interesów, wtedy bowiem mamy do czynienia nie z działaniem komunikacyjnym, a celowym (Wielecki 2003: 71). Podmiotowość komunikacyjna nie realizuje się więc w trakcie procesu porozumiewania się, ale już na eta-

pie przystępowania do niego, formułowania wstępnych założeń poszczególnych aktorów komunikowania, którzy traktują się nawzajem podmiotowo lub instrumentalnie. Skuteczność tak rozumianej komunikacji jest warunkowana przez istnienie wspólnego świata życia, *Lebenswelt*, który determinuje podobne definiowanie sytuacji komunikacyjnej przez wszystkich jej uczestników (Szczepańska-Paliszczak 2005: 162). Innym istotnym uwarunkowaniem zrealizowania podmiotowości komunikacyjnej jest w koncepcji Habermasa pewna równość polegająca na tym, że każdy z uczestników dyskursu ma równe prawa wypowiedzenia się, inicjowania komunikacji oraz jej zaprzestania (Szahaj 1990: 130). Zagrożeniem dla tak rozumianej podmiotowości jest technicyzacja świata życia, czyli zastąpienie językowych środków porozumiewania się komunikowaniem strategicznym, właściwym według Habermasa nie tylko instytucjom politycznym, ale i medialnym (Habermas 1986: 32). Prowadzi to, jak uważa Marek Jachimowski, do zastąpienia opinii publicznej opiniami powszechnymi, które są kształtowane przez komunikaty perswazyjne narzucane niejako biernym odbiorcom, którzy, zamiast dochodzić do porozumienia na drodze dyskusji, kształtują swoje postawy w wyniku działań perswazyjnych (Jachimowski 2006: 32–33). Według Jachimowskiego, upodmiotowienie komunikacyjne może następować wyłącznie w odmasowionych systemach porozumiewania się, gdzie możliwa jest aktywność nie tylko nadawców, ale również odbiorców komunikowania. Istotne jest przy tym, aby działający komunikacyjnie podmiot uznał nie tylko swoje prawa, ale również otworzył się na podmiotowość innych osób (Jachimowski 2006a: 214).

W koncepcji Anthony'ego Giddensa odnajdujemy przekonanie, że to język stanowi nośnik faktycznych działań społecznych, znaczenie komunikacji dla życia społecznego jest więc nie do przecenienia, bowiem właśnie w działaniach komunikacyjnych wytwarzany jest sens, który jest procesem analogicznym do wytwarzania społeczeństwa. Działanie podmiotowe w społeczeństwie jest więc przede wszystkim działaniem o charakterze komunikacyjnym (Giddens 2001: 41).

Również dla Charlesa Taylora komunikacyjny aspekt podmiotowości ma znaczenie najważniejsze. Podmiotowość jest w jego ujęciu artykulacją i interpretacją wartości. Ponieważ owa interpretacja ma zawsze charakter dyskursywny, człowiek doświadcza podmiotowości przede wszystkim w wymiarze komunikacyjnym, przy czym, jak zauważa Taylor, każda narracja indywidualna jest wpisana w narrację społeczną (Bielik-Robson 2001: XXXIV).

W obecnych czasach, kiedy mamy coraz częściej do czynienia z komunikacją zapośredniczoną przez kanały internetowe stwarzające możliwość dwustronnej, bardziej symetrycznej niż w przypadku tradycyjnych me-

diów masowych, interakcji, zmieniają się także stosunki pomiędzy poszczególnymi uczestnikami procesów porozumiewania się. Na przemiany relacji komunikacyjnych i związaną z tym podmiotowość uczestników procesów porozumiewania się zwracał uwagę między innymi Piotr Sitarski, który twierdzi, że „człowiek przestał być stałym i niezmiennym członem relacji komunikacyjnej i jest on obecnie traktowany przede wszystkim jako podmiot przyjmujący odpowiedzialność, zarówno za swoje działania, jak i poczynania innych ludzi (głównie naukowców), czyli jako podmiot aktywny i współodpowiedzialny (zwłaszcza za osiągnięcia techniczne i ich wykorzystanie), dążący do kontaktu i komunikacji z innymi” (Miczka-Pajestka 2005: 107). Owa rzeczywistość wirtualna niesie za sobą jednak nie tylko pozytywne dla podmiotowości konsekwencje. Stając w obliczu wielości możliwości działania, podejmowania decyzji, wyborów, człowiek może ulec złudzeniu, że to właśnie w sieci realizuje się jego podmiotowość w ogóle i zaniechać działalności w świecie realnym (Miczka-Pajestka 2005: 130).

Z perspektywy badawczej, na co zwracają uwagę niektórzy teoretycy zjawiska, bardziej przydatne niż sama kategoria podmiotowości staje się pojęcie jego poczucia, które pozwala określić, na ile jednostki funkcjonujące w obiektywnie podobnych (jeśli nie identycznych) okolicznościach dla realizacji podmiotowości jako takiej, rzeczywiście czują się sprawcami i autorami poszczególnych zdarzeń. Dla Krzysztofa Korzeniowskiego poczucie podmiotowości oznacza „przeświadczenie, iż jest się podmiotem relacji ze światem przedmiotowym. Można by zatem powiedzieć, że jest to poczucie, iż świadomie i opierając się na własnych wartościach jest się twórcą zdarzeń i stanów i/lub autorem znaczeń [...]”. Poczucie podmiotowości jest tym większe, w im większym stopniu działalność jednostki prowadzi do efektów zgodnych z jej oczekiwaniami sprawstwa czy autorstwa i w im większym stopniu są one jej osobistymi wartościami” (Korzeniowski 1983: 56).

### **Poczucie podmiotowości komunikacyjnej jako kategoria badawcza**

Choć podmiotowość można definiować jako kategorię obiektywną oraz jej subiektywny odpowiednik polegający na poczuciu, że jest się podmiotem, jak uważa Marek Jachimowski, kategorie te, wbrew pozorom, wcale nie są rozłączne, bowiem wewnętrzne poczucie człowieka, że jest sprawcą określonych stanów i zdarzeń (w tym wypadku – komunikacyjnych), w znacznym stopniu zależy od możliwości stwarzanych przez otoczenie. Przekonanie o tym, że jest możliwe i sensowne podej-

owanie aktywności komunikacyjnych, utrwała się na podstawie interakcji społecznych, które, z kolei, są kształtowane na skutek indywidualnych aktywności uczestników (Jachimowski 2006a: 215). Możemy więc stwierdzić, że poczucie podmiotowości komunikacyjnej tworzy się jako wypadkowa wewnętrznych uwarunkowań jednostki oraz czynników sytuacyjnych (społecznych), z kolei same warunki są modyfikowane przez udzielające się w nich jednostki. Ze względu na ową interakcyjność faktyczna podmiotowa aktywność komunikacyjna w różnych okolicznościach jest zawsze determinowana czynnikami wewnętrznymi i sytuacyjnymi, przez co możemy podejrzewać, że te same jednostki mogą czuć się podmiotami w jednych sytuacjach komunikacyjnych, a w innych takiej podmiotowości nie odczuwać lub odczuwać ją w znikomym stopniu.

Kim więc jest podmiot komunikacji w rozumieniu niniejszego opracowania? Jest to osoba posiadająca wystarczającą wiedzę do działania oraz dostęp do źródeł informacji gwarantujących powodzenie w tym działaniu. Podmiot aktywnie gromadzi informacje, co oznacza, że przyswajają nie tylko to, co jest mu przekazywane przez oficjalne kanały, ale również zdobywa na własną rękę informacje, które zgodnie z jego wiedzą są mu potrzebne, by być bardziej skutecznym w realizowaniu swoich potrzeb. Taka osoba nie tylko poszukuje informacji, ale jest uczestnikiem dialogu, zna w nim swoje prawa i jest świadoma, że jej głos jest ważny. Nie tylko odpowiada na zapytania władz i innych podmiotów, lecz samodzielnie inicjuje proces porozumiewania się, korzystając z różnorodnych dostępnych kanałów, a kiedy to potrzebne, tworzy własne, również medialne. Tam, gdzie to konieczne, podmiot domaga się głosu. Jest odważny w wyrażaniu poglądów, czuje się bezpiecznie. Umie jednocześnie uznać, że nie jest jedynym uczestnikiem dialogu, w związku z czym musi się liczyć z koniecznością rezygnacji z części swoich argumentów na rzecz innych – uznaje podmiotowość innych uczestników dyskursu, nie czując się przy tym manipulowany ani lekceważony. Mając wysokie poczucie podmiotowości komunikacyjnej, człowiek zdaje sobie sprawę ze znaczenia wiedzy, potrafi ją zdobywać i selekcjonować, jest świadomy swoich praw i je egzekwuje, ale również utożsamia się z efektami swoich działań, przyjmując za nie odpowiedzialność. Tak rozumiana podmiotowość stała się punktem wyjścia do badań nad znaczeniem poczucia podmiotowości dla funkcjonowania w przestrzeni samorządowej, które będą przedmiotem analizy w części empirycznej niniejszego opracowania (Szostok 2017: 77).

Kategoria poczucia podmiotowości komunikacyjnej jest nie tylko perspektywą umożliwiającą zrozumienie komunikacyjnego funkcjonowania jednostki w otoczeniu medialnym. Jak wykazano w części teoretycznej, komunikacyjne aspekty podmiotowości są obecne w wielu kon-

cepcjach, liczni autorzy skłaniają się ku przekonaniu, że właśnie za pośrednictwem komunikacji nie tylko poszczególne jednostki realizują swoje potrzeby czy też wyrażają osobowość. Procesy te stają się podwaliną pod budowę konkretnych struktur społecznych, warunkując ich kształt, rozwój i funkcjonowanie. Jednocześnie rozwój środków komunikacji dwustronnej, nie tylko sieciowej, ale również poszczególnych form porozumiewania się w realnym życiu społecznym, umożliwi coraz szerszy udział obywateli, pracowników, członków różnego rodzaju społeczności w procesach decyzyjnych, kształtowaniu otaczającej rzeczywistości czy też realizowaniu potrzeb osobistych za pośrednictwem komunikacji.

Podmiotowość komunikacyjna jest w tym opracowaniu rozumiana jako szereg uwarunkowań, które składają się na poznawczą aktywność jednostki, dając jej przekonanie, że nie tylko ma prawo domagać się informacji i zdobywać je na własną rękę, ale również wypowiadać się z uzasadnionym przekonaniem, że wypowiedzi te są skuteczne, to znaczy mają moc sprawczą w otoczeniu. Na tak rozumiane poczucie podmiotowości komunikacyjnej składają się dwie grupy czynników. Pierwsza z nich jest związana z ilością i jakością informacji na temat określonego obszaru, w którym porusza się podmiot. Druga zaś odnosi się do jego własnej aktywności w zakresie komunikacji i nadawanego tej aktywności znaczenia.

- **Poczucie poinformowania o wydarzeniach (sprawach) otoczenia**, którego owo poczucie dotyczy – element ten, nazywany poznawczą kontrolą otoczenia, jest kluczowy dla podejmowania wszelkiej aktywności, którą można uznać za podmiotową. Miarą owego poczucia jest zakres dostarczanych informacji, ale również forma ich udostępniania, przystępna i zrozumiała dla różnych grup odbiorców.
- Szczególne znaczenie ma poczucie poinformowania w kwestiach, które bezpośrednio dotyczą podmiotu (**poczucie poinformowania o sprawach indywidualnie ważnych**). Działając w dowolnym środowisku, zazwyczaj czynimy to bowiem przede wszystkim we własnym interesie, w związku z czym najważniejsze wydają się te informacje, które w jakikolwiek sposób odnoszą się do sytuacji jednostki. Ocena tego rodzaju poinformowania będzie zależna od tego, na ile informacje są dostosowane do sytuacji i zainteresowań podmiotu.
- Niezależnie od ilości dostarczanych informacji nie zawsze są one postrzegane jako wystarczająca podstawa do podejmowania racjonalnych decyzji i działań, dlatego odrębnym czynnikiem jest poczucie posiadania informacji niezbędnych do działania (**poczucie praktycznego poinformowania**), określane w przyjętym modelu jako dysponowanie informacjami o znaczeniu utylitarnym działania (Urban 2008: 93).
- Mówiąc o podmiotowości (i jej poczuciu), mamy na myśli aktywną postawę jednostki, która nie tylko przyjmuje docierające do niej in-

formacje i potrafi ocenić ich znaczenie dla osobistej kondycji w otaczającym świecie, ale również aktywnie je zdobywa, zadając pytania, poszukując odpowiedzi na nie w zróżnicowanych źródłach, wykazując inicjatywę komunikacyjną. Kolejnym czynnikiem poczucia podmiotowości komunikacyjnej jest więc **wykazywanie aktywności** w szeroko rozumianych procesach porozumiewania się.

- Aktywność komunikacyjna to nie tylko zadawanie pytań, ale także nieskrępowane **wyrażanie własnego zdania**. Uważa się, że dla poczucia podmiotowości istotnym czynnikiem jest wypowiedanie własnych opinii, które jest możliwe wyłącznie w sytuacjach wystarczającego poczucia bezpieczeństwa – braku strachu przed niepożądanymi konsekwencjami wypowiedzianych kontrowersyjnych opinii.
- Dla pełnego poczucia podmiotowości w ogóle, w tym również komunikacyjnej, istotne jest poczucie sprawstwa. W przypadku procesów komunikacyjnych polega ono na przekonaniu o sprawczej mocy wypowiedzianych opinii, to znaczy o możliwości wpływania na otoczenie za pośrednictwem komunikacji. Bez owego czynnika, czyli **poczucia komunikacyjnej skuteczności**, aktywność komunikacyjna zaspokaja jedynie potrzebę ekspresji, nie staje się jednak narzędziem kształtowania otaczającej rzeczywistości.

### **Poczucie podmiotowości komunikacyjnej w badaniach własnych**

Zaproponowana koncepcja poczucia podmiotowości komunikacyjnej została zweryfikowana w badaniach empirycznych w przestrzeni komunikacji samorządowej. W kwestionariuszowych badaniach, których celem było wykazanie związku poczucia podmiotowości komunikacyjnej z ogólnym poczuciem podmiotowości oraz poziomem aktywności w lokalnych społecznościach, zweryfikowano hipotezę dotyczącą zależności pomiędzy poczuciem podmiotowości a aktywnym działaniem w samorządzie. Narzędziem badawczym był samodzielnie skonstruowany kwestionariusz, który zawierał pytania dotyczące sposobów komunikowania się w przestrzeni samorządowej, podejmowanej aktywności obywatelskiej, poczucia podmiotowości ogólnej i komunikacyjnej. Narzędzie poddano ocenie przez sędziów kompetentnych (socjologów, politologów, psychologów, specjalistów komunikacji samorządowej oraz dziennikarzy), następnie zweryfikowano je w badaniu pilotażowym, w którym wzięło udział 20 osób. W ostatecznej wersji kwestionariusz zawierał 30 pytań różnego rodzaju – otwartych i zamkniętych, jednokrotnego i wielokrotnego wyboru, skal i alternatyw. Właściwe badania

zostały przeprowadzone w pierwszym kwartale 2016 r. na reprezentatywnej pod względem wieku i płci próbie 500 mieszkańców województwa śląskiego. Technika przeprowadzenia badania był wywiad kwestionariuszowy, który ma tę przewagę nad ankietą, że osoba prowadząca badanie ma możliwość doprecyzowania poszczególnych kategorii w przypadku ich niezrozumiałości dla respondentów. Zapewnia również większy odsetek wypełnień w przypadku pytań otwartych. Badania przeprowadziło 11 uprzednio przeszkolonych ankietów, studentów socjologii oraz dziennikarstwa i komunikacji społecznej, którzy otrzymali za pracę wynagrodzenie ze środków Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego. W niniejszym opracowaniu zostanie zaprezentowana ta część wyników badań, która bezpośrednio dotyczyła kategorii poczucia podmiotowości oraz jej związku z aktywnością w przestrzeni lokalnej.

W kwestionariuszu znalazły się pytania dotyczące poszczególnych wymiarów poczucia podmiotowości komunikacyjnej, a więc poczucia poinformowania o kwestiach lokalnych, o sprawach indywidualnie ważnych, aktywności komunikacyjnej respondentów, poczucia praktycznego poinformowania, wyrażania własnego zdania oraz poczucia skuteczności komunikacyjnej. Narzędzie okazało się bardzo spójne wewnętrznie, wszystkie wymiary korelowały z ogólnym poczuciem podmiotowości komunikacyjnej na poziomie  $R = 0,652-0,786$ , przy czym najwyższą korelację odnotowano w przypadku czynnika związanego z wyrażaniem własnego zdania, najniższą – z poczuciem poinformowania o sprawach lokalnych (również tych bezpośrednio związanych z osobą badanego). Możemy na tej podstawie stwierdzić, że samo poczucie poinformowania w małym stopniu różnicuje poczucie podmiotowości komunikacyjnej, co, zważywszy na wielość i różnorodność dostępnych informacji, jest zrozumiałe.

**Tabela 1.** Współczynnik korelacji Rho-Spearmana poszczególnych wymiarów z poczuciem podmiotowości komunikacyjnej (wewnętrzna spójność testu) (N = 500)

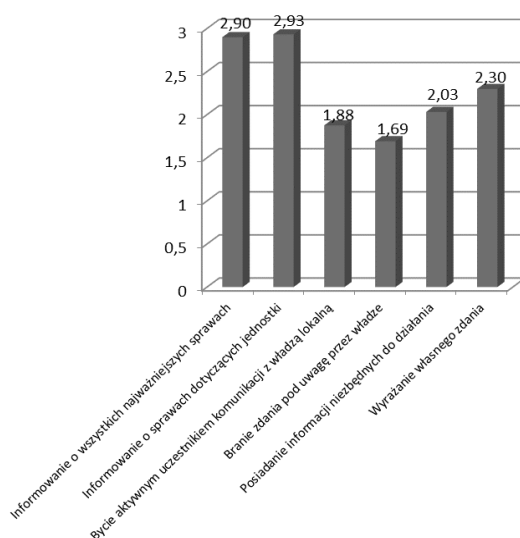
Informowanie o wszystkich najważniejszych sprawach	Informowanie o sprawach indywidualnie ważnych	Aktywność w procesie komunikowania	Poczucie skuteczności komunikacyjnej	Poczucie praktycznego poinformowania	Wyrażanie swojego zdania
0,653	0,652	0,780	0,697	0,779	0,786

Źródło: badanie własne.

Jeżeli chodzi o wyniki poczucia podmiotowości komunikacyjnej w badanej populacji, poszczególne wymiary były oceniane na podstawie zdań twierdzących, do których osoby badane ustosunkowywały się w skali 0–5, gdzie 0 oznaczało brak zdania lub odmowę odpowiedzi, 1 zupełny brak zgodności zdania z opinią respondenta, natomiast 5 jego całkowitą



aprobatę. Dzięki temu uzyskano dla każdego z wymiarów wyniki w skali 5-punktowej, podobnie wyrażono także wyniki dla poczucia podmiotowości komunikacyjnej w ogóle. Średni wynik poczucia podmiotowości komunikacyjnej w samorządach województwa śląskiego wyniósł 2,29, co oznacza, że mieszkańcy raczej nie czują się podmiotami w komunikacji samorządowej. Najwyższe wyniki osiągnięto w wymiarach poczucia bycia informowanym o wydarzeniach w najbliższym otoczeniu oraz o sprawach indywidualnie ważnych – tu średnie wyniki osiągały prawie 3 punkty, możemy więc uznać te czynniki za ocenione jako średnie. Choć respondenci czują się informowani o różnych kwestiach, to otrzymywane informacje oceniają nie najwyżej – poczucie praktycznego poinformowania jest niższe od średniego poczucia podmiotowości komunikacyjnej. Jeszcze niższe okazały się oceny dla wymiaru aktywności komunikacyjnej oraz poczucia komunikacyjnej skuteczności.



**Wykres 1.** Wymiary poczucia podmiotowości komunikacyjnej w samorządzie (N = 500)

Źródło: badanie własne.

W badaniu zweryfikowano także poziom aktywności<sup>1</sup> respondentów w przestrzeni samorządowej oraz dokonano jego konfrontacji z poziomem poczucia podmiotowości komunikacyjnej. Wykazano, że istnieje korelacja

<sup>1</sup> Rozumianej jako wypadkowa następujących czynników: znajomość form samodzielnej aktywności w przestrzeni samorządowej, wiedza o znaczeniu aktywności obywatelskiej, świadomość możliwości efektywnego działania, przynależność do organizacji i stowarzyszeń, uczestnictwo w budżecie obywatelskim.

pomiędzy ogólnym poczuciem podmiotowości komunikacyjnej a deklarowaną aktywnością obywatelską w środowisku lokalnym. Jej siła jest średnia ( $R = 0,320$ ). Na wykresie 2 zaprezentowano skrzyżowane wyniki dla aktywności obywatelskiej i poczucia podmiotowości komunikacyjnej.



**Wykres 2.** Zależność aktywności w środowisku lokalnym od poczucia podmiotowości komunikacyjnej (N = 500)

Źródło: badanie własne.

Wśród wszystkich elementów poczucia podmiotowości komunikacyjnej z aktywnością najbardziej związane jest wyrażanie własnego zdania. Osoby, które nie obawiają się ujawniać swoich poglądów, okazują się także bardziej aktywne w innych obszarach. Nie bez znaczenia pozostaje również poczucie – szerokie – poinformowania o wydarzeniach w najbliższym otoczeniu oraz aktywność (inicjatywa) w procesie komunikowania. Co ciekawe, korelacja pomiędzy aktywnością w środowisku lokalnym a poczuciem skuteczności komunikacyjnej okazała się niska – możemy stwierdzić na tej podstawie, że dla szeroko rozumianej aktywności nie jest konieczne, aby wypowiedane zdanie było brane pod uwagę przez rządzących; istotniejsza okazuje się możliwość jego nieskrępowanego wypowiedzenia bez obawy o negatywne konsekwencje, w tym przypadku w środowisku lokalnym. Zamieszczone w tabeli 2 wyniki skłaniają również do konstatacji, że dla podejmowania aktywności nie jest istotne w tym przypadku posiadanie informacji specyficznych, to znaczy związanych z osobistą sytuacją lub dających podstawę do konkretnych działań (poinformowanie praktyczne); znacznie istotniejsze jest poczucie, że uzyskuje się informacje o najważniejszych wydarzeniach w okolicy. Czy oznacza to, że aktywni są obywatele, którzy otrzymują więcej, niekoniecznie precyzyjnie dobranych, informacji? Jest to śmiała teza, którą warto byłoby zweryfikować w pogłębionych badaniach.

**Tabela 2.** Współczynnik korelacji Rho-Spearmana pomiędzy aktywnością w przestrzeni samorządowej a elementami poczucia podmiotowości komunikacyjnej

Informowanie o wszystkich najważniejszych sprawach	Informowanie o sprawach indywidualnie ważnych	Aktywność w procesie komunikowania	Poczucie skuteczności komunikacyjnej	Poczucie praktycznego poinformowania	Wyrażanie swojego zdania
0,3	0,16	0,284	0,165	0,118	0,336

Źródło: badanie własne.

## Zakończenie

Zaproponowana kategoria badawcza poczucia podmiotowości komunikacyjnej została zweryfikowana empirycznie w obszarze samorządu terytorialnego. Wiemy już, że pozwala na opis i wyjaśnienie nie tylko samej aktywności komunikacyjnej, ale także innych jej przejawów we wspólnocie samorządowej. W badaniu uwzględniono również pewne czynniki związane z funkcjonowaniem komunikacyjnym w analizowanej przestrzeni, dzięki czemu udało się ustalić, że osoby o wysokim i bardzo wysokim poczuciu podmiotowości komunikacyjnej różnią się od pozostałych między innymi preferowanymi źródłami informacji lokalnej oraz postrzeganiem aktywności komunikacyjnej władz lokalnych.

Celem niniejszego opracowania było zaprezentowanie kategorii poczucia podmiotowości komunikacyjnej jako perspektywy badawczej, która mogłaby stanowić pewne rozszerzenie tradycyjnego już postrzegania kompetencji medialnych. Jak wykazano w badaniu, poczucie podmiotowości komunikacyjnej, jako zmienna stanowiąca o pewnej kondycji jednostki w otoczeniu społecznym, pozwala wnioskować o niektórych przyczynach aktywności obywatelskiej w społeczności lokalnej. W opinii autorki niniejszego opracowania mogłaby ona znaleźć zastosowanie również w badaniach nad komunikacyjnym funkcjonowaniem w wielu innych środowiskach czy sytuacjach społecznych, szczególnie tych, w których podmiotowość człowieka ulega swego rodzaju ograniczeniom.

Szczególnie przydatne wydaje się zwrócenie uwagi na kategorię poczucia podmiotowości komunikacyjnej w tych relacjach, gdzie dyskurs dotyczący podmiotowości jako takiej jest obecny, a więc:

- W edukacji – niezależnie od poziomu edukacja odbywa się w relacjach asymetrycznych, w których również prawa komunikacyjne nie są postrzegane jako równe. Zasadne byłoby zbadanie, na ile uczniowie/studenci czują się partnerami w takich relacjach i jak to przekłada się na ich postępy w nauce, skłonność do samodzielnych poszukiwań czy chociażby na zadowolenie z interakcji.

- W zakładach pracy, firmach, korporacjach, gdzie od skutecznej komunikacji w znacznym stopniu zależy efektywność podejmowanych działań – jakiego rodzaju relacje komunikacyjne są preferowane przez pracowników i kadre zarządzającą, na ile pracownicy czują się podmiotami wzajemnych relacji i jak wpływa to na ich utożsamianie się z organizacją, chęć podejmowania różnego rodzaju aktywności itd.
- W relacjach pomiędzy pacjentami a pracownikami służby zdrowia – choć Karta Praw Pacjenta reguluje niektóre kwestie związane z informowaniem pacjentów na temat całego procesu leczenia, z wielu powodów komunikacja w służbie zdrowia jest oceniana jako mało efektywna. Czy pacjent dobrze poinformowany, czujący, że od jego zdania zależy proces leczenia, jest bardziej zadowolony ze świadczonych usług medycznych? Czy istnieje związek pomiędzy procesem zdrowienia a komunikacyjnym włączaniem pacjenta w proces decydowania o zastosowanych procedurach? Tego rodzaju badania, niewątpliwie, rozszerzają perspektywę postrzegania zasad prawidłowej komunikacji lekarza z pacjentem, wymagałyby jednak włączenia w projekt przedstawicieli uczelni medycznych.
- W organizacjach religijnych – gdzie tradycyjne komunikowanie jednokierunkowe coraz częściej zastępowane jest relacjami dwukierunkowymi, które angażują wiernych, jednak nie przez wszystkich są postrzegane jako tendencja pozytywna. Na ile możliwość symetrycznej, skutecznej komunikacji sprzyja zadowoleniu z przynależności do wspólnoty? Czy jest to zdeterminowane wiekiem lub poziomem zaangażowania religijnego? Kategoria poczucia podmiotowości komunikacyjnej wydaje się również tutaj perspektywą badawczą rozszerzającą dotychczasowe pole badawcze.

Jak już była mowa, poczucie podmiotowości komunikacyjnej to próba operacjonalizacji kategorii zaproponowanych przez teoretyków podmiotowości z różnych dziedzin. W dobie przemian komunikacyjnych w różnych obszarach aktywności człowieka, spowodowanych rozszerzaniem możliwości dzięki rozwojowi technologii porozumiewania dwustronnego, wydaje się zasadne pytanie o to, na ile ludzie korzystają z możliwości bycia nie tylko odbiorcami, ale również nadawcami, kreatorami procesów komunikacyjnych i jaki ma to związek z ich kondycją w otaczającym świecie.

## Bibliografia

- Bielik-Robson A. 2001, *My, romantycy – źródła romantycznego modernizmu Charlesa Taylora* [w:] Ch. Taylor, *Źródła podmiotowości. Narodziny tożsamości nowoczesnej*, Warszawa.

Epuap.gov.pl

Gemius 2018, *Allegro ma 4 mln użytkowników dziennie, AliExpress przed polskimi elektromarketami (Top10)*, <https://www.wirtualnemedial.pl/artykul/allegro-ilu-ma-uzytkownikow-sklepy-internetowe-najpopularniejsze-w-2018-r-top10><https://www.Wirtualnemedial.pl/artykul/allegro-ilu-ma-uzytkownikow-sklepy-internetowe-najpopularniejsze-w-2018-r-top10>.

Giddens A. 2001, *Nowe zasady myśli socjologicznej*, Kraków.

Habermas J. 1986, *Pojęcie działania komunikacyjnego*, „Kultura i Społeczeństwo”, nr 3.

Jachimowski M. 2006, *Społeczeństwo obywatelskie – między komunikowaniem a komunikacją*, „Wiedza i Umiejętności”, nr 9 (29).

Jachimowski M. 2006a, *Regiony periodycznej komunikacji medialnej*, Katowice.

Korzeniowski K. *Podmiotowość człowieka. Metateoretyczne ramy teorii [w:] Podmiotowość jednostki w koncepcjach psychologicznych i organizacyjnych*, red. K. Korzeniowski, R. Zieliński, W. Daniecki, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk.

Miczka-Pajestka M. 2005, *Podmiotowość człowieka w perspektywie nowoczesnej techniki*, Bielsko-Biała.

Nowak A. 2011, *Podmiot, system, nowoczesność*, Poznań.

Ogonowska A. 2015, *Kompetencje medialne i informacyjne: wybrane modelowe ujęcia i koncepcje*, „Zeszyty Prasoznawcze”, nr 1(221).

Peter-Bombik K., Szczudlińska-Kanoś A. 2015, *Zarządzanie partycypacyjne we wspólnotach lokalnych*, „Gospodarka Lokalna w Teorii i Praktyce”, nr 391.

Ptaszek G. 2014, *Pomiar indywidualnych kompetencji medialnych. Pytania i problemy*, „Kultura Popularna”, nr 3(41)

Raport Netb@nk. Bankowość internetowa i mobilna. Płatności bezgotówkowe za 1 kwartał 2018 roku.

Szahaj A. 1990, *Krytyka, emancypacja, dialog. Jürgen Habermas w poszukiwaniu nowego paradygmatu teorii krytycznej*, Warszawa.

Szczyńska-Paliszczak B. 2005, „Kolonizacja” wewnątrzświatowych spotkań. *Koncepcja Lebenswelt Jürgena Habermasa [w:] Kultura, komunikacja, podmiotowość*, red. K. Zamiara, Poznań.

Szostok P. 2017, *Poczucie podmiotowości komunikacyjnej w samorządzie terytorialnym w Polsce*, Toruń.

Urban O. 2008, *Podmiotowość jednostki jako przedmiot badań nauk humanistycznych*, Poznań.

Wielecki K. 2003, *Podmiotowość w dobie kryzysu postindustrializmu*, Warszawa.

Zieliński R. 1983, *Koncepcja poczucia podmiotowości na tle teorii i badań psychologii społecznej [w:] Podmiotowość jednostki w koncepcjach psychologicznych i organizacyjnych*, red. W.K. Korzeniowski, R. Zieliński, W. Daniecki, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź.

**Krzysztof Kud\***

**PERCEPCJA BARIER ROZWOJU  
ELEKTROMOBILNOŚCI W KONTEKŚCIE POSTAW  
EKOLOGICZNYCH MIESZKAŃCÓW  
WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO**

**PERCEPTION OF BARRIERS TO THE DEVELOPMENT  
OF ELECTROMOBILITY IN THE CONTEXT OF ECOLOGICAL  
ATTITUDES OF THE INHABITANTS OF THE PODKARPACKIE  
VOIVODESHIP**

Abstract

The transport needs of the population are constantly growing, and the consequences of car transport, fueled by gasoline and diesel engines, constitute a growing ecological problem. Electromobility is a direction that is currently indicated as a solution to these problems, especially in large cities suffering from poor air quality. New technological solutions often encounter many barriers, and usually the main barrier is the mental barrier. The study analyzes the perception of barriers to the development of electromobility by the inhabitants of the Podkarpackie Voivodeship. The study aims to verify the hypothesis about the dependence of the perception of electromobility on the ecological attitude of the inhabitant. It has been assumed throughout the present study that the assessment of activity regarding waste segregation, relation to animals, etc. is an expression of an ecological attitude, and the attitude towards electromobility depends on it.

**Keywords:** electromobility, transport, perception of barriers, Podkarpackie province, development

**Wstęp**

Wyczerpujące się zasoby ropy naftowej oraz wzrastające zanieczyszczenie powietrza, zwłaszcza w dużych aglomeracjach miejskich, to

---

\* Katedra Przedsiębiorczości, Zarządzania i Ekoinnowacyjności, Wydział Zarządzania, Politechnika Rzeszowska, al. Powstańców Warszawy 12, 35-959 Rzeszów, e-mail: kkud@prz.edu.pl, ORCID ID: 0000-0003-4070-4777

jedynie dwie z wielu przyczyn sprzyjających rozwojowi elektromobilności. Ten kierunek w transporcie u schyłku drugiej dekady XXI w. wydaje się przesądzony, o czym świadczą chociażby dane sprzedaży nowych aut.

Nowe rozwiązania technologiczne często napotykać wiele barier, a zazwyczaj główną jest bariera mentalna. W pracy poddano analizie postrzeganie barier rozwoju elektromobilności przez mieszkańców województwa podkarpackiego. Celem badania było zweryfikowanie hipotezy o zależności postrzegania elektromobilności od postawy ekologicznej mieszkańców. Na etapie konceptualizacji i operacjonalizacji badań przyjęto, iż ocena aktywności dotyczącej segregacji odpadów, świadomości konsekwencji zagrożeń wynikających z uprzemysłowienia, stosunku do zwierząt itp., jest wyrazem postawy ekologicznej, zaś od niej uzależniony jest stosunek do elektromobilności. Poznanie barier mentalnych, poza pokonaniem problemów technicznych, jest kluczowe w upowszechnieniu pojazdów elektrycznych.

### **Przesłanki rozwoju oraz bariery elektromobilności**

Idea pojazdu elektrycznego sięga pierwszej połowy XIX w. (Hennek 2018), a prace nad elektromobilem przechodziły różne fazy wzmożenia i zaniechania. Konkurencja pojazdów spalinowych zyskiwała przewagę przede wszystkim w odniesieniu do zasięgu oraz szybkości tankowania. Jednak napęd elektryczny znajdował zastosowanie w takich miejscach, gdzie niedopuszczalna jest emisja gazów spalinowych. Obecnie pojazdy elektryczne (EV) to jeden z dynamiczniej rozwijających się segmentów rynku. Współczesne ożywienie elektromobilności ma źródła w polityce energetycznej i ochronie środowiska.

Intensywny rozwój gospodarczy wiąże się ze wzrostem potrzeb transportowych. Transport realizowany środkami napędzanymi silnikami spalinowymi jest źródłem zanieczyszczenia powietrza, zwłaszcza w dużych miastach (Józwiak, Guciewski 2018). Jednym z kluczowych priorytetów Unii Europejskiej jest przejście na gospodarkę niskoemisyjną. Komisja Europejska chce, aby do 2050 r. Europa stała się neutralna dla klimatu. Mają w tym pomóc między innymi przedsięwzięcia dekarbonizacyjne. Bardzo silnie promowane przez niektóre kraje unijne (głównie Francję, Niemcy, Hiszpanię, Włochy, Holandię) ograniczanie emisji CO<sub>2</sub> staje się narzędziem walki konkurencyjnej oraz gry politycznej. Na szczycie unijnym w czerwcu 2019 r. cztery kraje wspólnoty, tj. Czechy, Węgry, Estonia oraz Polska, zablokowały plany osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r. ze względu na nadmierne koszty, jakie miałyby ponieść gospodarki tych krajów (Sobczak 2019).

Wyzwania, jakie podejmuje Unia Europejska, zmierzają również do poprawy jakości powietrza (Działania UE 2018). Powstały dokumenty strategiczne, w których wskazywane są kierunki rozwoju transportu: *Europejska strategia na rzecz mobilności niskoemisyjnej* (Komunikat Komisji 2016), *Dyrektywa w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych* (Dyrektywa 2009/28/WE), *Dyrektywa w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych* (Dyrektywa 2014/94/UE) oraz wiele innych.

W tym kontekście rozwój elektromobilności jest jednym z elementów wielu przedsięwzięć i działań mających doprowadzić do realizacji idei neutralności klimatycznej gospodarki Unii Europejskiej. Korzystając z tego „sprzyjającego klimatu” koncerny samochodowe, zapowiadając w nieodległej perspektywie zmianę asortymentu oferowanych pojazdów; są to przykładowo: Nissan Leaf E-Plus, BMW i3 120 Ah, Volkswagen ID. Neo, Mercedes EQC 400, Hyundai Kona Electric, Skoda E-Citigo i szereg innych (ALL 2019).

Mimo rosnącej oferty samochodów elektrycznych rozwój tego rynku napotyka szereg barier. Głównymi są brak infrastruktury ładowania, wysokie koszty zakupu, ograniczenia techniczne i operacyjne w postaci mało rozwiniętej sieci punktów ładowania, brak zaufania społeczeństwa do nowej technologii, niedostateczna informacja oraz wiedza na temat elektromobilności, ograniczona podaż energii elektrycznej (Biresselioglu, Kaplan, Yilmaz 2018). Najczęściej identyfikowanymi przyczynami zniechęcającymi do zakupu takiego auta są wysoka cena samochodu elektrycznego, brak stacji ładowania i krótki zasięg jazdy przypadający na jeden cykl ładowania (Drábik, Krnáčová 2018). Korzyści ekologiczne związane z elektromobilnością uzależnione są także od metody wytwarzania energii elektrycznej wykorzystywanej przez pojazdy. Emisja zanieczyszczeń, którą w dużych aglomeracjach mają zmniejszyć elektryczne środki transportu, zostaje poprzez ich zastosowanie „przeniesiona” w miejsca lokalizacji przestarzałych elektrowni, stąd zagadnienie elektromobilności ściśle łączy się z modernizacją krajowego systemu elektroenergetycznego.

W Polsce liczba aut na 1000 mieszkańców jest jedną z najwyższych w Europie, a jednocześnie są to auta stare (ponad 14% to pojazdy mające powyżej 30 lat) (Transport... 2018). Według danych Europejskiego Stowarzyszenia Producentów Samochodów (ACEA) główną barierą sprzedaży samochodów elektrycznych jest ich wysoka cena. Plan Komisji Europejskiej wynikający z dążenia do ograniczenia emisji CO<sub>2</sub> zakładający, by do 2025 r. samochody elektryczne stanowiły 15%, jest zupełnie nierealny, gdyż na początku 2018 r. w połowie wszystkich państw UE udział tych aut nie przekraczał 0,75% (ACEA 2018).

Rozwój elektromobilności, mimo początkowych trudności, wydaje się kierunkiem przesądzonym, zwłaszcza ze względu na silny interwen-



cjonizm instytucjonalny Unii Europejskiej. W tym kontekście autor podjął badania identyfikujące bariery w części Europy o jednym z niższych dochodów na mieszkańca – 15. miejsce wśród województw Polski pod względem przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto (US Rzeszów 2019) – poszukując związku postrzegania elektromobilności z postawą ekologiczną badanych osób.

## **Materiał i metody badań**

Celem badań było określenie postrzegania barier rozwoju elektromobilności mieszkańców województwa podkarpackiego w kontekście ich postaw ekologicznych. Przeprowadzone badania miały charakter nieprobabilistyczny. Podmiotem badań byli mieszkańcy województwa podkarpackiego, przedmiotem było postrzeganie barier elektromobilności oraz postawa ekologiczna, zakres czasowy obejmował marzec 2019 r., zakres przestrzenny to województwo podkarpackie. Respondentów dobrano metodą kuli śnieżnej, rozpoczynając od dotarcia do studentów mieszkających na terenie województwa podkarpackiego, ci zaś docierali do kolejnych osób spełniających warunek wstępny dotyczący zamieszkania. Narzędziem badawczym był kwestionariusz ankietowy wykorzystujący siedmiostopniową dwubiegunową skalę interwałową oraz dostarczający danych grupujących. Oceny stwierdzeń dokonywano poprzez wskazanie następujących wariantów odpowiedzi: 1 – zdecydowanie nie, 2 – nie, 3 – raczej nie, 4 – trudno powiedzieć, 5 – raczej tak, 6 – tak, 7 – zdecydowanie tak. Twierdzenia, których zgodność z własnymi przekonaniem oceniali respondenci, podzielono na trzy grupy. Pierwsza dostarczała informacji o postawie ekologicznej badanego, druga o jego stosunku do elektromobilności, zaś trzecia dotyczyła konkretnych barier rozwoju elektromobilności. Przeprowadzono 552 ankiety. Zebrany materiał poddano analizom statystycznym przy zastosowaniu miar przeciętnych, analizy skupień, analizy struktury oraz różnic pomiędzy grupami. Analizę skupień przeprowadzono metodą Warda, co pozwala na wydzielanie w zebranych danych struktur oraz grupowanie ich według cech charakterystycznych. Różnice pomiędzy grupami analizowano, stosując test Kruskala-Wallisa.

## **Wyniki badań**

Strukturę badanej grupy w podziale na płeć, wykształcenie i miejsce zamieszkania przedstawia tabela 1. W badanej grupie udział kobiet wyniósł 55,4%, zaś mężczyzn 44,6%. Większość stanowili mieszkańcy wsi (51,2%) oraz osoby ze średnim wykształceniem (50,4%).

**Tabela 1.** Procentowa struktura respondentów w podziale na płeć, wykształcenie i miejsce zamieszkania

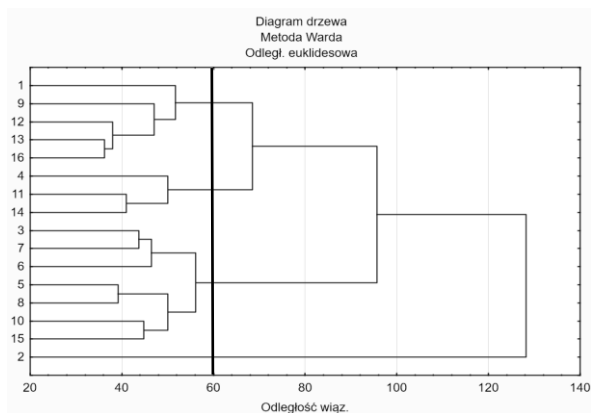
Miejsce zamieszkania	Płeć	Wykształcenie				Suma
		podstawowe	zawodowe	średnie	wyższe	
Wieś	kobiety	0,7	2,9	17,6	11,4	32,6
	mężczyźni	0,5	6,9	11,6	3,8	22,8
Miasto do 10 tys. mieszkańców	kobiety	0,0	1,1	4,3	1,3	6,7
	mężczyźni	0,5	0,9	2,4	1,3	5,1
Miasto 10–40 tys. mieszkańców	kobiety	0,0	0,4	2,4	2,4	5,1
	mężczyźni	0,4	0,4	2,5	0,9	4,2
Miasto powyżej 40 tys. mieszkańców	kobiety	0,0	0,5	4,0	6,5	11,0
	mężczyźni	0,4	0,5	5,6	6,0	12,5
Suma		2,5	13,6	50,4	33,5	100,0

Źródło: badania własne.

Dendrogram uzyskany w wyniku analizy skupień dotyczący oceny sformułowań dotyczących postaw ekologicznych badanych osób oraz stosunku do elektromobilności przedstawiono na rys. 1. Na rys. 2 zamieszczono wyniki dotyczące skupień percepcji barier rozwoju elektromobilności. W tabeli 2 przedstawiono strukturę ocen oraz ich średnie w grupie zagadnień definiujących postawy ekologiczne i stosunek do elektromobilności, kolejność sformułowań uporządkowano według zidentyfikowanych skupień, zaznaczając również, do której z grup należało konkretne sformułowanie. W tabeli 3 w analogiczny sposób zaprezentowano wyniki dotyczące postrzegania barier rozwoju elektromobilności.

Na zgromadzonym materiale dotyczącym postaw ekologicznych i stosunku do elektromobilności (rys. 1) przeprowadzona analiza skupień w części „odległości wiązania względem etapów wiązania” wykazała większe odległości powyżej 60, stąd odcięcie dendrogramu na tej wysokości wydzieliła cztery skupienia. W pierwszym znalazły się twierdzenia dotyczące elektromobilności oraz jedno z zakresu postaw ekologicznych. Średnie ocen zagadnień w tym skupieniu (tabela 2) oscylują wokół wartości 4 (trudno powiedzieć). Konieczność samoograniczenia konsumpcji jest dostrzegana przez połowę respondentów, zaś blisko jedna trzecia badanych osób nie dostrzega takiej potrzeby. Świadomość ograniczonego zasobów, w tym źródeł energii, może mieć kluczowe znaczenie w zmianie przyzwyczajzeń, również tych dotyczących mobilności. Jedna czwarta respondentów ocenia, że zakup samochodu elektrycznego nie zwróci się. Biorąc pod uwagę, że czynniki ekonomiczne są bardzo silnym motywatorem działań, takie przekonanie stanowi barierę rozwojową. Jednocześnie, co zastanawiające, prawie 47% badanych osób liczy na stymulujący wpływ elektromobilności na rozwój gospodarczy. Warto podkreślić, że

jedynie 25,9% respondentów zdaje sobie sprawę z faktu, że samochód elektryczny nie jest bezemisyjny, zwłaszcza w Polsce, gdzie produkcja energii elektrycznej wciąż wiąże się ze znaczną emisją zanieczyszczeń.



**Skupienie I.** 1. Konieczne jest ograniczenie konsumpcji z powodu kończących się zasobów surowców; 9. Samochód elektryczny jest bezemisyjny; 12. Elektromobilność zwiększy liczbę miejsc pracy; 13. Elektromobilność przyspieszy rozwój gospodarczy Polski; 16. Zakup samochodu elektrycznego zwróci się i zmniejszy koszty dojazdów.

**Skupienie II.** 4. Często robię zakupy na rynku, bezpośrednio od producentów; 11. Elektromobilność zwiększy ilość odpadów; 14. Elektromobilność jest fanaberią obecnego rządu.

**Skupienie III.** 3. Ogrzewanie domów węglem powinno być stopniowo ograniczane; 7. Człowiek ma kluczowy wpływ na ograniczenie efektu cieplarnianego; 6. Kary za stałe trzymanie psów na łańcuchu są zasadne; 5. Żywność zawierająca modyfikacje genetyczne może stanowić zagrożenie dla konsumenta; 8. Pola elektromagnetyczne mogą szkodzić ludziom; 10. Pojazdy elektryczne powinny być stosowane głównie w zbiorowej komunikacji miejskiej; 15. Elektromobilność to rozwiązanie dla dużych miast.

**Skupienie IV.** 2. Segregowanie śmieci jest sposobem na ochronę środowiska.

**Rys. 1.** Dendrogram analizy skupień zdania respondentów dotyczący postaw ekologicznych oraz stosunku do elektromobilności

Źródło: badania własne.

W drugim skupieniu znalazły się dwa sformułowania dotyczące elektromobilności i jedno odnoszące się do krótkich łańcuchów dostaw. Respondenci w większości nie zaopatrują się bezpośrednio u producentów (na targach i bazarach). Potwierdza taką formę zakupów 29,3% osób, jest to zatem pewna wskazówka dotycząca ewentualnych lokalizacji stacji ładowania. Blisko połowa badanych osób nie uważa, że elektromobilność jest fanaberią rządu, zaś jedynie 15,2% potwierdza taki pogląd. Wyniki oceny tego sformułowania odzwierciedlają medialne wzmożenie w Polsce obserwowane u schyłku drugiej dekady XXI w., którego skutkiem jest to, że nawet informacje dotyczące kwestii tech-

nicznych nabierają charakteru politycznego w spolaryzowanym społeczeństwie. W otwartym pytaniu, w którym respondenci mieli wymienić najważniejsze bariery rozwoju elektromobilności, często wskazywali brak powszechnej i rzetelnej informacji na ten temat.

Kolejne skupienie łączy pięć cech postawy ekologicznej oraz dwie odnoszące się do elektromobilności. Blisko 70% respondentów wykazywało postawę empatyczną względem zwierząt. Respondenci wysoko ocenili sformułowania dotyczące antropogenicznego wpływu na jakość środowiska, zdają sobie sprawę z potencjalnych zagrożeń wynikających z nowoczesnych technologii. W ocenie stwierdzenia o możliwości zagrożenia ze strony żywności zawierającej komponenty zmodyfikowane genetycznie 73% osób udzieliło odpowiedzi twierdzącej. Podobnie w stosunku do szkodliwości sztucznych pól elektromagnetycznych; taką możliwość potwierdziło blisko 66% respondentów, zaś jedna czwarta badanych upatruje zagrożenia zarówno w GMO, jak i polach EM. Zdaniem badanych osób elektromobilność predystynowana jest do komunikacji zbiorowej w dużych miastach (tabela 2). Informacje wynikające z tej części badania mogą posłużyć do formułowania kampanii informacyjnej, jakiej brak wskazywano powyżej.

Odrębne skupienie stanowiło jedno sformułowanie, zgodnie z którym segregowanie odpadów sprzyja ochronie środowiska. Pozytywnej odpowiedzi udzieliło 93,3% respondentów.

**Tabela 2.** Procentowa struktura i średnie ocen analizowanych zagadnień w podziale na skupienia

Nr	Grupa	Skupienie	Oceniane sformułowanie	Struktura ocen [%]							$\bar{x}$
				1	2	3	4	5	6	7	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	Ek	I	Konieczne jest ograniczenie konsumpcji z powodu kończących się zasobów surowców	2,9	13,0	14,7	18,7	22,3	17,0	11,4	4,41
9	El		Samochód elektryczny jest bezemisyjny	4,2	11,2	10,5	30,4	15,8	21,6	6,3	4,32
12	El		Elektromobilność zwiększy liczbę miejsc pracy	6,0	10,9	18,3	44,4	11,1	7,4	2,0	3,74
13	El		Elektromobilność przyspieszy rozwój gospodarczy Polski	1,8	7,4	8,3	35,5	22,5	19,0	5,4	4,48
16	El		Zakup samochodu elektrycznego zwróci się i zmniejszy koszty dojazdów	4,2	7,2	14,1	44,7	16,1	9,2	4,3	4,07

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
4	Ek	II	Często robię zakupy na rynku, bezpośrednio od producentów	5,6	21,6	33,7	9,8	13,6	11,4	4,3	3,56
11	El		Elektromobilność zwiększy ilość odpadów	2,9	13,0	23,2	38,0	10,3	9,4	3,1	3,80
14	El		Elektromobilność jest fanaberią obecnego rządu	6,3	22,8	20,3	35,3	8,2	4,2	2,9	3,40
3	Ek	III	Ogrzewanie domów węglem powinno być stopniowo ograniczane	3,1	6,3	6,9	17,4	24,5	26,4	15,4	4,95
7	Ek		Człowiek ma kluczowy wpływ na ograniczenie efektu cieplarnianego	3,1	4,3	8,0	16,5	26,8	24,8	16,5	5,00
6	Ek		Kary za stałe trzymanie psów na łańcuchu są zasadne	2,9	5,1	7,2	15,2	16,7	24,5	28,4	5,25
5	Ek		Żywność zawierająca modyfikacje genetyczne może stanowić zagrożenie dla konsumenta	1,6	3,3	4,9	17,2	18,3	27,9	26,8	5,38
8	Ek		Pola elektromagnetyczne mogą szkodzić ludziom	1,1	2,7	4,5	25,9	25,5	26,8	13,4	5,06
10	El		Pojazdy elektryczne powinny być stosowane głównie w zbiorowej komunikacji miejskiej	3,3	9,2	9,8	19,2	23,2	21,6	13,8	4,70
15	El		Elektromobilność to rozwiązanie dla dużych miast	0,5	5,6	6,0	18,7	29,9	23,9	15,4	5,05
16	Ek	IV	Segregowanie śmieci jest sposobem na ochronę środowiska	0,4	1,3	1,4	3,6	9,8	41,3	42,2	6,14

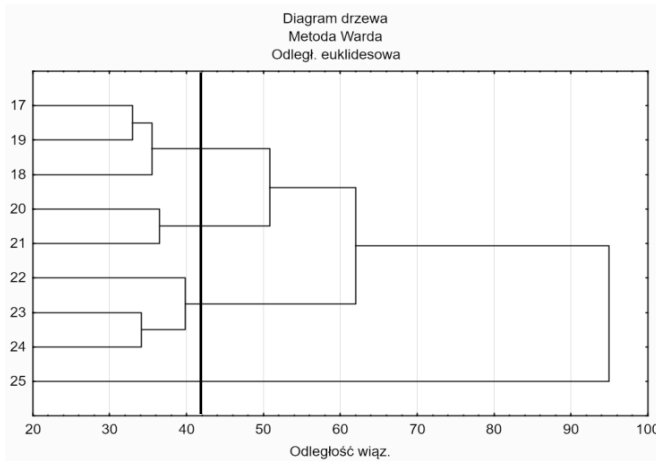
Grupy zagadnień: Ek – postawa ekologiczna, El – elektromobilność

Źródło: badania własne.

W obrębie danych dotyczących wybranych barier rozwoju elektromobilności analiza skupień w części „odległości wiązania względem etapów wiązania” wykazała większe odległości, powyżej 42, dlatego po odcięciu dendrogramu na tym poziomie zostały zidentyfikowane cztery skupienia (rys. 2).

W pierwszym skupieniu znalazły się wysoka cena pojazdu, mała liczba miejsc ładowania oraz niewielki dystans możliwy do przejechania na jednym ładowaniu. W badaniach społecznych najczęściej stosowana jest pięciostopniowa skala dwubiegunowa, natomiast w niniejszym badaniu zastosowano siedmiostopniową jej odmianę, ponieważ bywa, że respondenci mają opór przed zaznaczaniem wyrażen skrajnych, ponadto

siedmiostopniowa skala pozwala na większe zniuansowanie odpowiedzi. Warto podkreślić, że w tym przypadku 44% respondentów (to maksymalna wartość w strukturze tego zagadnienia) wskazało na zbyt wysoką cenę pojazdów elektrycznych, zaznaczając odpowiedź „zdecydowanie tak”. Jest to bardzo silna sugestia, która znalazła również wyraz w pytaniu otwartym, gdzie respondenci przede wszystkim wskazywali na wysokie ceny pojazdów, zwłaszcza w relacji do samochodów spalinowych.



**Skupienie I.** 17. Mała liczba miejsc ładowania; 19. Wysoka cena samochodu; 18. Nie-wielki zasięg pojazdu (dystans do przejechania na jednym ładowaniu).

**Skupienie II.** 20. Niskie dopłaty i bonifikaty przy zakupie; 21. Brak wystarczającej informacji na temat korzyści dla właściciela pojazdu.

**Skupienie III.** 22. Długi czas ładowania; 23. Trudności z właściwą utylizacją akumulatorów; 24. Brak rynku wtórnego pojazdów elektrycznych.

**Skupienie IV.** 25. W najbliższych 10 latach zakupię samochód elektryczny.

#### Rys. 2. Dendrogram analizy skupień zdania respondentów dotyczący barier elektromobilności

Źródło: badania własne.

Kolejne skupienie obejmowało zbyt niskie wsparcie informacyjne i finansowe. Zaledwie 6,5% osób nie potwierdziło/zanegowało niskie bonifikaty i dopłaty przy zakupie. Jak już wspomniano, badani mieszkańcy województwa podkarpackiego oczekują większej popularyzacji zagadnienia elektromobilności, zwłaszcza rzetelnej informacji dotyczącej zarówno korzyści, jak i problemów z nią związanych.

W następnej grupie znalazły się bariery związane z niedojrzałością technologii (długi czas ładowania, problemy z właściwą utylizacją zużytych akumulatorów) oraz brak rynku wtórnego tych pojazdów. Poza

dużą liczbą osób potwierdzających te bariery na uwagę zasługuje znaczny odsetek osób niemających zdania na ten temat, co również może wynikać z istniejącej luki informacyjnej.

Odrębną grupę stanowiło sformułowanie odnoszące się do planów zakupu pojazdu elektrycznego w czasie najbliższych dziesięciu lat. Jedynie 12,5% badanych osób dopuszcza ewentualność zakupu takiego pojazdu w najbliższej dziesięcioletce, zaś 58% osób zaprzecza takim planom.

**Tabela 3.** Procentowa struktura i średnie ocen barier rozwoju elektromobilności w podziale na skupienia

Nr	Skupienie	Oceniane sformułowanie	Struktura ocen [%]							$\bar{x}$
			1	2	3	4	5	6	7	
17	I	Mała liczba miejsc ładowania	0,9	1,8	2,9	5,8	14,1	38,4	36,1	5,90
19		Wysoka cena samochodu	0,0	1,4	2,5	4,5	11,6	35,9	44,0	6,10
18		Niewielki zasięg pojazdu (dystans do przejechania na jednym ładowaniu)	0,5	2,9	7,4	9,6	20,5	34,6	24,5	5,48
20	II	Niskie dopłaty i bonifikaty przy zakupie	0,7	2,9	2,9	24,1	21,2	28,4	19,7	5,26
21		Brak wystarczającej informacji na temat korzyści dla właściciela pojazdu	1,1	3,8	10,7	19,4	21,0	30,3	13,8	5,01
22	III	Długi czas ładowania	2,0	2,7	8,9	23,9	22,8	25,5	14,1	4,96
23		Trudności z właściwą utylizacją akumulatorów	1,4	6,5	9,2	28,6	16,1	22,5	15,6	4,81
24		Brak rynku wtórnego pojazdów elektrycznych	0,7	4,2	6,2	35,1	19,6	22,6	11,6	4,83
25	IV	W najbliższych 10 latach zakupię samochód elektryczny	17,9	16,8	23,2	29,5	6,2	3,3	3,1	3,11

Źródło: badania własne.

Przeprowadzono także analizę różnic mających związek z cechami grupującymi. Ze względu na specyfikę zebranych danych zastosowano test Kruskala-Wallisa. W wyniku dokonanych obliczeń dotyczących różnic związanych z płcią stwierdzono istnienie statystycznie istotnych różnic pomiędzy oceną przez kobiety i mężczyzn pięciu zagadnień. Wyniki przedstawiono w tabeli 4. W każdym przypadku kobiety wyżej oceniały dane sformułowanie. Oceny konieczności ograniczania konsumpcji wśród mężczyzn były rozproszone, ze znaczną liczbą wskazań odpowiedzi „nie”, natomiast wśród kobiet dominowała odpowiedź „raczej tak”. Mężczyźni, mimo wysokiego stopnia poparcia, mniejszą wagę przykła-

dali do segregowania odpadów. Stosunek mężczyzn do zwierząt był mniej emocjonalny. Kobiety w zdecydowanej większości popierały kary za stałe utrzymywanie psów na łańcuchu i były to odpowiedzi skrajne (w innych przypadkach rzadziej wskazywane).

**Tabela 4.** Średnia ocen sformułowań, w których płeć wywoływała różnice istotne statystycznie

Oceniane sformułowanie	Kobiety	Mężczyźni
1. Konieczne jest ograniczenie konsumpcji z powodu kończących się zasobów surowców	4,66	4,10
2. Segregowanie śmieci jest sposobem na ochronę środowiska	6,31	5,93
6. Kary za stałe trzymanie psów na łańcuchu są zasadne	5,51	4,93
12. Elektromobilność zwiększy liczbę miejsc pracy	3,86	3,59
13. Elektromobilność przyspieszy rozwój gospodarczy Polski	4,62	4,31

Źródło: badania własne.

Oczekiwania dotyczące zwiększenia liczby miejsc pracy na skutek rozwoju elektromobilności wśród mężczyzn cechował większy sceptycyzm niż u kobiet, natomiast dużo kobiet nie miało sprecyzowanego zdania na ten temat. Podobnie, odnośnie do przyspieszenia rozwoju gospodarczego, kobiety cechował większy optymizm niż mężczyzn, mimo znaczącej liczby pań niemających zdania na ten temat.

Niniejsze wyniki wskazują na cechy, które należy uwzględnić podczas tworzenia wspomnianych wcześniej działań poszerzających wiedzę na temat elektromobilności. Zidentyfikowane statystycznie różnice wskazują na konieczność tworzenia zróżnicowanego przekazu pod względem rzeczowym oraz emocjonalnym, gdyż jak wynika z przedstawionych badań, płeć ma istotny wpływ na postrzeganie zjawisk.

Odnosząc się do różnic wywoływanych miejscem zamieszkania, statystycznie istotne różnice wystąpiły jedynie w zakresie postrzegania zwiększenia przez rozwój elektromobilności ilości odpadów oraz planów zakupu auta elektrycznego. Różnice dotyczące postrzegania wpływu na gospodarkę odpadami wystąpiły pomiędzy mieszkańcami wsi, którzy w mniejszym stopniu dostrzegają takie zagrożenie, a mieszkańcami miast powyżej 40 tys. mieszkańców (w badaniu była to grupa maksymalnie niedomknięta). Mieszkańcy dużych miast województwa podkarpackiego w większym stopniu dostrzegają możliwość zwiększenia strumienia odpadów wskutek rozwoju elektromobilności.

W planach zakupu samochodu elektrycznego w najbliższej dekadzie zasadniczo panował sceptycyzm. Statystycznie istotne różnice wystąpiły pomiędzy mieszkańcami wsi a mieszkańcami miast liczących 10–40 tys. mieszkańców. W tych miastach dominował udział osób niezdecydowanych, zaś mieszkańcy wsi w większości wykluczali taki zakup.



Zarówno wykształcenie respondentów, jak i poziom zamożności nie miały wpływu na postrzeganie badanych zagadnień.

Wyniki analizy korelacji pomiędzy ocenami twierdzeń charakteryzujących postawę ekologiczną a ocenami sformułowań dotyczących zagadnienia oraz barier elektromobilności przedstawiono w tabeli 5.

Analizując wyniki zawarte w tabeli 5, należy zwrócić uwagę na szereg istotnych, dodatnich współczynników korelacji twierdzeń charakteryzujących postawę ekologiczną z cechami elektromobilności uznawanymi za pozytywne. Okazuje się, że pojmowanie przez badane osoby zagadnień ekologicznych jest powierzchowne i niekiedy błędne. Abstrahując od dyskusyjnej kluczowej roli człowieka w efekcie cieplarnianym, panuje wspomniane już wcześniej przekonanie o bezemisyjności pojazdów elektrycznych (teza 9 skorelowana z tezami 1, 2, 3, 5, 7, 8). Korelacje pomiędzy tezami zawierającymi nadzieje związane z elektromobilnością wskazują na postrzeganie problematyki nadmiernej konsumpcji, zagadnienia odpadów, zanieczyszczenia powietrza, stosunku do zwierząt i roli człowieka w środowisku. W tym kontekście na uwagę zasługuje brak istotnych współczynników korelacji pomiędzy tezą 11 dotyczącą strumienia odpadów a cechami charakteryzującymi postawę ekologiczną.

**Tabela 5.** Macierz korelacji prostej pomiędzy ocenami poszczególnych stwierdzeń – współczynniki korelacji oraz współczynniki błędu

		Postawa ekologiczna							
		1*	2	3	4	5	6	7	8
Postawa względem elektromobilności	9	0,1197**	0,1105**	0,2325**	0,0769	0,1995**	0,0602	0,1623**	0,1638**
	10	0,1169**	0,0265	0,1445**	0,1248**	0,1186**	0,0251	0,0907**	0,1335**
	11	0,0096	0,0041	-0,0389	0,0429	0,0088	0,025	-0,0283	0,0691
	12	0,1683**	0,1287**	0,1923**	0,0313	0,0365	0,1673**	0,2088**	-0,0784
	13	0,1823**	0,2476**	0,2867**	-0,0321	0,0226	0,1986**	0,1096**	-0,0551
	14	-0,0353	-0,1615**	-0,2198**	0,0433	0,0038	-0,0564	-0,109**	0,0169
	15	0,0448	0,0296	0,027	0,0758	0,0947**	0,0243	0,0527	0,1**
	16	0,1053**	0,1467**	0,2212**	0,0323	0,0437	0,0607	0,1299**	-0,0152
Barier elektromobilności	17	0,1199**	0,0669	0,0316	-0,0953**	0,0197	0,0387	0,0598	0,0855**
	18	0,0445	0,0335	0,0303	0,0081	0,0425	0,0849**	0,0195	0,0921**
	19	0,0511	0,0664	0,0397	-0,0081	0,1288**	0,0491	0,0154	0,1557**
	20	0,0645	0,0567	0,0113	0,0266	0,1142**	0,0761	0,1366**	0,0918**
	21	0,0517	0,1031**	0,0377	-0,0178	0,039	0,0198	0,1685**	0,0315
	22	0,0927**	0,0437	0,1057**	0,0655	0,0065	0,09**	0,0359	0,0314
	23	0,1415**	-0,0179	0,1035**	0,0076	0,0031	0,1432**	0,0334	0,0487
	24	0,0306	-0,0171	0,0939**	0,1652**	0,0234	0,0747	0,0781	0,1178**
	25	0,1009**	0,1409**	0,2158**	0,1434**	0,0455	0,1481**	0,1409**	-0,0501

- \* 1. Konieczne jest ograniczenie konsumpcji z powodu kończących się zasobów surowców; 2. Segregowanie śmieci jest sposobem na ochronę środowiska; 3. Ogrzewanie domów węglem powinno być stopniowo ograniczane; 4. Często robię zakupy na rynku, bezpośrednio od producentów; 5. Żywność zawierająca modyfikacje genetyczne może stanowić zagrożenie dla konsumenta; 6. Kary

za stałe trzymanie psów na łańcuchu są zasadne; 7. Człowiek ma kluczowy wpływ na ograniczenie efektu cieplarnianego; 8. Pola elektromagnetyczne mogą szkodzić ludziom; 9. Samochód elektryczny jest bezemisyjny; 10. Pojazdy elektryczne powinny być stosowane głównie w zbiorowej komunikacji miejskiej; 11. Elektromobilność zwiększy ilość odpadów; 12. Elektromobilność zwiększy liczbę miejsc pracy; 13. Elektromobilność przyspieszy rozwój gospodarczy Polski; 14. Elektromobilność jest fanaberią obecnego rządu; 15. Elektromobilność to rozwiązanie dla dużych miast; 16. Zakup samochodu elektrycznego zwróci się i zmniejszy koszty dojazdów; 17. Mała liczba miejsc ładowania; 18. Niewielki zasięg pojazdu (dystans do przejechania na jednym ładowaniu); 19. Wysoka cena samochodu; 20. Niskie dopłaty i bonifikaty przy zakupie; 21. Brak wystarczającej informacji na temat korzyści dla właściciela pojazdu; 22. Długi czas ładowania; 23. Trudności z właściwą utylizacją akumulatorów; 24. Brak rynku wtórnego pojazdów elektrycznych; 25. W najbliższych 10 latach zakupię samochód elektryczny.

\*\* Współczynniki korelacji statystycznie istotne.

Źródło: badania własne.

Na uwagę zasługuje stwierdzenie 4. „Często robię zakupy na rynku, bezpośrednio od producentów”, które w procesie konceptualizacji sformułowano w celu identyfikacji praktycznych działań, zakładając, że poszukiwanie krótkich łańcuchów dostaw świadczy o przejawie postawy ekologicznej. Korelacja tej tezy z pozostałymi, zwłaszcza istotne współczynniki z twierdzeniem wskazującym na predyspozycje pojazdów elektrycznych do dużych miast oraz korelacje z barierami elektromobilności (tabela 5), może świadczyć o praktycznym podejściu respondentów do analizowanych problemów.

## Zakończenie

W przeprowadzonych badaniach potwierdzono przedstawiane w literaturze bariery rozwoju elektromobilności w postaci przekonania badanych osób o zbyt wysokiej cenie pojazdów elektrycznych, małej liczbie miejsc ładowania oraz niezadowalającym dystansie możliwym do przejechania na jednym ładowaniu.

Przeprowadzone obliczenia statystyczne wykazały zależności pomiędzy postrzeganiem cech charakteryzujących postawę ekologiczną badanych osób a stosunkiem do elektromobilności. Może to być wskazówką podczas tworzenia oferty pojazdów elektrycznych, w której troska o środowisko naturalne może stanowić czynnik zachęcający do zakupu.

Na podstawie przeprowadzonych badań można postawić następujące wnioski:

- Postrzeganie elektromobilności ma związek z tzw. postawą ekologiczną badanych mieszkańców województwa podkarpackiego.
- Wśród postaw badanych osób zidentyfikowano występowanie grup odpowiedzi, które mogą być wykorzystane w kreowaniu przekazu informacyjnego oraz segmentowaniu rynku.

- Postrzegane przez respondentów bariery można połączyć w trzy grupy. Najczęściej wskazywano wysoką cenę pojazdów, małą liczbę miejsc ładowania oraz krótki dystans do przejechania na jednym ładowaniu, druga grupa to brak informacji oraz zachęt finansowych, a trzecia obejmowała brak rynku wtórnego i trudności techniczne.
- Badani mieszkańcy województwa podkarpackiego podkreślali niedobór informacji dotyczących korzyści wynikających z elektromobilności.

## Bibliografia

- ACEA 2018, *Car CO<sub>2</sub> targets: EU Parliament proposals unrealistic, study on electric car affordability shows*, <https://www.acea.be/press-releases/article/car-co2-targets-eu-parliament-proposals-unrealistic-study-on-electric-car-a> (6.05.2019).
- ALL, 2019, *Samochody elektryczne 2019 [KATALOG] – czego się spodziewać w najbliższych miesiącach*, <https://elektrowoz.pl/auta/samochody-elektryczne-2019-katalog-czego-sie-spodziewac-w-najblizszych-miesiacach/> (6.05.2019).
- Biresselioglu M.E., Kaplan M.D., Yilmaza B.K. 2018, *Electric mobility in Europe: A comprehensive review of motivators and barriers in decision making processes*, “Transportation Research Part A”, vol. 109. DOI 10.1016/j.tra.2018.01.017
- Drábik P., Krnáčová P. 2018, *Socio-economic barriers and development opportunities of electromobility as key technological innovation of transportation*, “International journal of multidisciplinary in business and science”, vol. 4, no. 5.
- Dyrektywa 2009/28/WE, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0028> (6.05.2019).
- Dyrektywa 2014/94/UE, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/94/UE z dnia 22 października 2014 r. w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A32014L0094> (6.05.2019).
- Działania UE, 2018, *Działania w dziedzinie klimatu. Długoterminowa strategia do roku 2050*, [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050\\_pl#tab-0-0](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2050_pl#tab-0-0) (6.05.2019).
- Hennek K. 2018, *Perspektywy rozwoju i wykorzystania pojazdów elektrycznych*, „Autobusy”, nr 6.
- Jóźwiak A., Guciewski Ł. 2018, *Wybrane aspekty ekologii w miejskim transporcie drogowym*, „Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej”, z. 120.
- Komunikat Komisji 2016. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Europejska strategia na rzecz mobilności niskoemisyjnej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0501> (06.05.2019).
- Sobczak K. 2019, *Polska poparła weto w sprawie neutralności klimatycznej w UE*, <https://www.prawo.pl/biznes/neutralnosc-klimatyczna-polska-zablokowala-decyzje-szczytu-ue,434508.html> (19.09.2019)
- US Rzeszów 2019, *Statystyczne Vademecum Samorządowca*, [https://rzeszow.stat.gov.pl/vademecum/vademecum\\_podkarpackie/portret\\_województwa/województwo\\_podkarpackie.pdf](https://rzeszow.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_podkarpackie/portret_województwa/województwo_podkarpackie.pdf) (6.05.2019).

Data przekazania tekstu: 05.06.2019 r.; data zaakceptowania tekstu: 21.09.2019 r.

Paulina Olechowska\*

**TRANSBOUNDARY MEDIA AND JOURNALISM  
– AN OVERVIEW OF THEORIES, CONCEPTIONS,  
AND PRACTICE IN EUROPE****MEDIA I DZIENNIKARSTWO TRANSGRANICZNE – PRZEGLĄD  
TEORII, KONCEPCJI I PRAKTYKI W EUROPIE**

Abstrakt

Istotną rolę w procesach integracyjnych odgrywają inicjatywy w rejonach przygranicznych. Jedną z płaszczyzn współpracy transgranicznej jest kooperacja w obszarze społeczno-kulturalnym, która przejawia się we współpracy podmiotów (wydawcy) i ludzi (redaktorzy) przynależących do różnych krajów – w ich lokalnym wymiarze (europejskie regiony pogranicza). Istnieją różne teorie poświęcone internacjonalizacji procesów komunikowania. Artykuł jest przeglądem koncepcji oraz próbą osadzenia w nich mediów transgranicznych, które ze względu na swoją różnorodność form współpracy (m.in. formalna/niefORMALNA, merytoryczna, finansowa, strukturalna) oraz odmienność realizowanych funkcji (przekraczanie i przewyżczanie granic – *Grenzüberschreitung* i *Grenzüberwindung*) nie poddają się uproszczonym modelom kategoryzacyjnym. Na podstawie wyników badań wybranych przykładów europejskich mediów transgranicznych podjęto próbę ustalenia ich cech dystynktywnych, wskazując jednocześnie na rolę, jaką odgrywają transgraniczne przekazy w europejskiej sferze publicznej.

**Słowa kluczowe:** media i dziennikarstwo transgraniczne, komunikacja transgraniczna, europejska sfera publiczna, europejskie pogranicza

**Introduction**

Scientific reflection on media structures and information flows has long been focused on their globalisation and internationalisation, or – in other words – the crossing of the framework designated by national borders. Although the global and international mass media have been theoretically conceptualized, the many forms of transboundary communica-

---

\* Instytut Literaturoznawstwa i Nowych Mediów, Wydział Humanistyczny, Uniwersytet Szczeciński, al. Piastów 40 B, 71-065 Szczecin, e-mail: paulina.olechowska@usz.edu.pl, numer ORCID ID: 0000-0002-6110-6656

tion – despite being set in the context of globalised media structures, offers, and patterns of use (Wessler, Averbek-Lietz 2012: 5) – have remained marginalized in media studies, rather being treated as complementary to national mass media / journalism (which is also a result of their peripheral location within the given country). The article is a review of mainly German-language theories on media and journalistic forms of crossing and overstepping borders, the aim of this article is to contribute to Polish research concerned with describing transboundary mass media / journalism, while the particular objectives of this paper are to: 1) review the theoretical conceptions of transboundary communication; 2) explain the existing theories dealing with various forms of cooperation using the examples of radio and television broadcasters from selected European borderlands (case studies); 3) attempt at classifying the factors determining the development of transboundary mass media / journalism; 4) describe the role and importance of transnational mass media in creating European public spheres.

### Theoretical issues – a review of concepts

Studies of transboundary mass media / journalism, i.e. referring to media coverage contributed to by journalists coming from different countries, have become widespread mainly in the United States (“cross-border journalism”) and Northern Europe (“grenzüberschreitender Journalismus”) (e.g. Alfter 2017: 11). Therefore, its transboundary nature is related to such media coverage crossing the physical borders of the country and thus becoming an element of **international communication**, characterized by the participation of both entities (publishers / broadcasters) and people (editors / journalists) from different countries (Mikułowski Pomorski 2012: 67–75). However, Zbigniew Oniszczyk emphasizes that after an analysis of the transformations in international communication it became necessary to create a new concept – one that is being propagated primarily among German media experts – of **transnational communication** (Oniszczyk 2017: 7). According to other authors, in order to distinguish between these two types of communication, attention should be paid to the differences between the different forms of media coverage that is either crossing (“Grenzüberschreitung”) or overcoming the boundaries (“Grenzüberwindung”) (Wessler, Averbek-Lietz 2012: 10). It is characteristic of transnational communication that it both crosses and overcomes the borders between countries and the cultural borders between nations, thus reducing the effect of social significance that these boundaries would otherwise have on communication processes

(Oniszczyk 2017: 8). Consequently, any theoretical consideration of transboundary mass media should be preceded by the categorization of supranational mass media as authored by Michael Brüggemann and Hagen Schulz-Forberg, who distinguish between: 1) national media with a transnational mission – the aim of which is to bring information about their country to the fellow countrymen living abroad; 2) international media – which are the product of cooperation between media outlets from two or more countries; 3) pan-regional media – which are international media conveying communication in a specific part of the world; and 4) global media – aimed at a wide international audience (Brüggemann, Schulz-Forberg 1998: 81–83). As the authors add, “types one and two are preoccupied with the idea of the nation – unlike the two following types of media which are clearly post-national and characterized by a target audience spanning across national borders, while the content production and organizational structure does not emanate from cooperation between individual countries” (e.g. Brüggemann, Schulz-Forberg 1998: 82; e.g. Brüggemann, Schulz-Forberg 2009: 699–700). When the so-categorized mass media are superimposed with another mass media differentiating matrix that takes into account such features as: 1. target group; 2. reception range; 3. method of production; 4. scope of content (topics); 5. scope of form (multiple languages), and others – it turns out that the proposed model does not exhaust the conception of transboundary media in terms of their definition. At this point, it appears advisable to introduce the concept of a scale which would show the degree of “trans-boundariness” of the mass media measured against the following criteria. Based on this assumption, I have attempted to arrive at my own definition of transboundary mass media that – to make a reference to Brüggemann and Schulz-Forberg’s typology – should be construed as a variety of international media. In my opinion, mass media outlets are transboundary if they satisfy the following criteria divided into several areas: 1) in terms of editorial teams’ organization – they are the result of formal or informal cooperation between journalists from two (or more) countries; 2) territorial scope / target group – they are published within the borderland region (construed as a nearby area, one that lies near the border, on both sides of it), and are thus directed to the binational audience; 3) in terms of their form – they are bilingual; 4) in terms of the content conveyed – they are focused on the problems of a borderland in a country inhabited by communities demonstrating different cultures (Olechowska 2014a: 262).

Summing up the foregoing considerations, it must be found that the media studies on these topics are still in their infancy, and the literary

sources concerned with the above-described mass media lack definition-based conceptions and clear methods for analysing transboundary media communication. An argument for this claim is to be found in the multitude of existing proposals for studying transboundary communication. Hartmut Wessler and Stefanie Averbeck-Lietz indicate four different methods: 1) a comparative analysis of the media systems in the countries from which the collaborating publishers/broadcasters come [comparative studies (Kleinstauber 2003: 78–79)]; 2) a direct or indirect transfer or expansion of fixed concepts regarding the national mass media and communication theory framework on to the transboundary dimension of mass media and communication phenomena; 3) the creation of a new theory in this respect, taking into account the legacy of the theories of culture developed by such sciences as sociology, cultural studies and philosophy; 4) the setting of transboundary communication research within the context of wide regional studies (Wessler, Averbeck-Lietz 2012: 6–8).

### **The diversity of cooperation forms – theoretical considerations**

The transnationalization and deterritorialization aspects of the mass media concerned emphasized in the theoretical considerations add a heterogeneous nature to cross-border media coverage, which stems from the diversity of the forms adopted by the cooperating media outlets. When discussing one of the models of “cooperation between publishers from different countries” in his research into the internationalization of press publishers, Jürgen Wilke distinguishes two planes that it can assume: 1) economic: a financial share in the other entity and cooperation with regard to printing, distribution and advertising; 2) editorial (or more precisely – journalistic), denoting cooperation with regard to the content conveyed (Wilke 1999: 52). Another categorization of journalistic forms that cross borders is proposed by Robert H. Schmidt, who in the late 1970s studied mass media models for cross-border cooperation in the “Greater Region” of Saar-Lor-Lux (Goulet, Vatter 2013: 2), and who pointed to the existence of the following forms: 1) exchanging or distributing material from one country to the neighbouring country; 2) informing about the events taking place in the neighbouring country; 3) jointly producing programmes by editorial teams from the neighbouring countries (Schmidt 1978: 11–12). The most extensive typology of the forms of cooperation between publishers / broadcasters from different countries is proposed by Bernd Blöbaum, who interviewed cooperating publishers

from the German-Dutch and German-Belgian borderlands and was able to single out the following types of such cooperation: 1) substantive – which is based on developing joint journalistic content and exchanging information; 2) structural – which is reflected in the establishment of a coordinating body (a contact office), based on a partnership contract; 3) personnel related – which entails cooperation between and exchange of journalists, volunteers or interns; 4) financial – which is based on a common budget (usually with EU funds used) and agreed cost accounting rules; 5) related to public relations and advertising (Blöbaum 1999: 42). Blöbaum's cooperation in the field of advertising and public relations is the least common; it is the result of language differences and advertising markets divided by country borders of the borderlands (Sauerland 1994: 188).

The above-described classifications complement one another. Structural cooperation (based on a bilateral agreement between media outlets and entailing the establishment of a body that coordinates the international team's work) usually leads to financial cooperation (that sets out every participant's financial contribution to the project's budget). However, the examples provided above show that the boundaries between the particular forms are blurred. It must be added, as well, that financial cooperation is usually a derivative of structural cooperation, and that it happens as a result of EU funds being used to finance transboundary media communication. This type of support for transboundary media coverage as part of cross-border programmes is a frequent occurrence, because supranational production is considered to be an expensive undertaking, and one that does not promise much return on investment (e.g. Toullec, Goulet 2013: 86).

### **The diversity of cooperation forms – cases from European borderlands (electronic mass media)**

This section of the article describes selected examples of bi- or multilateral cooperation between electronic broadcasters from different European borderlands, with a depiction of the forms they adopt.

#### **I. Editorial/substantive cooperation**

One of Europe's longest-standing transboundary television broadcasts is *Alpen-Adria-Donau*<sup>1</sup> – made non-stop since 1982, currently by regional stations of public service broadcasters from seven states: Austria (ORF, until 2010), Italy (RAI Bozen and Trieste), Hungary (MTV

<sup>1</sup> The programme's website: [www.br.de/br-fernsehen/sendungen/alpen-donau-adria/index.html](http://www.br.de/br-fernsehen/sendungen/alpen-donau-adria/index.html) (last accessed: 29 November 2019).



Pécs), Slovenia (RTV SLO), Croatia (HRT), Switzerland (RSI Lugano), and Germany (BR)<sup>2</sup>. Günther Ziesel is the founder and a “good spirit of this undertaking” (e.g. Ziesel 2006), who over 35 years ago set the still-applying rules for cooperation between broadcasters from different countries at a time when (which needs to be stressed) Europe was politically divided into Western democracies and Eastern communist regimes. According to Ziesel, the success of any international project mainly depends on the journalists’ commitment, which is why he has been always personally involved in coordinating the work of the international office. What is interesting, this large-scale transboundary coproduction has never been actually formalized by way of any written contract. Each of the broadcasters is responsible for financing their own contribution to the project, the editorial teams meet every two months, and every broadcaster is obliged to broadcast the content produced in this way (the individual episodes vary both in style and language). The programme is broadcast by 17 regional and national television stations from seven countries, in five languages.

*Eurosud*, a programme that was aired from 1988 to 1994, is another example of a wide non-formalized editorial cooperation between three entities: France 3 from Aquitaine, TVE Bilbao from the Basque region of Spain, and RTP Porto from northern Portugal (not a regional TV station). The important thing is that “the project was not a co-production in the full sense. There were no pooled finances and no written contract. Rather, it was [a] collaboration, financed internally within each organization and based on verbal agreements reached at regular joint editorial meetings” (Laborde, Perrot 2000: 63). Although this collaboration did not have a formal coproduction status, the partners were obliged to carry out monthly editorial meetings (in each of the cooperating countries, consecutively) and exchange material for the purposes of producing their broadcasts free of charge (Laborde, Perrot 2000: 95).

## II. Economic / financial / structural cooperation

There is no theoretical basis for any analysis of transboundary mass media markets and coverage. As Klaus-Dieter Altmeppen, Matthias Karmasin and Bjørn von Rimscha emphasize, there are three objects of central importance to the sustainable development of transboundary mass media communication: markets, enterprises, and products (Alt-

---

<sup>2</sup> Initially, the programme was titled *Alpen-Adria*, and made by outlets from: Bavaria (then in West Germany), the Italian Trento, Bolzano and Milan, and the Hungarian Pécs; later, Switzerland and Austria joined the project.

meppen, Karmasin, Bjørn von Rimscha 2012: 40–41). The above-described examples of transboundary cooperation pertain to the product, namely the radio and television programmes of European public service broadcasters.

The strengthening of cooperation between broadcasters from different countries and the expanding of its dimension from merely substantive to economic / financial are exemplified by the cooperation of public service broadcasters from Germany (WDR Aachen) and Belgium (BRF Eupen, BRTN Hasselt and RTBF Liege). In the 1990s, these centres only cooperated on a sporadic basis, mainly exchanging German-language material. Then, thanks to the trilateral Belgian-Dutch-German support from the Meuse–Rhine Euroregion, a new concept to institutionalize this cooperation emerged in 1996, which led to the establishment of the *Euregio-Media* radio news agency in 1997. The agreement signed by the broadcasters the previous year specified as follows: 1) funding sources (50% – EU funds; 30% – the Euroregion’s funds; 20% – the partners’ own contribution); 2) organizational aspects (e.g. the agency is situated in Eupen; the partners are obliged to exchange information on a daily basis, and provide three full-time jobs for journalists and translators); 3) material distribution methods (the jointly-produced weekly radio shows are broadcast by each of the broadcasting centres) (BRF-DLF, 2017). The experience gained in the course of the project later resulted in continuation and expansion of the cooperation between the German and Belgian media outlets: in 2001 BRF engaged in wider collaboration with Deutschland-funk Köln by creating the 24-h *BRF-DLF* station (Krickel 2017).

Another example of formalized cooperation based on transparent financing principles is *Radio Pomerania* created by radio broadcasters from Poland (Polish Radio Szczecin) and Germany (NDR1 Radio MV), which aired from 1998 to 2006, and was broadcast from studios in Greifswald and Szczecin. The idea to start a periodic programme was conceived as a result of personal contacts between journalists Angelika Stangneth and Zbigniew Plesner (Olechowska, 2017: 246). The 1997 agreement set out each of the partners’ responsibilities, in particular with regard to finance management: the Polish side provided a studio for the purposes of producing the shows, while the German side covered the costs of the German and Polish workload and financed the travel costs borne by the cooperating journalists (the German partner, as an EU Member State, received subsidies under the INTERREG IIA) programme (e.g. Olechowska 2016).

*Radio Euregio*, formed by Dutch (Radio & TV Oost and Omroep Gelderland) and German (WDR Münster and NDR Osnabrück) public

service broadcasters, is another example of cooperation between media outlets from neighbouring countries. Developed since 1993 (initially thanks to financial support under the INTERREG I programme), the cooperation between the four editorial teams originally only consisted in exchanging information and producing a biweekly radio news service, later to expand to the coproduction of a bilingual (with German and Dutch transcription) television programme. Their partnership also developed to include personnel-related collaboration, with internships offered to students exploring EU-related topics (Sauerland 1994: 150; *Promotion 2000*: 16).

EU regional policy instruments, among them principally the Interreg Cooperation Programmes (Toullec, Goulet 2013: 87), are presently some of the more essential incentives to the development of transboundary mass media coverage. Some of such communication is of an ephemeral nature, and the cooperation is improvised to meet the current needs related to keeping the borderland inhabitants updated on cross-border projects being implemented in their regions<sup>3</sup>.

The selected examples of the cooperation forms adopted by broadcasters from neighbouring countries show that their nature is diverse. From my research, I can conclude that one clearly dominant form is that of editorial cooperation, which is based on: informing the general public about the events taking place in the neighbouring country, exchanging or distributing material from one country to the neighbouring country, and eventually jointly producing programmes by editorial teams from the neighbouring countries. Evidence of this dominance of non-formalized forms of editorial cooperation could be found in the Grand Prix awarded between 1997 and 2005 by CIRCOM Regional (European Association of Regional Television) in the “Cross-Border Programmes” category. Originally<sup>4</sup>, the main criterion qualifying the given programme to this category focused on the transboundary nature of the topics discussed (problems on the border between two or more countries), rather than on the adopted form (such as the manner in which the programme was produced). In subsequent editions of the competition, more qualification criteria were added for this category, namely that it should be 1) a programme pro-

---

<sup>3</sup> An example of which is the project titled “Cross Border Patient Mobility. Grenzenlose. Gesundheit im deutsch-niederländischen Grenzgebiet” (Interreg III A), with Dutch (RTV Oost) and German (WDR Münster) public service broadcasters cooperating by exchanging material to make a series of TV features in May 2008 on the health care services in the borderland region (A) (Abschlussbericht, 2008, pp. 25–26).

<sup>4</sup> In 2006, the European Committee of the Regions stopped sponsoring the award, after which the category changed to “Television Across Europe”, and the next year to “News and Cross-Border”.

duced by one station but covering an issue or issues on either side of a national border or strong cultural divide, and (2) a programme produced as a co-operative venture by two or more regional stations in different states (Prix 2006: 7). A definite majority of the awards went to programmes whose transboundary nature was reflected in the content and not in the method of production. Among the typically multilateral co-productions were, apart from the already mentioned *Alpen-Donau-Adria* (1997), also *Hier – Her* (TV Syd [Denmark] and NDR Kiel [Germany], 1998<sup>5</sup>) and *Kowalski & Schmidt* (TVP Wrocław [Poland] and ORBB [Germany], 2002) – which were the results of close substantive, structural and financial cooperation between public service media outlets from these neighbouring countries.

### **The prospects for the development of transboundary mass media and journalism**

Considering the prospects for the development of transboundary mass media, one must assume that the more spaces for tight cross-border cooperation are seen to (understood as a series of structural factors such as migration and movement of persons, or cross-border campaigns launched by social organizations), the better the conditions for the establishment and development of transboundary mass media / journalism that are provided.

When attempting to categorize the factors contributing to and hindering the development of the mass media described herein, it might be advisable to begin by adopting their simplest classification into **internal** factors (defined as elements shaping the cooperating journalists and publishers/broadcasters, of an organizational and professional nature) and **external** factors (environmental element, affecting the functioning of the journalists). As this basic division is insufficient, it should be expanded by further categories. In his studies on the internationalization of press media, Wilke postulated that their development was encouraged by technical, political, legal or economic factors (Wilke 1999: 48). If we want to apply this categorization to the cooperation between the electronic mass media of a borderland, we must expand it by additional groups of factors that together make up a system – a collection of non-mutually exclusive elements, characterized by linkages and interactions. Their comprehen-

---

<sup>5</sup> A bilingual TV programme subsidised under the Interreg IIA programme and broadcast biweekly since 1994 by local Danish and German broadcasters [the Schleswig / Sønderjylland borderland].

sive analysis will allow for the determination of the degree with which particular factors contribute to or hinder the development of transboundary mass media / journalism. I choose to categorize such factors as:

- **cultural** – of an internal nature (e.g. the selectivity of the content received and produced; the choice of the journalistic form – information versus commentary versus entertainment) and an external nature (e.g. the language barrier or the homogeneity / heterogeneity of the recipients' preferences) (Gerhards 1993: 102);
- **political and legal** – of an internal nature (e.g. similarities and dissimilarities between the content licensing and regulatory systems) and an external nature (e.g. interstate agreements supporting bilateral mass media cooperation);
- **economic and technological** – of an internal nature (e.g. the symmetric / asymmetric potential demonstrated by the cooperating publishers / broadcasters) and an external nature (e.g. calculation of the content determined by the potential recipients' demand);
- **social and personnel-related** – of an internal nature (e.g. intercultural or transboundary competences demonstrated by the borderland journalists), and an external nature (e.g. institutional support from centres that monitor and study the borderland region).

In this categorization, the **cultural** factors are stated as first, although this does not mean they are the most important. Among the main obstacles to the development of transboundary programmes, such issues as language barriers and different journalist cultures (first of all pertaining to the organizational structure and the professional customs) are named. This category is complemented by the group of **social and personnel-related** factors. Possession of language competences (the command of the neighbours' language) is a *sine qua non* condition for producing transboundary mass media communication. Such competences are important, yet insufficient to ensure success, as they should be complemented by the journalistic technique and experience (such as foreign contacts that help expand the pool of information sources by non-institutional sources). I refer to these factors as intercultural / transboundary competences. They are essential, as they make transboundary journalism more inclusive (the experience gained by cross-border journalists is not always institutionally integrated within the journalism culture of the given country).

Another group is that of **political and legal factors**, because – as underlined by Beata Ociepka – every form of international communication is political (Ociepka 2002: 15). In that sense, any form of transboundary cooperation [good neighbourhood relations are the main prerequisite for peaceful coexistence in the borderland (Brie 2009: 81)] is

one of the elements with which interstate relations are built (e.g. Bujdosó 2003: 193–195). That political conditions have a significant effect on the development of transboundary mass media / journalism is proven by the fact that after World War II the mass media have been assigned the role of a reconciliation tool in such countries as France and Germany, and at present – despite the emergence of new technologies making the crossing of borders easier (mass media convergence and digitization) – no new cooperation models have appeared that could be adopted by publishers / broadcasters from neighbouring countries (e.g. Grieves 2012: 40). As an example, the French-Spanish-Portuguese programme *Eurosud* stemmed from the optimism accompanying the Iberian countries' accession to the European Community. Also, the forms of cooperation between journalists and media outlets that were developing mainly in the 1990s in the Polish and German borderland (such as *Radio Pomerania*) were a consequence of the “Polish–German Treaty of Good Neighbourship and Friendly Cooperation” signed in 1991. As for *Radio Euregio* or the programme *Hier-Her*, they are evidence to the key role played by the Euroregions and the local government authorities in assisting in receiving subsidies for this type of mass media. And – as emphasized by Agnieszka Szymańska – various forms of cooperation between media outlets from neighbouring countries can be treated as a sort of barometer of the given state's strategic external communication aimed at the improvement of the image of the country and at strengthening its economic and political position on the international scene (Szymańska 2014: 273–292). One of the elements describing the quality of transboundary cooperation of neighbouring countries is the presence of transboundary programmes in the programme offer of public service broadcasters, whose status (peripheral location) and public tasks (e.g. promotion of cultural diversity with a simultaneous insistence on the significance of national cultures) oblige them to develop transboundary programmes<sup>6</sup>.

The last group of factors is that of **economic and technological** ones. As the examples of *Radio Pomerania* and *Euregio* show, external financial support – particularly if provided in the initial stages of the

---

<sup>6</sup> Here, the case of the aforementioned Polish-German TV programme *Kowalski & Schmidt* appears worth mentioning. It has been co-produced by TVP Wrocław and Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB – a German regional public service broadcaster airing in Berlin and Brandenburg) since 1993. After 24 years, the Polish broadcaster withdrew from the cooperation citing financial factors (in September 2017, TVP Wrocław was replaced by the *Gazeta Wyborcza* daily newspaper). The state-owned broadcaster's withdrawal from producing (personnel potential) and distributing (regularity of the communication) this typically transboundary programme seems to lack any reasonable justification.

given project – has an important role to play in securing continuity in the years to come. In turn, the development of digital technologies favours supranational exchange of material between electronic broadcasters. The printed mass media are worse off in this respect, as most companies involved in distributing the press focus on the domestic market.

### **Transboundary mass media in the European public sphere**

As mentioned before, the historical, social, cultural, economic and political factors determining the national media systems affect the frequency with which transboundary mass media come to existence. The heterogeneity of the latter does not allow us to talk of a single European structure of transboundary mass media demonstrating the same distinctive features. Still, though, transboundary mass media and journalism can play an important role in creating the European public sphere.

As for contemporary research into the public sphere, Winfried Schulz has distinguished three models of such a space: 1) an ideal one, where it is the citizens that are attributed with a particular role in the deliberation, thus being the driving force of communication; 2) a representative one, where it is the political elite that is responsible for the political discourse, and the citizens are a passive entity; 3) a media one, where it is the mass media that ensure communication processes and determine which important topics are discussed in public (Schulz 2006: 61–75). The role and significance of the mass media in creating and shaping the public sphere has also been noted by Francis Fukuyama, according to whom the media outlets that are responsible for the dissemination of information are guarantors of the public sphere's development (Fukuyama 2000: 80). Barbara Pfetsch, Silke Adam, and Barbara Berkel take it further. In their jointly written paper entitled “The Voice of the Media in the European Public Sphere”, they point to the following roles played by different types of mass media outlets in the Europeanisation processes: 1) they create the European agenda of topics; 2) they shape the dimensions triggering conflict; 3) they are a channel for the flow of transboundary communication (Pfetsch, Adam, Berkel, 2006: 3–4).

Transboundary mass media are an example of the mass media that have grown from local or regional sources of information, and by acquiring a transboundary content and form have entered the international system of communication. Transnational communication taking place in borderland regions helps European matters, problems, and perspectives to spread to the nationally presented and discussed media content (e.g. Nowak 2010: 183). Thereby, transboundary coverage is a miniature mir-

ror of the main European problems relating to the lives of individual people (borderland inhabitants) or the functioning of the institutions (formal and informal structures) in diverse areas of social, political, economic and cultural life. In this case, we can speak of a horizontal transboundary communication (or horizontal Europeanisation of the public sphere), which takes place on level of contacts between difference entities of the EU Member States (Koopmans, Erbe 2003: 6). Therefore, as long as the borderland space mirrors some the main European problems, observing and analysing transboundary journalism is capable of shedding some light on the problems faced by the entire European community (Blöbaum 1999: 41–42).

Looking at Winfried Schulz's media model of the public sphere, it can be found to be devoid of open normative assumptions, and that the public sphere is tantamount to the public opinion as shaped by the mass media and understood as a set of opinions on the topics discussed by the media (Pawliszak 2013: 108). Thus, it must be found that transboundary journalism should be protected from normativization of its content, or the formation of excessively idealized theoretical structures that would fail if confronted with the reality of the borderland (understood as a point of contact, a living tissue, a conflict venue, a place where different views clash thus leading to crises) (Kaczmarek 1998: 138; Sadowski 1995: 12). Therefore, transboundary media play an important role in describing and commenting on those tensions and contradictions (Grzybowski 2008: 38), without being indifferent to them, which could otherwise be considered as a form of disengaged tolerance. By this, transboundary mass media and journalism – apart from their classic catalogue of tasks – also pursue a deliberative function taking the form of revealing and analyzing social problems. They have an integratory role to play, as well, which involves the shaping of collective identities (Michalczyk 2010: 169). This Europeanisation of the public sphere, consisting in the shaping of the collective European identity (“We, the Europeans”) (e.g. Stępińska 2014: 176), is visible in the coverage presented by transboundary media outlets (e.g. Olechowska 2014b: 9–26), because these mass media describe the reality of the borderland by introducing a certain selective element (arising from, say, the journalist's place of residence) (Riedel 2009, p. 43) of the European commonality, or even social solidarity (Ittrich-Drabarek 2009: 82). By selecting the events they describe (the subjects they discuss) and the form in which their findings are presented (either informing or commenting), they may have a considerable impact on the shaping of the European public sphere. In that case we can assume that the development of transboundary mass media and journalism is one of the formation symptoms of a common communication space for



European values. It is so, because the narrative offered jointly by the publishers / broadcasters is seen as departing from a one-sided national identification in favor of receiving the European element. This is why some researchers, among them Jürgen Habermas – who claims that European integration will develop and be strengthened if such structures are supported that cross the former barriers of merely national public spheres (Habermas 2009: 159–164) – are optimistic in pointing to the cosmopolitan potential of transboundary mass media, or their potential to contribute to the building of the European public sphere. Other researchers, among them Philip Schlesinger, are skeptical about this view, and warn that media coverage Europeanization does not translate directly into an improved European identity that would otherwise bring about community spirit (Schlesinger 2007: 423).

## Conclusions

Transboundary mass media and journalism make use of two- or multi-way communication between specific senders and recipients from neighbouring countries. The strong impact of geographical proximity (transnationalization / deterritorialization) among the cooperating senders is the reason why such communication can have a diverse character – from the simplest forms (where you merely inform about the events in the other country), to formalized (based on structural cooperation) and economic (fixed rules for who pays for what) organizations. The ultimate form of such a cooperation is influenced by the interlinked internal and external factors classified as cultural, political and legal, economic and technological, and social and personnel-related. Because of the heterogeneity and the many aspects carried by these factors, some researchers question the existence of a common transboundary media space, denying the possibility of its theorization (the French authors Vincent Goulet and Bénédicte Toullec propose that the term “transboundary” should be replaced by “interregional” and suggest that the national borders have not been eliminated and that any common media space can only be established through cooperation), and claiming that no methods and tools for analysing this area of communication can be developed (Toullec, Goulet 2013: 87, 106).

In this article I have proposed a hypothesis that transboundary mass media projects can play an important role in creating the European public sphere. There is no clear answer to how specifically transboundary mass media contribute to the international discourse. Should such media promote an intercultural dialog? Or perhaps rather act as an impartial

observer of the social and political debate and – as far as possible – describe its complexity? This does not change the fact that apart from the above-mentioned benefits derived from the pluralism and democracy of European societies, and apart from supporting European integration through cross-border cooperation, transboundary mass media communication also brings such notable economic benefits as new jobs, an ability to compare the effectiveness of the content production methods, reduction in the costs of producing domestic programmes, development of human resources (through acquiring new journalistic skills and methods), promotion of domestic programmes abroad, and creation of common advertising markets.

## References

- Abschlussbericht Interreg IIIA Projekt „Cross Border Patient Mobility“ „Grenzenlose“ Gesundheit im deutsch-niederländischen Grenzgebiet* 2008, <http://e-h-c.nl/wp-content/uploads/2018/06/Abschlussbericht-Cross-Border-Patient-Mobility-DE.pdf> (last accessed: 30 August 2018).
- Alfter B. 2017, *Grenzüberschreitender Journalismus: Handbuch zum Cross-Border-Journalismus (Praktischer Journalismus)*, Köln.
- Altmeppen K.-D., Karmasin M., Rimscha M. von B. 2012, „Die Ökonomie grenzüberschreitender Medienkommunikation. Ein Beitrag zum Verhältnis von Marktstrukturen und Medienmanagement in transnationaler Perspektive“, *Medien & Kommunikationswissenschaft*, Sonderband No. 2 „Grenzüberschreitende Medienkommunikation“.
- Blöbaum B. 1999, „Europäische Grenzen und journalistische Grenzen. Medienkooperationen in europäischen Grenzregionen und das Problem europäischer Öffentlichkeit“, [in:] *Steuerungs- und Regelungsprobleme in der Informationsgesellschaft*, eds. K. Imhof, O. Jarren, R. Blum, Opladen/Wiesbaden.
- BRF-DLF* 2017, <https://u.brf.be/produkte/brfdlf/> (last accessed: 30 August 2018).
- Brie M. 2009, „The European Neighborhood Policy, Mass-media and Cross-border Cooperation“, *Analele Universității din Oradea, Seria Relații Internaționale și Studii Europene*, vol. 1.
- Brüggemann M., Schulz-Forberg H. 1998, „Towards a Pan-European Public Sphere? A Typology of Transnational Media in Europe“, [in:] *Transnationalization of Public Spheres*, eds. H. Wessler, B. Peters, M. Brüggemann, K. Kleinen-v. Königsłow, S. Siff, London.
- Brüggemann M., Schulz-Forberg H. 2009, „Becoming Pan-European? Transnational Media and the European Public Sphere“, *International Communication Gazette* 71, No. 8.
- Bujdosó Z. 2003, *The Media Policy of the Bihar-Bihar Euroregion Represented in the Hungarian and Romanian Regional Press* [in:] *The Contribution of Mass Media to the Enlargement of the European Union*, eds. A. Landuyt, R. de La Brosse, I. Horga, Bruxelles.
- Fukuyama F. 2000, *Po namyśle. Ostatni człowiek z fiolki*, „Res Publica Nowa“, No. 5.
- Gerhards J. 1993, *Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit*, „Zeitschrift für Soziologie“, No. 2.

- Goulet V., Vatter Ch. 2013, *Einleitung – Nationale, grenzüberschreitende und europäische Herausforderungen für die Produktion und Verbreitung von Medieninhalten in Grenzräumen* [in:] *Champs médiatiques et frontières dans la «Grande Région» SaarLorLux et en Europe Mediale Felder und Grenzen in der Großregion SaarLorLux und in Europa*, eds. V. Goulet, Ch. Vatter, Band 1. SARAVI PONTES – Beiträge zur internationalen Hochschulkooperation und zum interkulturellen Wissensaustausch, Saarbrücken.
- Grievies K. 2012, *Journalism Across Boundaries: The Promises and Challenges of Transnational and Transborder Journalism*, New York.
- Grzybowski P. P. 2008, *Edukacja międzykulturowa – przewodnik. Pojęcia – literatura – adresy*, Kraków.
- Habermas J. 2009, *Uwzględniając Innego. Studia do teorii polityczne*, Warszawa.
- Itrich-Drabarek J. 2009, *Problemy sfery publicznej*, „Studia Politologiczne”, Vol. 14.
- Kaczmarek U. 1999, *Problemy kulturowe pogranicza*, [in:] *Regionalizm pomorski. Historia, kultura, towarzystwa społeczno-kulturalne*, ed. W. Daniszewski, Szczecin.
- Kleinsteuber H. J. 2003, *Medien und Kommunikation im internationalen Vergleich: Konzepte, Methoden und Befunde* [in:] *Politische Kommunikation im internationalen Vergleich*, eds. F. Esser, B. Pfetsch, Wiesbaden.
- Koopmans R., Erbe J. 2003, *Towards a European Public Sphere? Vertical and Horizontal Dimensions of Europeanised Political Communication*, <https://pdfs.semanticscholar.org/b7e4/1c5a84defc70b10e6bc5b33e217d3771aaf7.pdf> (last accessed: 25 April 2017).
- Krickel O. 2017, *Wie viel regionale Autonomie verträgt Europa?*, <https://brf.be/kultur/medien/1134246/> (last accessed: 30 August 2018).
- Laborde A., Perrot M. 2000, *Programme Making Across Borders: the Eurosud news magazine* [in:] *Television Across Europe: A Comparative Introduction*, eds. J. Wieten, G. Murdock, P. Dahlgren, London.
- Michalczyk S. 2010, *Demokracja medialna. Teoretyczna analiza problemu*, Toruń.
- Mikułowski Pomorski J. 2012, *Jak narody porozumiewają się ze sobą w komunikacji międzykulturowej i komunikowaniu medialnym*, Kraków.
- Nowak E. 2010, *Europeizacja politycznej sfery publicznej w państwach Unii Europejskiej* [in:] *Europeizacja – mechanizmy, wymiary, efekty*, eds. A. Pacześniak, R. Riedel, Oslo-Toruń-Wrocław.
- Ociepka B. 2002, *Komunikowanie międzynarodowe*, Wrocław.
- Olechowska P. 2014a, *Transgraniczne projekty medialne na przykładzie polsko-niemieckiego pogranicza – studium rozwoju od 1989 roku po współczesność*, „Rocznik Bibliologiczno-Prasoznawczy”, Vol. 6/14.
- Olechowska P. 2014b, *Media w wielości przestrzeni polsko-niemieckiego pogranicza. Rozważania na temat pojęć ‘granica’ i ‘inność’ w świetle teorii ‘trzeciej kultury’ Freda Casmira* [in:] *W Polsce i poza jej granicami. Media w XX i XXI wieku*, eds. A. Frankowiak, M. Rótkowska, J. Szydłowska, Olsztyn.
- Olechowska P. 2016, *Regionalne rozgłoszenie publicznego radia wobec komunikacji międzynarodowej i międzykulturowej. Studium przypadku na przykładzie twórczości Zbigniewa Plesnera (Polskie Radio Szczecin)* [in:] *Przyszłość dziennikarstwa radiowego*, eds. J. Kania, J. Kreft, B. Nierenberg, Kraków.
- Olechowska P. 2017, „*Mosty nad granicą*”. *Polsko-Niemiecka Nagroda Dziennikarska w latach 1997–2015*, Szczecin.
- Oniszczyk Z. 2017, *Komunikacja transnarodowa jako przyszłość komunikowania międzynarodowego?*, „Political Preferences”, Vol. 16.

- Pawliszak P. 2013, *Konstruowanie europejskiej sfery publicznej. Czynniki strukturalne i kulturowe* [in:] *Wymiary zmienności społecznej współczesnej Europy*, ed. S. Bykowska, Gdańsk.
- Pfetsch B., Adam S., Berkel B. 2006, *The Voice of the Media in European Public Sphere. Agenda Setters, Shapers of Conflicts and Bridges of Cross Border Communication*, [http://paperroom.ipsa.org/papers/paper\\_5233.pdf](http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_5233.pdf) (last accessed: 30 August 2018).
- Prix Circom Regional 2006, *Jury report*, <https://www.circom-regional.eu/doc-download/prix/76-prix-circom-2006-jury-report/file> (last accessed: 30 August 2018).
- Promotion of transfrontier media at local and regional level. Study prepared by the Select Committee of Experts on Transfrontier Co-operation, Directorate of Co-operation for Local and Regional Democracy, DG I – Legal Affairs of the Council of Europe* (2000). (Transfrontier co-operation in Europe, No. 8), Strasbourg <https://rm.coe.int/0900001680747f77> (last accessed: 30 August 2018).
- Riedel R. 2009, *Czy istnieje europejska sfera publiczna?*, „Zeszyty Prasoznawcze”, Nos. 1–2.
- Sadowski A. 1995, *Socjologia pogranicza* [in:] *Wschodnie pogranicze w perspektywie socjologicznej*, ed. A. Sadowski, Białystok.
- Sauerland D. 1994, *Grenzüberschreitende raumbezogene Information und ihre Defizite im belgisch-niederländisch-deutschen Dreiländereck. Dargestellt am Beispiel von Tageszeitungen und Rundfunksendern*, „Informationen und Materialien zur Geographie der Euregio Maas-Rhein“, No. 6.
- Schlesinger P. 2007, *A Cosmopolitan Temptation*, “European Journal of Communication”, No. 22, Vol. 4.
- Schmidt R. H. 1978, *Grenzüberschreitende Publizistik in Rundfunk, Tagespresse und Zeitschriften der Grossregion Saarland. Westpfalz, Lothringen, Luxemburg, Trier. Darmstadt*.
- Schulz W. 2006, *Komunikacja polityczna. Koncepcje teoretyczne i wyniki badań empirycznych na temat mediów masowych w polityce*, Kraków.
- Stępińska A. 2014, *Ile Europy w europejskich mediach informacyjnych? Rola mediów w kształtowaniu europejskiej sfery publicznej*, „Rocznik Integracji Europejskiej”, No. 8.
- Szymańska A. 2014, *Rola mediów w strategicznej komunikacji zewnętrznej państwa – szkic teoretyczny*, „Zeszyty Prasoznawcze”, No. 2.
- Toullec B., Goulet V. 2013, *Ce que le concept de « champ journalistique » peut dire de l'espace médiatique transfrontalier de la Grande Région*, [in:] *Champs médiatiques et frontières dans la « Grande Région » SaarLorLux et en Europe Médiale Felder und Grenzen in der Großregion SaarLorLux und in Europa*, eds. V.Goulet, Ch. Vatter, Band 1. SARAVI PONTES – Beiträge zur internationalen Hochschulkooperation und zum interkulturellen Wissensaustausch. Saarbrücken.
- Wessler H., Averbeck-Lietz S. 2012, *Grenzüberschreitende Medienkommunikation. Konturen eines Forschungsfeldes im Prozess der Konsolidierung*, „Medien & Kommunikationswissenschaft“, Sonderband No. 2 “Grenzüberschreitende Medienkommunikation”.
- Wilke J. 1999, *Strategien und Grenzen der Internationalisierung von Massenmedien* [in:] *Steuerungs- und Regelungsprobleme in der Informationsgesellschaft*, eds. K. Imhof, O. Jarren, R. Blum, Opladen / Wiesbaden.
- Ziesel G. 2006, *Alpen–Donau–Adria: Buch und Atlas zum Fernsehmagazin*, Wien.